

# La Réforme de la Réglementation en Irlande

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 2001. 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 en Irlande. 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 en Irlande* publié en 2001. 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 Kyoko Sato 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 en Irlande. 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 TÉLÉCOMMUNICATIONS EN IRLANDE.....	6
1.1. Le contexte national des politiques de télécommunications.....	6
1.2. Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et de ses acteurs.....	6
2. NATURE ET REFORMES DES STRUCTURES DE REGLEMENTATION .....	12
2.1. Institutions et procédures réglementaires .....	12
2.2. Règlements et instruments politiques apparentés dans le secteur des télécommunications .....	20
2.3. Questions relatives aux ressources .....	31
2.4. Obligations de service universel.....	33
2.5. Aspects internationaux.....	34
2.6. Protection des consommateurs .....	34
2.7. Rationalisation de la réglementation et application des principes de concurrence.....	35
2.8. Convergence des marchés des communications .....	36
3. PERFORMANCES DU MARCHÉ.....	37
3.1. Introduction .....	37
3.2. Développement du marché .....	37
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	48
4.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles .....	48
4.2. Avantages et coûts potentiels d'une extension de la réforme de la réglementation .....	51
4.3. Recommandations.....	51
NOTES.....	54
BIBLIOGRAPHIE.....	60

## Résumé exécutif

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

Au cours de ces dernières années, la réglementation du secteur des télécommunications dans les pays de l'OCDE a fait l'objet d'une réforme importante. En 2000, vingt-quatre pays de l'OCDE offraient le libre accès au marché dans tous les domaines des télécommunications, dont la téléphonie vocale, l'investissement dans l'infrastructure et l'investissement par des entreprises étrangères, alors qu'ils n'étaient que quelques uns dans ce cas il y a quelques années à peine. La réussite de ce processus de libéralisation passe par la présence d'un régime réglementaire transparent et efficace, permettant le développement de la pleine concurrence tout en protégeant efficacement les intérêts publics. Il est nécessaire de promouvoir l'entrée sur des marchés qui continuent d'être dominés par d'anciens monopoles réglementés et d'envisager la suppression de cadres réglementaires séparant traditionnellement les télécommunications et la radiodiffusion, en matière d'infrastructure et de services.

Depuis plus de cinq ans, l'Irlande libéralise ses marchés de télécommunications largement sous l'impulsion des politiques communautaires. Au départ, grâce à une dérogation accordée par la Commission européenne, l'Irlande s'était engagée à achever l'ouverture de son marché à la pleine concurrence pour le 1er janvier 2000. Un tournant s'est produit lorsque l'Irlande a décidé en mai 1998 de renoncer à sa dérogation à partir du 1er décembre 1998, portant le délai dont elle disposait pour la mise en œuvre de la libéralisation complète de dix-neuf à six mois. Cette accélération du processus de libéralisation a placé l'Irlande sur un pied d'égalité avec de nombreux autres pays de l'OCDE en ce qui concerne le cadre réglementaire, voire, dans certains domaines, en tête de nombreux pays qui avaient ouvert leurs marchés plus tôt à la concurrence. L'accès au marché dans le secteur des télécommunications irlandais compte parmi les plus libéralisés et le cadre réglementaire de ce pays a évolué régulièrement vers une mise en œuvre d'une réglementation fondée sur les meilleures pratiques.

Le ministère des Entreprises publiques et l'ODTR (Office of the Director of Telecommunications Regulations – Bureau du directeur de la réglementation des télécommunications), l'instance réglementaire indépendante, ont rapidement mis en place les principales mesures réglementaires nécessaires à une concurrence loyale et effective. Néanmoins, cette transition rapide vers la création d'un environnement concurrentiel a inévitablement laissé un certain nombre de questions non résolues. Le rééquilibrage des prix doit se poursuivre. Il convient d'avancer l'introduction d'un cadre d'interconnexion qui reflète la méthode fondée sur les meilleures pratiques et de réduire les retards dans l'octroi de capacité de trafic par l'opérateur historique. Les dispositifs de défense des intérêts des consommateurs doivent bénéficier d'un ordre de priorité plus important et il convient d'adopter des textes législatifs relatifs aux droits de passage des opérateurs des télécommunications sur les routes publiques. En outre, il est nécessaire de mettre en œuvre une méthode pour établir les coûts du service universel et, au besoin, d'établir un fonds pour le service universel. Le pouvoir d'application des décisions de l'ODTR doit être renforcé et il faut assurer de ressources adéquates à cet organisme. La force de l'Irlande réside dans sa capacité à reconnaître qu'il reste nécessaire de continuer à progresser et à évoluer, mais aussi dans sa bonne volonté à mettre en œuvre les changements et à améliorer les dispositions institutionnelles et réglementaires.

Actuellement, plus de quarante opérateurs sont en concurrence sur le marché irlandais des télécommunications ; la part des nouveaux entrants sur le marché de la téléphonie fixe a progressé de plus de 15 % (en recettes). Les services de boucle locale radio et la téléphonie par les réseaux de télévision par câble ont d'ores et déjà commencé à se développer sur le marché des appels locaux. Pour l'instant, la concurrence est faible sur le marché de la téléphonie mobile, mais l'arrivée d'un nouvel entrant sur ce marché à la fin de 2000 améliorera cette situation. Par ailleurs, plusieurs revendeurs de bande passante radio commencent à exercer une pression concurrentielle sur les prix.

L'ambition déclarée des autorités irlandaises est de faire figurer l'Irlande parmi les dix premiers pays de l'OCDE en matière de principaux indicateurs économiques. L'Irlande possède le potentiel nécessaire pour atteindre cet objectif si le gouvernement poursuit ses réformes réglementaires.

## 1. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN IRLANDE

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

Depuis la fin des années 1980, l'économie irlandaise connaît une croissance remarquable. En moyenne, l'augmentation de la production a dépassé 9 % du PIB sur la période 1994-1998<sup>1</sup>. Le PIB par habitant en termes de parité de pouvoir d'achat a dépassé la moyenne de l'Union européenne<sup>2</sup>. La part du secteur des télécommunications dans le PIB a augmenté, passant de 2.40 % en 1985 à environ 3 % en 1999 en ce qui concerne les recettes du secteur public des télécommunications<sup>3</sup>. Pendant la même période, le nombre de lignes téléphoniques principales a plus que doublé, passant de 0.7 million à 1.6 million<sup>4</sup>. Cela correspond à une progression allant de 19.8 à 42.2 pour 100 habitants ; Malgré cette croissance, l'Irlande est restée en dessous de la moyenne de l'OCDE.

Dans le secteur des télécommunications, l'emploi a diminué, passant d'environ 16 200 salariés en 1985 à 11 700 salariés en 1997<sup>5</sup>. Toutefois, à la fin de 1999, les effectifs de l'opérateur historique étaient remontés à 12 606 salariés<sup>6</sup>. En pourcentage, le secteur des télécommunications n'employait plus que 0.85 % de la population active totale du pays en 1997, contre 1.50 % en 1985. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les recettes par personne employée dans le secteur public des télécommunications ont considérablement augmenté, passant de 29.2 dollars en 1985 à 192.7 dollars en 1999 ; ce chiffre reste bas par rapport à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 269.5 dollars<sup>7</sup>.

En 1999, l'opérateur historique Telecom Éireann (Eircom depuis septembre 1999) s'est classé en 59ème position, parmi les principaux opérateurs publics de télécommunications des pays de l'OCDE, en termes de recettes<sup>8</sup>.

### 1.2. *Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et de ses acteurs*

#### *Développement et libéralisation des télécommunications en Irlande*

Les principales caractéristiques du développement et de la libéralisation du secteur des télécommunications en Irlande sont énumérées dans l'encadré 1.

Encadré 1. <b>Événements marquants dans la libéralisation du secteur des télécommunications en Irlande</b>	
1984 :	Constitution de Telecom Éireann en tant qu'opérateur de télécommunications détenu à 100 % par l'État et disposant d'un « privilège exclusif ».
1992 :	Libéralisation de la fourniture de services à valeur ajoutée.
1994 :	Établissement des conditions réglementaires régissant la fourniture de lignes louées par Telecom Éireann.
1996 :	La CE octroie à l'Irlande une dérogation de deux ans courant jusqu'au 1er janvier 2000 pour la libéralisation complète du marché des télécommunications.
1996 :	La loi de 1996 sur les télécommunications (dispositions diverses) a été votée. Elle définit le principal cadre réglementaire s'appliquant à un marché entièrement libéralisé.
1996 :	Conclusion d'une alliance stratégique entre Telecom Éireann, KPN et Telia.

1997 :	Début de la concurrence dans les services de téléphonie mobile avec l'arrivée d'Esat Digifone, le deuxième opérateur GSM (licence délivrée en 1996).
1997 :	Autorisation de fourniture d'infrastructures indépendantes par la suppression du monopole sur la fourniture de services de télécommunications par satellite, d'une part, et sur la fourniture de services de télécommunications libéralisés par les réseaux de télévision par câble et d'autres réseaux publics de télécommunications, d'autre part.
1997 (juin) :	Création de l'ODTR (Office of the Director of Telecommunications Regulation – Bureau du directeur de la réglementation des télécommunications).
1998 (mai) :	Renoncement à la dérogation par le ministère des Entreprises publiques à compter du 1er décembre 1998.
1998 :	Sélection d'un troisième opérateur de téléphonie mobile (GSM) mettant un terme au duopole ; l'attribution de la licence est juridiquement contestée par un candidat malheureux ; le projet, retardé de deux ans, prend effet en 2000.
1998 (1er décembre) :	Ouverture à la pleine concurrence du marché de la téléphonie vocale dans l'objectif de la libéralisation complète du marché des télécommunications.
1999 :	Privatisation, par appel public à l'épargne, de Telecom Éireann, qui est rebaptisé Eircom.

En tant que membre de l'Union européenne, l'Irlande a progressivement ouvert son marché des télécommunications, conformément aux exigences de l'Union, et, depuis les années 1980, a subi l'influence d'autres pays membres de l'Union européenne en matière d'orientation de ses politiques. Toutefois, l'Irlande n'a pas pris l'initiative de mesures de libéralisation ni de création de marchés concurrentiels dans le secteur des télécommunications, dans les années 1990. En 1996, la demande de dérogation à l'obligation de libéralisation complète, dont l'échéance avait été fixée par l'Union européenne au 1er janvier 1998, indique que les pouvoirs publics mettaient à l'époque davantage l'accent sur la prudence que sur les mécanismes du marché et la réforme de la réglementation.

La première grande étape dans le processus de libéralisation du secteur des télécommunications a consisté à séparer la fonction administrative de l'exploitation commerciale en conférant à Telecom Éireann le statut de société commerciale de droit public en 1984. L'entreprise était détenue à 100 % par l'État et gérée par un comité de direction dont les membres étaient nommés par le ministre de tutelle.

Les modifications fondamentales relatives aux institutions, à la réglementation et au marché, en vue de la préparation à la libéralisation, ont été promulguées dans la loi de 1996 sur les télécommunications (dispositions diverses) qui modifiait la loi de 1983 sur les services postaux et de télécommunications. Les principales dispositions de cette loi étaient les suivantes : établissement d'une autorité de réglementation autonome, à savoir le Bureau du directeur de la réglementation des télécommunications, transfert du pouvoir réglementaire du ministre des Entreprises publiques vers ce directeur, prélèvement de taxes auprès des prestataires de services de télécommunications afin de faire face aux dépenses de l'ODTR, et réglementation des tarifs.

Cette loi a également modifié le régime de propriété de l'opérateur historique. Ayant pour objectif d'achever le processus de libéralisation au 1er janvier 2000, le gouvernement irlandais a décidé de préparer Telecom Éireann à la situation de concurrence par une privatisation progressive. La première étape dans ce sens a été de trouver un investisseur stratégique. Un accord a été conclu avec un consortium composé de KPN (Pays-Bas) et de Telia (Suède), qui ont acquis une participation à hauteur de 20 % dans le capital de Telecom Éireann (cette part a augmenté et s'établissait à 35 %-21 % pour KPN<sup>9</sup> et à 14 % pour Telia en 1999)<sup>10</sup>.

La loi de 1996 a permis de franchir une autre étape importante en opérant la séparation entre les fonctions réglementaires et celles liées à l'élaboration des politiques au sein du ministère des Entreprises publiques ; cette initiative a été rendue possible par la création d'une autorité indépendante de réglementation, l'ODTR (Office of the Director of Telecommunications Regulation – Bureau du directeur de la réglementation des télécommunications), à partir du 30 juin 1997. Cette nouvelle loi a également permis de plafonner les tarifs de certains services de Telecom Éireann.

Pendant la période de transposition des directives de l'Union européenne en vue de la libéralisation, entre 1997 et 1998, le ministère des Entreprises publiques a décidé, en mai 1998, de renoncer à la dérogation de libéralisation à compter du 1er décembre 1998 ; le ministère ne disposait ainsi plus que six mois, au lieu d'un an et sept mois, pour achever le processus de libéralisation.

Une autre étape importante dans le processus de libéralisation en Irlande a eu lieu en juillet 1999, lorsque le gouvernement a renoncé à sa participation majoritaire au capital d'Eircom, cette dernière baissant à moins de 1 % à partir de novembre 2000. Le gouvernement a aussi décidé de ne pas conserver son action spécifique ; il n'a par ailleurs aucune intention de maintenir une quelconque participation au capital d'Eircom.

Au départ, l'ODTR a fonctionné dans une large mesure grâce à du personnel détaché par le ministère des Entreprises publiques. Le ministère et l'ODTR ont su faire face de façon remarquable au raccourcissement du délai d'ouverture du marché à la pleine concurrence. Au cours de ces trois dernières années et demi, ils ont adopté un certain nombre de mesures administratives et réglementaires de libéralisation et ont transposé des directives communautaires en lois et en règlements s'appliquant à l'échelon national. Compte tenu du temps limité dont elles disposaient pour mettre en œuvre les changements requis, ces deux administrations méritent d'être félicitées pour leurs efforts et leurs résultats. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de problèmes se sont posés, dus en grande partie au manque de personnel expérimenté et de temps dont disposait ce dernier pour mettre en œuvre les modalités fondamentales de la libéralisation du marché. Après une certaine lenteur initiale dans le processus de libéralisation du marché, l'Irlande a progressé rapidement avec l'aide de l'ODTR, qui a accéléré l'affaire et a bénéficié de l'expérience d'autres pays.

Dans le même temps, la situation de l'Irlande en matière de réglementation a donné lieu à un certain nombre d'affaires judiciaires. Cela a eu tendance à ralentir le processus de libéralisation et à retarder l'avènement d'une situation de concurrence effective. Le ministère des Entreprises publiques s'est attaqué à cette question en ce qui concerne les décisions d'interconnexion et d'attribution de licences par l'ODTR<sup>11</sup> ; par ailleurs, comme cela est expliqué plus loin, de nouvelles dispositions, qui seront insérées dans le projet de loi 2000 sur la réglementation des télécommunications, contribueront probablement à limiter les recours en justice, en particulier lorsque ces procédures judiciaires ralentissent le changement. Les problèmes initiaux de réalisation sont également corrigés par l'attribution de pouvoirs juridictionnels adéquats et par une augmentation des effectifs.

#### *Dérogation à la libéralisation complète*

L'Irlande a été le seul pays sur les cinq à avoir bénéficié d'une dérogation<sup>12</sup> qui a entièrement libéralisé son marché avant la fin de la période de dérogation. Depuis lors, la situation se caractérise par la confiance et la volonté du gouvernement à transformer un secteur des télécommunications en position de monopole à un marché concurrentiel, offrant des services à la pointe du progrès comparables à ceux proposés dans d'autres pays industrialisés. En revanche, la décision de l'Irlande de renoncer à la dérogation onze mois après la fixation du délai d'origine par la Commission européenne pour d'autres pays, mais treize mois avant le délai qui lui avait été spécialement octroyé, soulève la question de la nécessité d'une telle dérogation.

La demande de dérogation soumise par le gouvernement irlandais pour la libéralisation complète de la téléphonie vocale se fondait principalement sur les éléments suivants :

- Endettement important de Telecom Éireann, en raison des dépenses d'équipement considérables requises et du coût élevé de la prestation de services de télécommunications en Irlande.
- Ajustements structurels nécessaires de Telecom Éireann, afin de permettre à l'opérateur de fonctionner de manière efficace dans un contexte de libéralisation complète tout en assurant son obligation de service universel, en augmentant sa densité d'abonnés et en rééquilibrant ses tarifs.

La Commission européenne, considérant les observations des parties intéressées en Irlande, a étudié la question sous l'angle suivant :

- Nécessité d'une élimination provisoire de toute concurrence pour permettre à Telecom Éireann de poursuivre sa mission d'intérêt général, à savoir le service universel pour la téléphonie vocale.
- La période de dérogation doit être strictement proportionnelle aux mesures nécessaires d'ajustement structurel en prévision de la pleine concurrence, à savoir: (i) poursuite du développement des réseaux de Telecom Éireann ; (ii) poursuite de l'ajustement structurel des tarifs de Telecom Éireann ; (iii) transformation de Telecom Éireann, et plus particulièrement poursuite du développement de ses produits, de la restructuration des éléments fondamentaux de ses coûts et achèvement de sa transformation en organisme axé sur le marché et sur les besoins de la clientèle.

Après un examen détaillé portant sur les questions relatives au service universel, à la densité téléphonique, au taux de pénétration, au rééquilibrage des tarifs, à la structure de la dette et des coûts, et aux effets sur les échanges, notamment par la possibilité de procéder à des subventions croisées sur les marchés étrangers, la Commission européenne a décidé, en conclusion, d'accepter la requête du gouvernement irlandais (cf. tableau 1).

Tableau 1. **Dérogation à la libéralisation complète**

	Date requise par la CE	Échéance de la dérogation	Date demandée par l'Irlande
Services et infrastructures de téléphonie vocale	1er janvier 1998	1er janvier 2000	1er janvier 2000
Fourniture de services ouverts à la concurrence sur infrastructure propre ou de tiers	1er juillet 1996	1er juillet 1997	1er juillet 1999
Interconnexion directe de réseaux de télécommunications mobiles	Prise d'effet immédiate, 1996	1er janvier 1999	1er janvier 2000

Aux termes de la dérogation, l'Irlande était tenue, d'une part de publier les modifications législatives nécessaires à la réalisation de la situation de pleine concurrence et de soumettre des propositions de financement des services universels avant le 1er avril 1998, et, d'autre part, d'adopter ces modifications avant le 1er novembre 1998.

### Marché et acteurs du secteur des télécommunications

Actuellement, le marché des télécommunications en Irlande compte environ 70 sociétés détentrices de licences de télécommunications, dont 45 sont opérationnelles ; la plupart d'entre elles se sont implantées après la libéralisation complète du marché, le 1er décembre 1998. Toutefois, les deux principaux opérateurs – les groupes Eircom et Esat Telecom – représentent une part importante du marché actuel des télécommunications en Irlande. Le tableau 2 présente les principaux opérateurs de télécommunications et le nombre de clients résidentiels.

Tableau 2. Principaux opérateurs de télécommunications en Irlande

	Opérateur	Nombre de clients résidentiels (au 31 mars 2000)
Téléphonie fixe	Eircom Esat Telecom OCEAN	1 585 000 37 720 N/D
Téléphonie mobile	Eircell Esat Digifone Meteor	1 049 000 550 000 (bientôt opérationnel)
Télévision par câble	NTL Chorus Communications	356.23 (TV par câble) 0 (téléphonie) 254 585 (TV par câble) 0 (téléphonie)

1. Esat Telecom et OCEAN sont détenus par British Telecom et sont en cours de fusion.
2. Le nombre d'abonnés NTL et Chorus Communications correspond aux chiffres du 30 juin 2000.
3. En décembre 2000, Vodaphone (Royaume-Uni) était en train de racheter Eircell.

Source: Esat Telecom, Eircom (rapport annuel 2000), NTL.

Eircom, l'ancien monopole, est resté l'acteur le plus puissant sur le marché des télécommunications en Irlande depuis la libéralisation complète ; il détient pratiquement 83 du marché de la téléphonie fixe en termes de recettes<sup>13</sup>. Ces dernières ont progressé de 10 % entre les exercices 1998 et 1999. Cette augmentation est principalement induite par la téléphonie mobile, dont les recettes ont progressé de 40 %<sup>14</sup>. Le trafic d'appels de détail sur le réseau à lignes fixes, qui s'élevait à 10.3 milliards de minutes à la fin du mois de mars 2000, a augmenté de 7.1 % l'année dernière, tandis que le trafic de gros, qui se monte à 1.8 milliard de minutes, progressait de 129 % pendant la même période<sup>15</sup>. Selon les prévisions, la part de marché des nouveaux entrants dans les services de téléphonie fixe devrait continuer à augmenter, au fur et à mesure de l'introduction et du développement du nouveau régime d'interconnexion, qui repose sur une méthode de coût marginal moyen à long terme, la présélection du transporteur et la portabilité du numéro.

Eircom conserve une position puissante sur le marché de la téléphonie fixe en raison d'une infrastructure couvrant l'ensemble du pays. Ce prestataire de service est présent dans chaque segment du marché des télécommunications et détient les plus grandes parts de marché parmi tous les concurrents opérant dans chacun de ces segments.

Sur le marché intérieur de la téléphonie fixe, Esat Telecom et OCEAN (le second ayant été intégré au premier et les deux opérateurs étant détenus par British Telecom à la suite d'une fusion début 2000) sont les principaux concurrents d'Eircom ; ils sont prestataires de service pour les entreprises et les particuliers, sur tous les marchés de la téléphonie locale, interurbaine et internationale.

Actuellement, 596 000 foyers reçoivent la télévision par câble en Irlande, sur une population d'environ 1.2 million de personnes équipées d'un téléviseur. Un certain nombre de petits câblo-opérateurs, disposant généralement de moins de mille abonnés, offrent des services analogiques<sup>16</sup>. En outre, il existe environ 120 000 abonnés au système MMDS (Multipoint Microwave Distribution System – système hyperfréquence de distribution multipoint) dans les zones rurales et les zones urbaines non câblées. Les

opérateurs MMDS offrent des services analogiques et numériques et sont soumis aux mêmes dispositions, en matière de licence, que les câblo-opérateurs relevant de la même réglementation. Chaque câblo-opérateur bénéficie d'un monopole (exclusivité intra-plate-forme), accordé par l'ODTR, arrivant à expiration en avril 2004. Le monopole limité a été accordé pour leur permettre d'améliorer leurs réseaux pour fournir des services numériques et étendre leur couverture, comme l'exigent les conditions de licence.

En juin 2000, le nombre d'abonnés au réseau de téléphonie mobile était estimé à 1.86 million de personnes, ce qui correspond à un taux de pénétration de 50 %. Eircell est l'opérateur de téléphonie mobile le plus important parmi les deux principaux concurrents du marché irlandais, mais les deux opérateurs ont été notifiés en qualité d'organismes puissants sur le marché des réseaux et des services publics de téléphonie mobile. Le troisième opérateur titulaire d'une licence, Meteor, n'avait toujours pas démarré ses opérations en octobre 2000.

Quatre licences UMTS (IMT-2000) seront attribuées, en avril ou en mai 2001 par le biais d'une procédure de sélection comparative (également appelée « concours de beauté »)<sup>17</sup>.

De nouveaux prestataires de services de téléphonie mobile, notamment des revendeurs de bande passante radio, des fournisseurs d'accès indirect et des opérateurs de réseaux virtuels mobiles, devraient également se développer. Il est prévu que l'ODTR n'adopte pas de mesures réglementaires dans ce domaine et mette l'accent sur des négociations commerciales, comme l'indique leur document de consultation<sup>18</sup>.

L'ODTR a signalé qu'un certain nombre d'opérateurs occupaient une position puissante sur quatre marchés<sup>19</sup>; ces opérateurs ont donc été soumis à des obligations supplémentaires permettant de contrôler l'exercice de leur puissance sur le marché, aux termes de la directive de l'Union européenne sur la fourniture d'un réseau ouvert (ONP). Ces marchés sont les suivants : réseaux et services téléphoniques publics fixes, services relatifs aux lignes louées, réseaux et services de télécommunications mobiles, et marché national de l'interconnexion. Eircom est un opérateur puissant sur le marché des réseaux et des services fixes, des lignes louées et de l'interconnexion nationale. Eircell a été qualifié d'organisme puissant sur le marché de la téléphonie mobile et sur le marché national de l'interconnexion. Esat Digifone a également été désigné comme opérateur puissant sur le marché de la téléphonie mobile (tableau 3). A terme, le renforcement de la part de marché du troisième opérateur de téléphonie mobile, Meteor, nécessitera la révision de la position des acteurs de téléphonie mobile en termes de puissance sur le marché<sup>20</sup>.

Tableau 3. **Notification des opérateurs puissants sur le marché irlandais des télécommunications**

	<b>Réseaux et services téléphoniques publics fixes</b>	<b>Services relatifs aux lignes louées</b>	<b>Réseaux et services de téléphonie mobile</b>	<b>Interconnexion nationale</b>
Eircom	puissant sur le marché	puissant sur le marché		puissant sur le marché
Eircell			puissant sur le marché	puissant sur le marché
Esat Digifone			puissant sur le marché	

## 2. NATURE ET REFORMES DES STRUCTURES DE REGLEMENTATION

### 2.1. *Institutions et procédures réglementaires*

#### *Ministère des Entreprises publiques*

En Irlande, le ministère des Entreprises publiques est chargé de la politique générale dans le secteur des télécommunications et de la radiodiffusion<sup>21</sup>, qui englobe le spectre des radiofréquences, mais aussi dans le secteur des transports, de l'énergie et des ressources terrestres. Comme cela est indiqué plus haut, les fonctions du gouvernement en matière de réglementation ont été transférées à l'ODTR par la loi de 1996 sur les télécommunications (dispositions diverses) (appelée ci-après « loi de 1996 »). Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays de l'OCDE, le ministère des Entreprises publiques n'a pas essayé de conserver de pouvoir réglementaire sur le secteur considéré.

L'une des critiques émises à l'encontre du processus de libéralisation en Irlande est que le gouvernement irlandais s'est contenté de réagir aux exigences de l'Union européenne en transposant mécaniquement les directives concernées en législation nationale, mais aussi que l'objectif visé par l'ensemble du processus de réforme réglementaire et, par conséquent, les avantages de la réforme, n'ont pas été suffisamment reconnus. Cette critique est injuste dans la mesure où le gouvernement irlandais a effectivement reconnu les avantages de la concurrence en réduisant la période de dérogation ; en revanche, compte tenu du retard pris au départ dans le processus de libéralisation, il n'y avait pas vraiment d'autre possibilité que de transposer rapidement les directives et de s'assurer que les cadres en place répondaient aux conditions requises en vue de la réalisation d'une situation de concurrence.

Depuis 1998, de nouvelles initiatives ont été prises concernant le développement du cadre réglementaire ; en mars 2000, le ministère des Entreprises publiques a publié le document *Gestion et responsabilités publiques dans le processus de réglementation : propositions d'action* (« Governance and Accountability in the Regulatory Process: Policy Proposals ») ; ce document présente les propositions ministérielles pour le développement et la clarification du cadre réglementaire régissant les secteurs relevant de ses compétences. En septembre 2000, la ministre a publié le rapport *Propositions pour un projet de loi sur la réglementation du secteur des télécommunications* (« Outline Legislative Proposals in relation to the Regulation of the Communications Sector »<sup>22</sup>), qui présente ses propositions de législation relative à la réglementation des communications, notamment en ce qui concerne les principes de gestion et les responsabilités publiques dans ce secteur. Ces propositions montrent que le ministère a réagi rapidement aux points faibles perçus dans le cadre réglementaire et qu'il a intégré de nouvelles propositions de l'Union européenne à la législation nationale. Bien qu'il n'ait pas encore été soumis au Parlement, un projet de loi sur les télécommunications (infrastructures) a été élaboré par le ministère en 1999 ; ce projet porte sur une réforme du système offrant aux opérateurs de réseaux de télécommunications la possibilité d'accéder au domaine foncier public et privé. Grâce au travail du ministère et de l'ODTR, et malgré un retard initial, l'Irlande a rattrapé de nombreux pays européens qui l'avaient précédée en engageant le processus de libéralisation et a même pris de l'avance sur ces pays dans certains aspects de la réglementation.

Le Plan national de développement 2000-2006 définit les objectifs de l'Irlande en matière de communications et de commerce électronique, à savoir : (1) développement du secteur des communications de façon à ce que l'Irlande puisse figurer parmi les dix premiers pays de l'OCDE en termes de gamme, de qualité, de disponibilité et de prix des services ; (2) établissement d'un cadre juridique, réglementaire et administratif destiné à encourager le développement du commerce électronique et des activités numériques<sup>23</sup>.

*ODTR (Office of the Director of Telecommunications Regulation – Bureau du directeur de la réglementation des télécommunications)*

L'ODTR est l'autorité nationale autonome chargée de la réglementation des télécommunications, qui comprend la distribution de programmes de radiodiffusion. Institué par la loi de 1996, cet organe a commencé à fonctionner en juillet 1997. Il est dirigé par une seule personne, le Directeur, sur concours de la fonction publique par le ministre des Entreprises publiques, après accord du ministre des Finances<sup>24</sup>. Les entités de réglementation dirigées par une seule personne ont courantes dans les pays de l'OCDE bien que, dans la majorité de ces derniers, ces structures soient dirigées par une entité collégiale<sup>25</sup>.

Les fonctions et les charges principales et secondaires de l'ODTR sont définies par un ensemble étendu de lois. Les principales missions de cet organisme sont les suivantes : développement et mise en place du régime de délivrance des licences, supervision du régime de l'interconnexion, règlement des litiges, supervision de l'accès aux réseaux, gestion et attribution de licences relatives à l'utilisation du spectre de fréquences, gestion et administration des ressources de numérotation nationale, fixation des plafonds de prix et, enfin, suivi et mise en application des décisions relatives à la qualité du service et aux objectifs de performances.

L'ODTR est financée entièrement par des revenus provenant des industries de la radiodiffusion et des télécommunications. Ces revenus sont composés des redevances versées pour les licences de radiodiffusion et des taxes imposées sur le chiffre d'affaires des opérateurs des télécommunications (à un taux de 0.2 %) et sur le chiffre d'affaires des câblo-opérateurs et des opérateurs de MMDS (Multipoint Microwave Distribution System – système hyperfréquence de distribution multipoint, également appelé « câble radio ») (à un taux de 3.5 %)<sup>26</sup>. Le coût de fonctionnement de l'ODTR pour l'exercice clos le 30 juin 1999 s'est établi à environ 11.1 millions IEP et a été totalement couvert par les redevances et les taxes des licences (et des intérêts bancaires)<sup>27</sup>. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la totalité ou une partie des besoins budgétaires de l'entité de réglementation est couvert par des redevances et des cotisations prélevées auprès du secteur d'activité correspondant.

Les objectifs de l'ODTR n'ont pas été clairement définis dans la loi de 1996. Compte tenu de cette situation, la directrice de l'ODTR a affirmé qu'elle s'engageait à « veiller à ce que [l'ODTR] joue un rôle effectif dans la promotion de l'exploitation et du développement de la concurrence dans le secteur [des télécommunications], à l'intérieur des paramètres définis par la législation communautaire et irlandaise », mais aussi que « l'Irlande » avait « besoin d'un système de communication bon marché et perfectionné afin de conserver et de renforcer sa compétitivité au sein de l'économie mondiale »<sup>28</sup>. La mission de l'ODTR, définie à la section 15 de la loi sur le droit à l'information de 1997, précise :

*L'objectif du Bureau du Directeur de la réglementation des télécommunications est de réguler avec intégrité, impartialité et expertise afin de faciliter le développement rapide d'un secteur compétitif de télécommunications de pointe, qui met à la disposition de l'utilisateur final ce qu'il y a de mieux en matière de prix, de choix et de qualité, qui attire l'investissement commercial et qui soutient la croissance à la fois sociale et économique.*<sup>29</sup>

L'ODTR a axé ses efforts sur le développement de la concurrence dans le secteur des télécommunications, ce qui renforce la compétitivité de l'économie irlandaise. Dans son rapport annuel 1998-1999, l'ODTR insiste sur le fait que « l'accent est désormais résolument mis sur les utilisateurs des services de télécommunications et sur les moyens de les servir le mieux possible » ; on peut également y lire : « Nous nous trouvons aujourd'hui dans un environnement de libre concurrence, où le consommateur peut choisir »<sup>30</sup>. Les nouvelles propositions de loi élaborées par le ministère des Entreprises publiques définissent clairement les objectifs de l'ODTR comme suit<sup>31</sup> :

- a) « Promouvoir durablement un marché ouvert et concurrentiel dans le domaine des réseaux et des services de communication électronique en Irlande, dans la perspective de procurer les plus grands avantages possibles aux usagers en termes de choix, de prix, de qualité, de rapport qualité-prix et d'accès à de nombreux services novateurs.
- b) Assurer la gestion et l'utilisation efficace du spectre de radiofréquences et des numéros issus des ressources de numérotation nationale, conformément aux orientations politiques telles qu'elles sont fixées par le ministre ».

L'organisation de l'ODTR repose sur trois unités fonctionnelles : développement du marché, exploitation du marché et cadre du marché. Ces unités viennent s'ajouter aux services des ressources humaines, financier et juridique. Cet organisme axé sur l'avenir souple, possède une structure qui lui permet de réagir efficacement aux transformations et à la convergence des secteurs traditionnels. De nombreux acteurs ont accusé l'ODTR de ne pas faire suffisamment preuve de transparence lorsqu'il s'agit de donner des explications détaillées sur son organisation ou de désigner clairement des correspondants. Ce manque de transparence structurelle a plusieurs raisons ; il est dû en partie aux ressources insuffisantes de l'ODTR et en partie à l'affectation d'équipes souples sur différents projets excluant la possibilité d'élaboration d'un organigramme rigide. Il reste toutefois suffisamment de possibilités pour améliorer la transparence et l'accès. Si la structure de l'organisation de l'ODTR et les points d'information ont récemment été publiés sur le site Internet de cet organisme, l'information y est succincte et pas suffisamment détaillée en ce qui concerne les personnes à contacter au sujet de différentes questions relatives à la réglementation. En revanche, l'information sur l'activité de conseil est largement diffusée et les informations détaillées concernant les contacts sont fournies lors de la consultation. Les efforts accrus de l'ODTR pour mettre les intérêts des consommateurs au premier plan, requerra peut-être des transformations de l'organisation interne par exemple par la mise en place d'une division uniquement chargée de régler les questions liées aux consommateurs.

Après avoir démarré avec du personnel détaché par le ministère des Entreprises publiques, l'ODTR compte désormais environ 70 salariés, alors que l'effectif prévu est de 90 personnes environ. Le recrutement a été l'une des principales sources de difficultés pour l'ODTR et les effectifs ont toujours été insuffisants par rapport à la quantité, à la qualité et à la rapidité du travail. Cela est en partie dû au fait que les fonctionnaires détachés par le ministère ont réintégré leur poste d'origine, mais aussi au fait que l'ODTR est en concurrence avec le secteur privé, dont la demande en personnel spécialisé dans les télécommunications a augmenté à la suite de la libéralisation.

L'une des conséquences inévitables de cette situation est que l'ODTR a souvent eu recours à des consultants extérieurs hautement qualifiés pour certaines questions précises. S'il est avantageux de profiter de compétences externes hautement qualifiées, il est tout aussi nécessaire de former des experts en interne et de conserver une « mémoire institutionnelle »; très conscient de cette situation, l'ODTR a assuré dans la mesure du possible le transfert des connaissances au personnel.

#### *Relations entre le ministre et le directeur de l'ODTR*

Le ministre des Entreprises publiques dispose du pouvoir de nomination et de révocation, dans certaines conditions<sup>32</sup>, du directeur ou de la directrice. Par ailleurs, aux termes de la loi de 1996, « le directeur ou la directrice exercera ses fonctions de façon autonome »<sup>33</sup>. La loi prévoit également la participation du ministre dans certains domaines, à savoir en matière d'orientation du directeur en ce qui concerne les exigences du service public, les engagements internationaux, l'attribution et l'utilisation du spectre, etc<sup>34</sup>.

Chaque année, le directeur ou la directrice doit rendre compte au ministre des résultats obtenus dans ses fonctions, mais doit aussi fournir un rapport financier de son activité ; le ministre soumet ensuite ce rapport au Parlement<sup>35</sup>. En d'autres termes, le ministre est responsable, devant le Parlement, des performances générales de l'ODTR ; il s'agit d'une pratique courante dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

### *Responsabilité*

Des questions importantes relatives à la responsabilité ont récemment été au centre de l'attention en Irlande et, à cet égard, la situation a évolué en ce qui concerne le cadre réglementaire général<sup>36</sup>. Le ministère des Entreprises publiques s'était inquiété au sujet de la responsabilité de l'autorité de réglementation en faisant remarquer qu'il était nécessaire de combler ce qui était perçu comme un « déficit démocratique »<sup>37</sup>. La loi de 1996 portant création de l'ODTR ne contenait aucune disposition relative à la responsabilité de cet organisme vis-à-vis du Parlement, mais cette lacune a été comblée dans les textes de loi ultérieurs, adoptés pour d'autres entités de réglementation sectorielles, l'électricité, par exemple. Après la Déclaration de stratégie (« Statement of Strategy »), le ministère a publié, en mars 2000, le document Gestion et responsabilités publiques dans le processus de réglementation : propositions d'action « Governance and Accountability in the Regulatory Process: Policy Proposals »<sup>38</sup>, qui contient des propositions sur la gestion et la responsabilité du cadre réglementaire général, tel qu'il s'applique dans tous les secteurs relevant de la compétence de ce ministère. Ces propositions s'inspiraient de l'opinion exprimée lors de la consultation publique et de l'expérience acquise en Irlande et dans d'autres pays. D'une manière générale, dans ces propositions, le cadre réglementaire est présenté de façon à résoudre la façon dont est perçu le « déficit démocratique », qui aurait pu avoir un impact sur la crédibilité et la légitimité des nouvelles entités réglementaires<sup>39</sup>.

En ce qui concerne le secteur des télécommunications, le ministère a publié un rapport d'expert, Proposition pour un projet de lois relatif à la réglementation du secteur des télécommunications (« Outline Legislative Proposals in relation to the Regulation of the Communications Sector ») ; ce projet de loi sera adopté sous le nom de loi 2000 sur la réglementation des communications<sup>40</sup>. Il reflète les propositions du document Gestion et responsabilités publiques (« Governance and Accountability »), dont les plus importantes sont les suivantes :

- Remplacement de la structure unipersonnelle de l'ODTR par une commission composée de trois personnes et intégration des services postaux dans le domaine de compétences de l'autorité de réglementation<sup>41</sup>.
- Obligation explicite faite à la commission de rendre régulièrement compte de ses projets et de l'ensemble de ses résultats à une commission parlementaire ad hoc, comme cela est prévu pour la Commission chargée de la réglementation dans le domaine de l'électricité<sup>42</sup>.

Le projet de loi joue un rôle important dans la mesure où il renforce les textes précédents (loi de 1996 sur les télécommunications (autres dispositions)), qui n'avaient pas apporté de solution ni d'indication claire concernant un certain nombre de questions importantes (voir plus loin). Dans d'autres pays de l'OCDE, rien ne prouve qu'une entité de réglementation dirigée par une « commission » soit plus ou moins efficace qu'une structure unipersonnelle. La seconde solution est peut-être la plus efficace, étant donné qu'un directeur unique est plus susceptible de prendre rapidement des décisions qu'une commission. Cette affirmation peut être nuancée, en fonction de la structure de la commission et de la fréquence des réunions. Une commission offre la possibilité à des opinions diverses de s'exprimer, mais une fois de plus, la structure et la répartition des responsabilités au sein d'une organisation de ce type peuvent jouer un rôle important. Les accusations de « personnalisation excessive » de l'autorité, lorsque cette dernière est placée

entre les mains d'une seule personne, ne sont pas forcément recevables si l'on met en place des procédures de responsabilité de bonne qualité. Au contraire, il faut parfois que l'instance fasse autorité auprès du public pour permettre une mise en œuvre efficace de la réglementation. Selon les propositions contenues dans la loi de 2000 sur la réglementation des télécommunications, les membres de la commission doivent être nommés par le ministre, sur concours organisé par la commission de la fonction publique. Le mandat s'étendrait sur une durée comprise entre trois et cinq ans et ne pourrait être renouvelé qu'une fois. Les membres de la commission ne pourraient être radiés que pour incapacité ou pour faute grave<sup>43</sup>.

Ce projet de loi renforce les responsabilités de l'organe de réglementation en définissant plus clairement les objectifs de la réglementation, les pouvoirs dont dispose cet organisme, et ses responsabilités vis-à-vis de ses décisions. En obligeant l'organisme de réglementation à soumettre une étude générale de ses performances à une commission parlementaire, ce projet de loi contribue tant à augmenter la transparence et la responsabilité qu'à renforcer l'autonomie de l'entité. Toutefois, l'avant-projet stipule que l'autorité devrait « tenir compte de toute recommandation exprimée par toute commission [parlementaire] ayant le même champ de compétences »<sup>44</sup>. Dans ce contexte, il est également important de noter que le ministre est responsable de l'élaboration de politiques concernant l'ensemble du secteur des communications. Cette nouvelle clause peut poser des difficultés à la commission chargée de la réglementation dans la mesure où des divergences peuvent exister entre les orientations politiques de son ministre de tutelle et les « recommandations » d'une commission parlementaire.

### *Révision des décisions de l'ODTR*

Des parties lésées peuvent contester les décisions de l'ODTR par une action en justice si elles estiment que la procédure présente des aspects illégaux. Avant le 16 mars 2000, les recours contre les décisions de l'ODTR relatives à l'octroi des licences et à l'interconnexion ont suspendu la décision jusqu'à la fin de la procédure d'appel. Maintenant, le Directeur peut appliquer une décision qui est en appel, à moins que le tribunal choisit de la suspendre jusqu'à ce qu'il décide de la faire appliquer ou non. Ainsi, la décision de l'ODTR d'octroyer la troisième licence de téléphonie mobile cellulaire à Meteor Mobile Communications Ltd. en 1998 a été contestée, par voie judiciaire, par le candidat éconduit, Orange Communications Ltd. Cette affaire, qui a eu un grand retentissement, a posé plusieurs questions fondamentales d'ordre institutionnel concernant la révision des décisions de l'ODTR.

La procédure judiciaire, qui s'est terminée par l'arrêt de la Cour suprême de maintenir la décision d'origine prise par l'ODTR en mai 2000, a retardé d'environ dix-huit mois l'établissement de la troisième licence de téléphonie mobile, à savoir l'avènement de la fin du duopole sur le marché irlandais de la téléphonie mobile cellulaire, nuisant ainsi à l'intérêt du consommateur. Cette affaire, tout comme d'autres, a soulevé une question d'ordre plus général, à savoir que la contestation des décisions de l'autorité de réglementation par voie judiciaire peut non seulement retarder effectivement la mise en application des décisions, mais peut aussi souvent imposer des coûts aux parties qui auraient bénéficié de l'application de ladite décision<sup>45</sup>.

Dans le but de résoudre le problème du recours à la procédure judiciaire lorsqu'elle est destinée à retarder l'entrée en application de décisions réglementaires, il a été proposé dans le rapport sur la gestion et la responsabilité publiques de faire appliquer les décisions réglementaires en cas d'examen judiciaire, sauf décision contraire du tribunal. En ce qui concerne le secteur des télécommunications, le ministère des Entreprises publiques a modifié la réglementation s'appliquant à l'interconnexion et à l'octroi de licences dans ce sens<sup>46</sup>. Allant plus loin, il a proposé dans l'avant-projet de loi que ce principe s'applique aux décisions prises par l'ODTR en général. Dans le même temps, il est proposé de consolider la position de l'autorité de réglementation en s'assurant que les décisions de cette dernière ne puissent être remises en question que par l'examen judiciaire visant à établir leur conformité aux principes juridiques en vigueur, et

en aucun cas par la contestation de leur bien-fondé, en fixant un délai maximal de contestation des décisions et en s'assurant que l'examen judiciaire tienne compte « de l'intérêt public dans le sens d'une réglementation efficace du marché »<sup>47</sup>. Par conséquent, ce nouvel avant-projet résout un problème qui existait dans le texte précédent ; en matière de recours judiciaire, le premier texte offrait aux tribunaux la possibilité d'examiner le bien-fondé de tous les aspects d'une décision prise par l'ODTR.

Cette initiative du ministère est importante dans la mesure où elle s'attaque au problème des abus possibles en matière de recours judiciaire destinés à retarder la mise en application effective des décisions et où elle permet de s'assurer que les tribunaux tiennent compte de l'objectif poursuivi par l'ODTR dans ses décisions.

### *Processus de prise de décision*

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la consultation publique fait partie du processus de prise de décision tel qu'il est pratiqué par les entités de réglementation des télécommunications. Ces consultations contribuent à améliorer la transparence et la prise de décision en reflétant une grande variété de points de vue. L'ODTR et le ministère des Entreprises publiques peuvent être félicités pour leur emploi extrêmement efficace du processus de consultation publique, alors que la législation correspondante ne requiert aucune mesure de cette nature<sup>48</sup>.

L'un des défis qui se pose à l'entité de réglementation et d'arriver à refléter plus fidèlement les intérêts des consommateurs dans les procédures de consultation publique. Le grand public, les groupes de défense des consommateurs et les petites et moyennes entreprises disposent des mêmes possibilités de commenter une série de questions, via la consultation publique. En outre, l'ODTR rencontre des groupes de défense des consommateurs et attire leur attention sur les consultations ayant un intérêt particulier pour les consommateurs de sorte que ces groupes puissent donner leur avis lors des consultations. Toutefois, à cause en partie de lacunes dans des domaines précis et en partie parce qu'ils ne sont pas toujours bien organisés, ces groupes ont généralement l'impression que leurs points de vue ne sont pas suffisamment pris en compte dans le processus de consultation, alors qu'ils sont souvent les premiers à être touchés par les décisions.

### *Collaboration avec l'autorité chargée de la concurrence*

Sur le marché des télécommunications, la transition d'une situation de monopole à une situation de concurrence s'est accompagnée d'un engagement accru des autorités chargées de la concurrence dans ce secteur, dans tous les pays de l'OCDE. En Irlande, l'autorité chargée de la concurrence, à savoir l'organisme responsable de l'application de la loi sur la concurrence, placé sous la tutelle du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Emploi, a pour mission d'agir contre les pratiques anticoncurrentielles dans tous les secteurs économiques. Compte tenu des coûts et de la confusion considérables pour les entreprises qu'entraîne le chevauchement de compétences avec l'ODTR, un acte spécifiquement autorisé, voire prescrit, par l'ODTR pourrait s'opposer par inadvertance aux lois sur la concurrence. Ainsi, il est important de s'assurer de la coordination des décisions, afin d'éviter les risques d'incohérence et de surcharge pour les parties concernées. A cet égard, le rapport du Groupe d'études sur la concurrence et les fusions<sup>49</sup> recommande un amendement à la loi sur la concurrence destiné à « accorder l'immunité de juridiction pénale et/ou à soustraire à l'obligation de dommages-intérêts, aux termes de la loi sur la concurrence, en ce qui concerne des actions d'entreprises prises en vertu d'un jugement, d'une décision ou d'un agrément accordé pour l'activité réglementaire sectorielle (recommandation 16(i)). Cet amendement serait susceptible de réduire les incertitudes qui pèsent sur les engagements.

Au départ, la coordination a connu quelques difficultés. L'ODTR avait voulu intégrer les dispositions des sections 4(1) et 5 (relatives à l'interdiction d'accords, de décisions et de pratiques anticoncurrentiels et à l'abus de position dominante) de la loi de 1991 sur la concurrence dans les conditions d'octroi de licences de télécommunications. Au cours des consultations de l'ODTR sur les licences, le problème de la cohérence avec la législation existante et la clarté pour les acteurs de l'industrie a été soulevé et a amené le Directeur à supprimer les dispositions générales sur les pratiques commerciales loyales de toutes les licences en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> décembre 1998, afin d'éviter des conflits éventuels avec l'autorité chargée de la concurrence.

Par ailleurs, l'autorité chargée de la concurrence a agi pendant que l'ODTR menait une consultation publique sur les mesures de réglementation proposées. Par exemple, à propos du débouclage de la boucle locale, l'ODTR a initié une consultation au début 1999. Ensuite, la CE a précisé que les directives de la CE existantes couvraient l'accès à débit mais non le débouclage complet de la boucle locale. Par conséquent, l'ODTR a remarqué, dans sa Notice de la décision sur le débouclage, publiée en avril 2000, qu'il n'avait pas le pouvoir, sous les directives de la CE existantes, de rendre le débouclage obligatoire. La Notice de décision a présenté un programme de travail pour l'introduction de l'accès à débit à échéance d'avril 2001. En octobre 1998, l'autorité chargée de la concurrence a lancé une procédure à l'encontre d'Eircom pour abus de position dominante. Actuellement, l'affaire est entre les mains de la justice. En décembre 2000, l'Union européenne a adopté un règlement portant sur le débouclage complet qui oblige les opérateurs de téléphonie fixe avec un pouvoir de marché significatif de rendre un débouclage de la boucle locale disponible à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Eircom a publié son offre d'accès de référence peu avant le 1er janvier 2001.

Le projet de loi 2000 sur la réglementation des communications reconnaît explicitement la nécessité d'une collaboration entre l'ODTR et l'autorité chargée de la concurrence. Trois clauses relatives à cette question figurent sous le titre 39 du projet de loi. La première, qui repose sur l'hypothèse d'une bonne relation professionnelle entre ces deux organismes, stipule ce qui suit : lorsqu'une question réglementaire relève de la compétence des deux organes, l'un d'entre eux peut surseoir à décider et laisser agir l'autre. La deuxième clause, qui est importante, requiert que les deux organes se consultent avant d'agir en matière de réglementation des communications lorsqu'il s'agit d'un domaine commun de compétence, mais que l'organe prenant la décision en dernier recours tienne compte de l'avis de l'autre. Pour qu'elle puisse s'appliquer efficacement, cette clause requiert peut-être des deux organes qu'ils se mettent d'accord à l'avance sur leurs domaines respectifs de compétences en ce qui concerne la réglementation des communications. Un tel processus pourrait prendre la forme d'un protocole entre les deux autorités<sup>50</sup>.

Une disposition tout aussi importante du projet de loi permet aux deux organes de réglementation d'échanger des informations confidentielles. Cette clause est relativement unique, dans la mesure où les autorités chargées de la concurrence sont souvent contraintes de garder le secret sur les informations qu'elles sont amenées à connaître au cours de leurs enquêtes. En octroyant à l'ODTR les pouvoirs nécessaires pour collecter de l'information et en soumettant cet organisme à une clause de confidentialité, la nouvelle loi facilite l'échange d'informations de cette nature et permet une prise de décision plus rapide et plus efficace.

#### *Les pouvoirs insuffisants de l'ODTR en matière de mise en application des décisions*

En général, l'ODTR est bien noté par le secteur des télécommunications pour son fonctionnement et ses décisions. Toutefois, cet organisme n'a pas été bien noté en ce qui concerne ses capacités de suivi, de surveillance et de mise en application des décisions. L'une des raisons de cette lacune a été le manque de personnel et la nécessité, pour l'organe de réglementation, de mettre en place le

cadre réglementaire et les garde-fous nécessaires, après la décision prise par le gouvernement en 1998, de réaliser la libéralisation complète du marché treize mois avant la fin de la période de dérogation. Une seconde raison, plus fondamentale, concerne les pouvoirs insuffisants de l'ODTR en matière de mise en application de ses décisions.

Le nouveau projet de loi renforce le pouvoir de l'ODTR dans ce domaine. Plus particulièrement, les amendes ont été augmentées et comprennent notamment la possibilité de poursuites judiciaires et de décisions de condamnation pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Des amendes pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires ou 500 000 IEP (la plus grande de ces deux valeurs étant retenue) sont proposées, ainsi qu'une astreinte ne dépassant pas 5 000 IEP par jour en cas d'infraction continue. En cas d'infraction mineure, l'autorité de réglementation disposera également de droits de poursuite dans certains cas, de façon à lui permettre d'agir rapidement lorsqu'elle estime être en présence d'une infraction<sup>51</sup>. En ce qui concerne les infractions sommaires, il est proposé dans la nouvelle loi de conserver l'amende à son niveau actuel (à savoir 1 500 IEP) et trois mois d'emprisonnement au maximum. Bien qu'elles correspondent à une amélioration substantielle par rapport aux dispositions précédentes, les nouvelles propositions n'accordent pas une marge de manœuvre suffisante à l'autorité de réglementation pour permettre à cette dernière d'infliger rapidement des pénalités. Or, une telle mesure est nécessaire si l'on considère les coûts que le non respect d'une décision réglementaire peut occasionner à d'autres acteurs. Le niveau des pénalités en cas d'infraction sommaire reste assez bas et devrait être plus proportionnel au dommage que le non respect de décisions réglementaires cause à d'autres acteurs. Il convient de noter en outre que le montant des amendes infligées sans recours aux tribunaux est limité, à savoir que si l'amende dépasse un certain montant, l'infraction doit faire l'objet d'un arrêt de mise en accusation, ce qui peut prendre beaucoup de temps.

L'ODTR a pu appliquer des clauses de pénalité pour manquement à la fourniture de lignes louées par Eircom à d'autres opérateurs titulaires d'une licence. En septembre, après avoir consulté l'ODTR et les acteurs du secteur des télécommunications, Eircom a conclu un « accord de niveau de service » avec d'autres opérateurs titulaires d'une licence, aux termes duquel Eircom fournirait des circuits de lignes louées dans un délai de 26 jours à compter de la commande et que tout manquement à cet engagement se traduirait par une pénalité plafonnée. L'accord de niveau de service, qui est entré en vigueur en novembre 1999, comprenait également une proposition de diminution du délai de livraison, ce dernier passant de 60-40 jours à dix jours. Les pénalités ont été plafonnées à 3 000 IEP par ligne en retard<sup>52</sup>. Estimant qu'Eircom avait persisté à ne pas s'acquitter convenablement de sa tâche, l'ODTR a décidé en septembre 2000 de déplafonner les pénalités, d'en augmenter le montant et de les appliquer sur une base journalière. Eircom a contesté l'autorité de l'ODTR à déplafonner ces amendes et l'affaire a été transmise au tribunal de première instance (High Court) fin novembre 2000, où elle est en cours d'examen.

#### *Gestion des réclamations des consommateurs*

Les groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que leurs réclamations concernant les services de télécommunications n'avaient pas été traitées de façon satisfaisante. Les réclamations des consommateurs, portant notamment sur la facturation, ont tout d'abord été transmises aux opérateurs de télécommunications concernés et responsables au premier titre. Il convient également de noter que l'ODTR exige des candidats à l'octroi d'une licence de télécommunications qu'ils établissent un contrat destiné à leur clientèle dans lequel ils indiquent la façon dont sont traitées les réclamations. Les consommateurs non satisfaits ont parfois demandé l'intervention de l'ODCA (Office of the Director of Consumer Affairs – Bureau du directeur des relations avec les consommateurs), un organe légal indépendant responsable d'une vaste gamme de textes de loi relatifs à la protection du consommateur. Toutefois, l'ODCA n'examine pas normalement des réclamations provenant des individus, quel que soit le secteur. L'ODTR, qui a des responsabilités réglementaires en matière de réclamations dans le domaine des télécommunications, a souvent renvoyé les problèmes aux opérateurs concernés pour investigation dans de nombreux cas avant de déterminer quelle action il convenait éventuellement de prendre.

Cette situation est en grande partie due à l'absence d'un dispositif formel capable de gérer ces réclamations. Par conséquent, bien que l'ODTR ait pour mission de résoudre les réclamations des consommateurs dans le domaine des télécommunications, ces réclamations ont été traitées au cas par cas<sup>53</sup>. Pour l'essentiel, cela s'est traduit par leur renvoi vers les opérateurs concernés pour investigation et pour obtenir un rapport afin que l'ODTR puisse déterminer quelle action il s'agit de prendre. Dans l'état actuel des choses, les consommateurs peuvent aussi recourir à la procédure de petites créances auprès du tribunal de simple police (appelé couramment tribunal de petites créances), lorsque le montant en jeu est inférieur à 1 000 IEP.

L'ODTR et le ministère des Entreprises publiques sont conscients de ces problèmes et travaillent à l'établissement d'un mécanisme formel de traitement des réclamations émanant des consommateurs. Le projet de loi 2000 sur la réglementation des communications fournit un cadre pour le traitement de ce problème<sup>54</sup>. Aux termes de cette loi, les opérateurs de télécommunications devraient élaborer et publier un code de déontologie régissant leurs relations avec les usagers<sup>55</sup>. Toutefois, il serait plus adéquat de demander à l'ensemble du secteur de mettre au point un code unique de déontologie permettant de résoudre les réclamations et les litiges émanant des usagers. La loi obligerait également l'ODTR à établir des procédures pour l'examen, l'investigation et le règlement des réclamations et des litiges provenant des consommateurs et des usagers, à la suite d'une consultation publique, et conférerait à cet organisme l'autorité d'élaborer des résolutions ayant force exécutoire. L'ODTR a déjà travaillé en conjonction avec les opérateurs pour établir les délais de traitement des réclamations. Il est important que ces délais soient inclus dans toute procédure spécifique qui est mise en œuvre.

Il est important pour l'autorité de réglementation de compléter les dispositions proposées en exigeant des opérateurs qu'ils fournissent un rapport écrit sur le nombre et le type de réclamations reçues, mais aussi des résumés sur le temps passé à les résoudre, le nombre de cas résolus de façon satisfaisante et le nombre de cas non résolus. Dans ce contexte, le projet de l'ODTR de le faire dans le cadre d'un programme intitulé "Mesurer la performance des opérateurs détenteurs de licence" doit être apprécié.

## **2.2. Règlements et instruments politiques apparentés dans le secteur des télécommunications**

### *Réglementation relative à l'entrée et à la prestation de service*

La libéralisation complète du marché irlandais des télécommunications, le 1er décembre 1998, a abouti à la création d'un nouveau régime de licences. A partir des dispositions de la loi sur les services des postes et des télécommunications de 1983, l'ODTR a établi deux types de licences : une licence relative aux services généraux de télécommunications et une licence relative aux services de base de télécommunications. Les principales caractéristiques de ces deux types de licences sont énumérées dans le tableau 4. En décembre 2000, il y avait 46 détenteurs de licences générales (dont 25 étaient opérationnels) et 31 détenteurs de licences de base (dont 21 étaient opérationnels)<sup>56</sup>.

Le régime irlandais de licences est ouvert. La durée normale de traitement de la procédure d'octroi d'une licence, à savoir quatre ou six semaines, est relativement courte par rapport à un certain nombre de pays de l'OCDE dotés d'un cadre réglementaire pour l'octroi de licences individuelles. Ce régime est conforme à la directive de l'Union européenne sur les licences<sup>57</sup>. Toutefois, afin de continuer à réduire les obstacles à l'entrée sur ce marché et à attirer davantage d'investissements, mais aussi pour prolonger la transparence, la simplicité et l'efficacité de la réglementation, l'Irlande devrait modifier son régime de licences individuelles pour s'orienter vers un système d'autorisation générale. Il conviendrait au moins de revoir les conditions requises, qui exigent la fourniture d'un plan d'entreprise détaillé et de haut niveau, comprenant des détails sur les ressources et les projections financières, mais aussi une adéquation

des ressources de gestion aux ressources techniques<sup>58</sup> ; en effet, un fonctionnement efficace du marché devrait suffire à déterminer la viabilité des projets d'un entrant. La directive de l'Union européenne de 1997 sur l'octroi de licences exige d'accorder la priorité aux autorisations générales plutôt qu'aux licences individuelles ; par ailleurs, une nouvelle directive communautaire<sup>59</sup> en cours d'élaboration stipule que tous les services et les réseaux de communications électroniques doivent être couverts par un cadre d'autorisation générale. Aux termes de cette proposition, l'exploitation des licences se limiterait à l'attribution de fréquences radio.

La meilleure pratique à cet égard se rencontre au Danemark. Dans ce pays, tous les opérateurs de télécommunications, à l'exception de ceux qui offrent des services publics de téléphonie mobile, peuvent accéder librement au marché sans qu'il leur soit même nécessaire d'être enregistrés auprès de l'organe de réglementation, dans la mesure où ils remplissent les conditions générales énoncées dans un arrêté d'exécution qui épouse pour l'essentiel les conditions fixées dans la directive de l'Union européenne sur l'octroi des licences<sup>60</sup>.

Il n'existe aucune restriction par branche d'activité dans le secteur irlandais des télécommunications<sup>61</sup>.

Tableau 4. **Types de licences requises pour accéder au marché irlandais des télécommunications**

	Licence générale	Licence de base
Opération autorisée	- fourniture de tous types de réseaux et de services de télécommunications au grand public, y compris la téléphonie vocale. - les titulaires peuvent faire une demande de numéros de téléphone provenant du plan national de numérotation	- fourniture de tous types de réseaux et de services de télécommunication, à l'exception de la téléphonie vocale et des services faisant intervenir des numéros
Durée de validité	Quinze ans	Cinq ans
Traitement normal de la demande	Six semaines après réception de toutes les informations	Quatre semaines après réception de toutes les informations
Conditions générales devant figurer dans la demande	- plan d'entreprise détaillé sur trois ans ou plus, comprenant les principales sources de financement et les prévisions de chiffre d'affaires et de dépenses - ressources administratives et techniques adéquates - indication du réseau ou du service envisagé	- indication du réseau ou du service envisagé
Type de licence	Licence individuelle	Autorisation générale
Redevance	Redevance initiale : 12 500 euros Redevance annuelle : 0.2 % du chiffre d'affaires	Redevance initiale : 2 500 euros Redevance annuelle : 0.2 % du chiffre d'affaires
Fondement juridique	Section 111(2) de la loi de 1983 sur les services des postes et des télécommunications	Section 111(3) de la loi de 1983 sur les services des postes et des télécommunications

Source : ODTR.

Pour pouvoir fournir un service de téléphonie mobile en Irlande, tout opérateur doit se procurer deux licences individuelles, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Il s'agit d'une part d'une licence de service relevant de la loi de 1983 sur les services des postes et des télécommunications et d'autre part d'une licence de radio pour l'équipement et le spectre de fréquences, qui relève de la loi de 1926 sur la télégraphie sans fil. Trois opérateurs sont présents dans cette catégorie ; parmi ceux-ci, Eircell et Esat Digifone sont opérationnels et notifiés en qualité d'organismes puissants sur le marché des réseaux et des services publics de téléphonie mobile<sup>62</sup> ; Meteor, le détenteur de la troisième licence, devrait débiter ses opérations en 2000. Les opérateurs de boucle locale radio (BLR) nécessitent des licences équivalentes, étant donné qu'ils ont besoin d'accéder aux fréquences radio. Six licences de ce type ont été délivrées jusqu'à présent.

La prestation de nouveaux services mobiles par des revendeurs de bande passante radio, des fournisseurs d'accès indirects et des opérateurs de réseaux virtuels mobiles ne fait pas l'objet de réglementations spéciales, comme cela a été précisé dans le rapport de l'ODTR sur le cadre réglementaire régissant l'accès au marché de la téléphonie mobile<sup>63</sup>.

L'entrée sur le marché de la télévision par câble, qui comprend le système MMDS, requiert une licence individuelle délivrée par l'ODTR. Dans leur forme actuelle, les licences de câblo-opérateurs délivrées en 1999 permettent à ces derniers de bénéficier de cinq ans d'exclusivité intra-plate-forme (à savoir un monopole dans chaque zone d'exploitation) sur la prestation de services de programmation, sur les quinze ans de durée de la licence. Les câblo-opérateurs sont tenus de verser une redevance annuelle de licence fixée à 3.5 % de leur chiffre d'affaires. Par ailleurs, des conditions spécifiques de lancement progressif sont imposées.

Ce choix visant à limiter l'exclusivité a été adopté de façon à permettre un développement rapide des infrastructures de télévision par câble en Irlande, en particulier pour les services numériques ; ces infrastructures exigent en effet d'énormes dépenses d'équipement. Les licences ont été délivrées sur le principe « premier arrivé, premier servi », sous réserve de la conformité à certaines exigences réglementaires. Toutefois, si l'octroi d'une période d'exclusivité était malgré tout nécessaire, afin d'attirer les capitaux et de développer les infrastructures de câblage aussi vite que possible, le taux de pénétration de ces infrastructures, y compris du système MMDS est aujourd'hui relativement élevé (cf. section 3). Cela donne à penser que l'objectif initial a été atteint, du moins en partie. La modernisation des systèmes de câblage fin de permettre l'accès et la téléphonie à large bande est plus susceptible de se produire sur un marché concurrentiel. Toutefois, il est désormais nécessaire de s'assurer que les câblo-opérateurs sont clairement informés du fait que la période d'exclusivité dont ils disposent s'achèvera dans les délais prévus.

Les câblo-opérateurs sont également tenus d'obtenir des autorisations d'urbanisme et de voirie des municipalités pour l'installation de matériel tel que les têtes de réseau et pour les travaux de terrassement sur les voies de circulation. En cas de prestation de services téléphoniques, les câblo-opérateurs sont tenus d'obtenir des licences séparées, les licences propres au câble ne s'appliquant pas à la téléphonie. Lorsque la période initiale de cinq arrivera à échéance, en avril 2004, la délivrance de licences relatives aux réseaux de télévision par câble devrait être rationalisée et couverte par la procédure d'autorisation générale.

Les opérateurs de radiodiffusion terrestre doivent tout d'abord obtenir des licences de l'ODTR relatives à l'exploitation de matériel destiné à la télégraphie sans fil (qui relève de la loi de 1926 sur la télégraphie sans fil). Ils doivent également être autorisés à diffuser des services de programmation par la Commission indépendante de radiodiffusion et de télévision (IRTC), qui relève de la loi de 1988 sur la radiodiffusion et la télévision. L'Irlande possède également une organisation nationale du service public de la radiodiffusion et de la télévision, la RTE (Radio Telefís Éireann), qui est un établissement public relevant de la loi de 1960 sur la radiodiffusion.

Il n'existe aucune restriction frappant les participations étrangères en Irlande. Un certain nombre de procédures de notification régissent les changements relatifs au contrôle, à la répartition du capital ou à la structure de l'actionariat du titulaire d'une licence. Un certain nombre de sociétés de communication détenues à 100 % par des capitaux étrangers sont déjà exploitées sur le marché irlandais des télécommunications ; par ailleurs, l'investissement étranger a joué un rôle important dans le développement des télécommunications irlandaises. Cette situation est illustrée par la participation de KPN et de Telia au capital d'Eircom et par l'acquisition d'Esat Telecom par British Telecom en avril 2000.

## *Droits de passage*

Dans la situation de monopole, Telecom Éireann (aujourd'hui Eircom) avait un droit d'expropriation et de servitude sur les terrains privés, mais ce droit a été supprimé en même temps que les privilèges liés à la situation de monopole de cet opérateur. Par conséquent, Eircom et d'autres opérateurs de télécommunications n'ont plus le droit d'imposer une servitude sur des terrains privés, mais doivent négocier avec les propriétaires de ces terrains.

L'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les nouveaux entrants concerne les exigences exprimées par les collectivités locales et les municipalités lors des demandes de droits de passage sur les voies de circulation. Certaines municipalités ont demandé, par exemple, que des conduites supplémentaires soient installées et mises à la disposition d'autres nouveaux entrants. L'ALTO (Association of Licensed Telecommunications Operators), une association regroupant des nouveaux entrants sur le marché, a émis des propositions portant sur la coordination de la pose de conduites. L'obtention d'un droit de passage sur les voies de circulation locales requiert une autorisation délivrée par l'administration de la voirie locale (il y a plus de trente administrations de ce type en Irlande) ou par l'Administration des routes nationales, selon qu'il s'agisse de voies de circulation locales ou nationales. Un certain nombre de dispositions législatives, dont certaines remontent à 1863, accordent aux opérateurs de télécommunications le droit d'ouvrir des voies de circulation publiques en vue de la mise en place des infrastructures, la procédure correspondante étant également prévue.

En 1999, le ministre des Entreprises publiques a préparé un projet de loi sur les télécommunications (infrastructures) modifiant le système permettant aux opérateurs de réseaux de télécommunications d'accéder aux domaines public et privé. Ce projet de loi stipulait que les opérateurs pourraient demander, voire imposer un droit de passage sur un terrain privé en cas d'échec des négociations avec les propriétaires du terrain. Ce texte s'attaque également à la question de l'ouverture des voies publiques de circulation pour la pose de câbles, à l'utilisation des voies publiques de circulation pour les besoins de l'infrastructure, et il fournit un fondement législatif pour le partage des conduites. Il propose également de mettre en place un comité des infrastructures de télécommunications, un organe parajudiciaire disposant du pouvoir de trancher en matière de droits de passage sur les terrains privés. Ce projet de loi prévoit aussi la simplification et la clarification des procédures devant être suivies par les opérateurs pour accéder aux voies de circulation relevant du domaine public. Si elle était adoptée, une telle législation aurait servi de référence dans de nombreux pays dotés de marchés ouverts dans le secteur des télécommunications. En effet, les droits de passage et l'absence d'un cadre approprié ont constitué une importante pierre d'achoppement dans le développement de réseaux concurrentiels.

En raison des inquiétudes qui ont été exprimées par le public à la suite de la publication du projet de loi et sa présentation au Parlement qui donnait aux opérateurs des télécommunications la possibilité d'imposer un droit de passage sur un terrain privé afin de construire des infrastructures de télécommunications, le ministre a retiré le projet de loi en décembre 2000. A la place, le ministre a l'intention d'inclure dans le projet de loi sur les communications (réglementation) 2000 les provisions du projet de loi qui a été retiré qui concernent l'accès des opérateurs de télécommunication aux voies publiques et celles concernant le partage des infrastructures. En d'autres termes, les provisions concernant la possibilité que les opérateurs des télécommunications puissent imposer un droit d'accès aux terrains privés sont abandonnées et cet accès continuera à être un sujet de négociation entre les opérateurs et les propriétaires du terrain en question. Il est prévu que le projet de loi sur les communications (réglementation) sera publié au milieu de 2001 et présenté au Parlement à l'automne 2001. Cette législation devrait aider à faciliter la construction rapide d'autres installations, ce qui contribuerait à la réalisation d'une situation effective de concurrence et répondrait aux objectifs plus vastes de l'Irlande de création d'une Société de l'information. Le nouveau projet de loi proposé ne vise pas à priver les municipalités de leur autorité, mais cherche plutôt à garantir une certaine cohérence et une certaine équité en matière d'accès aux voies publiques de circulation.

### *Réglementation de l'interconnexion*

Les nouveaux entrants dépendent encore largement des réseaux d'*Eircom* pour desservir leurs utilisateurs finals. Cette situation devrait se prolonger un certain temps, en particulier sur le réseau local. Afin de favoriser le jeu de la concurrence sur les marchés des télécommunications, le gouvernement irlandais s'est efforcé de fournir aux nouveaux entrants un accès aux réseaux d'*Eircom* à des prix conformes aux coûts, de façon à réaliser une situation de concurrence effective d'*Eircom*.

En Irlande, le régime d'interconnexion est fondé sur la directive 97/33/CE relative à l'interconnexion, transposée dans les textes réglementaires des Communautés européennes concernant l'interconnexion dans les télécommunications, 1998 (T.R. N° 15 de 1998), qui est entrée en vigueur en janvier 1998. Ce texte définit les droits et les obligations des opérateurs détenteurs d'une licence souhaitant conclure des accords d'interconnexion, l'opérateur puissant sur le marché, comme *Eircom* étant en outre dans l'obligation de proposer un prix d'interconnexion fondé sur les coûts et non discriminatoire. Cet opérateur est également tenu de publier une offre d'interconnexion de référence exposant toutes les modalités et conditions de l'accord. Les réseaux de téléphonie mobile sont également couverts par ce régime, cette réglementation s'appliquant à tous les opérateurs détenteurs d'une licence. Actuellement, *Eircom* a conclu treize accords d'interconnexion avec des opérateurs de téléphonie fixe ; un certain nombre de nouveaux entrants négocie actuellement des accords de ce type avec *Eircom* et Esat Digifone.

La méthode de détermination des redevances d'interconnexion employée par *Eircom* a longtemps reposé sur les coûts historiques. Toutefois, l'ODTR a élaboré un modèle initial ascendant de comptabilisation du coût marginal à long terme, assisté du Groupe consultatif des télécommunications ; ce modèle a servi à évaluer les tarifs provisoires publiés dans l'offre d'interconnexion de référence d'*Eircom* pour la période 2000-2001. L'ODTR a mis au point ce modèle ascendant grâce à d'autres apports du secteur d'activité concerné, tandis qu'*Eircom* élabore actuellement un modèle de coût marginal à long terme descendant, dont la publication est prévue pour décembre 2000. Les deux modèles seront alors comparés afin de déterminer les tarifs transitoires s'appliquant du 1er décembre 1999 au 31 mars 2001. Ce modèle servira également à l'établissement des tarifs pour la période allant de 2001 à 2002. Le tableau 5 présente les tarifs d'interconnexion pratiqués en Irlande. Ces tarifs sont inférieurs aux valeurs de référence de l'Union européenne et figurent parmi les plus bas des pays membres de l'Union européenne, comme le montre le graphique 1.

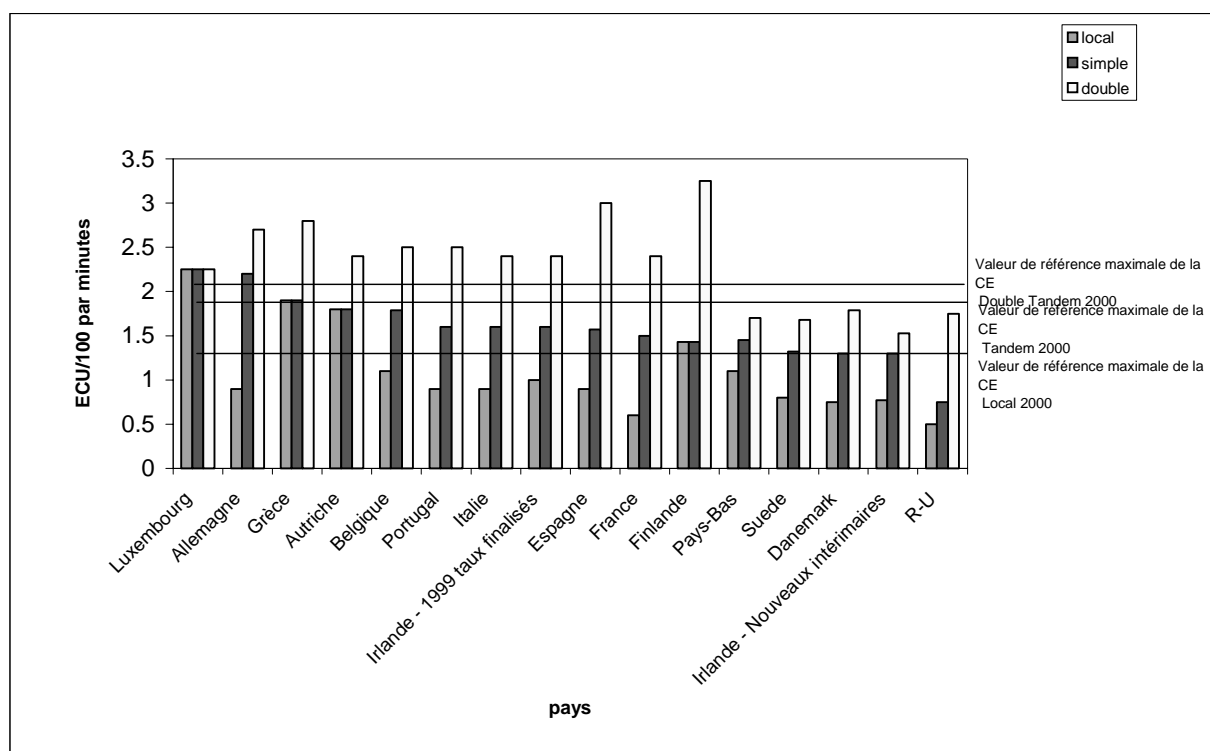
Tableau 5. Tarifs d'interconnexion appliqués par Eircom pour l'établissement des communications sur les lignes fixes

Type de communication	Août 98 Prix d'une minute (en pence)	Du 01/12/1998 au 1/12/1999 Tarif finalisé – Prix d'une minute (en pence)	Du 01/12/1999 au 31/3/2000 Tarif transitoire - Prix d'une minute (en pence)
Périodes de pointe – primaire Périodes creuses – primaire Week-end – primaire	1.02 0.68	0.82 0.41 0.33	0.805 0.425 0.36
Périodes de pointe – Tandem Périodes creuses – Tandem Week-end – Tandem	1.54 1.03	1/27 0.53 0.52	1.16 0.605 0.52
Périodes de pointe – Tertiaire Tandem double Liaisons < 50 km périodes de pointe Tandem double Liaisons > 50 km périodes de pointe	2/31	1.56 1.78	1.38 1.58
Périodes creuses – Tertiaire Tandem double Liaisons < 50 km périodes creuses Tandem double Liaisons > 50 km périodes creuses	1.54	0.78 0.88	0.72 0.82
Tandem double Liaisons < 50 km week-end Tandem double Liaisons > 50 km week-end		0.64 0.73	0.615 0.71

Source : ODTR.

Un consensus général est apparu parmi un certain nombre de pays, concernant la supériorité théorique de la méthode de comptabilisation du coût marginal à long terme, dans la mesure où cette méthode donne une estimation approchée des coûts des opérateurs les plus efficaces et amène les tarifs au niveau nécessaire en situation de pleine concurrence, tandis qu'une méthode reposant sur la comptabilisation des coûts historiques (à savoir une répartition entière des coûts) tend à rémunérer trop généreusement l'opérateur historique en subventionnant ses coûts historiques inefficaces. C'est pourquoi de nombreux pays de l'OCDE ont mis au point ou mettent actuellement au point un modèle de comptabilisation des tarifs d'interconnexion reposant sur le coût marginal à long terme ; en revanche, rares sont ceux à être arrivés au stade de la mise en œuvre de cette méthode, comme l'Irlande, à l'exception de l'Autriche, du Royaume-Uni et du Portugal. Actuellement, l'Irlande fait partie d'un groupe de pays où les tarifs sont plus bas, mais elle a la possibilité de réduire davantage les prix locaux et les prix simples tandem afin d'adopter les meilleures pratiques dans ce domaine.

Graphique 1. Comparaison des tarifs d'interconnexion pour un appel téléphonique de trois minutes sur ligne fixe



Source : Journal officiel des Communautés européennes, mars 2000, ODTR juin 2000.

### Accès à l'Internet par le 1891

En janvier 1999, Eircom a introduit un nouveau tarif réduit pour les appels en journée vers certains fournisseurs de services Internet (FSI)<sup>64</sup>, ce qui a soulevé un problème relatif au régime d'interconnexion. Le nouveau service permettait aux utilisateurs finals d'appeler les FSI dont les numéros d'accès commençaient par le préfixe 1891 pour un prix inférieur à celui d'un appel local.

Plusieurs nouveaux entrants ont protesté contre la fourniture par *Eircom* de ce service « 1891 », qu'ils considéraient comme une discrimination injuste, car :

1. *Eircom* fournissait ainsi à son propre exploitant un service d'interconnexion qu'il ne mettait pas à la disposition des opérateurs concurrents.
2. Il fournissait un service aux utilisateurs finals à un prix de détail que les opérateurs concurrents n'étaient pas en mesure de proposer.
3. Il fournissait aux FSI en tant qu'utilisateurs finals un service que les autres opérateurs ne pouvaient proposer<sup>65</sup>.

L'ODTR a traité le problème dans un contexte plus large, à savoir celui de l'interconnexion pour les appels destinés aux services Internet, et, suite à deux consultations publiques, a décidé en juillet 1999 que :

1. Les opérateurs possédant une part de marché significative sont obligés d'acheminer les appels « 1891 » sur les liaisons d'interconnexion nationales et le fait de permettre à un nouvel entrant de prendre un appel à un niveau « supérieur » n'impliquerait pas que l'appel n'est pas un appel local.
2. Les recettes de détail obtenues sur les appels destinés à l'Internet par un opérateur de départ puissant sur le marché doivent être fondées sur les coûts.
3. *Eircom* doit proposer les services liés aux appels vers l'Internet sur le principe de la non-discrimination.
4. Le prix de détail des appels vers l'Internet doit relever de la décision de l'opérateur d'arrivée.

L'ODTR a également décidé la création d'un forum sectoriel pour élaborer de nouvelles dispositions relatives à l'interconnexion à partir de ces décisions. L'ODTR devrait aussi envisager un moyen de comprendre dans le forfait (et non tarifés à la durée) des appels de départ de façon à favoriser une évolution du marché de l'Internet plus propre à stimuler le développement du commerce électronique.

Une condition essentielle de l'accès au marché et de l'interconnexion est la disponibilité de lignes louées. *Eircom* avait conclu avec les nouveaux entrants un accord de niveau de service qui précisait les délais de livraison et d'autres conditions et modalités, ainsi que les pénalités que devrait verser *Eircom* aux opérateurs au cas où il échouerait à respecter les engagements fixés. Or, beaucoup de nouveaux entrants se sont plaints de retards<sup>66</sup>. L'ODTR a proposé de relever le montant des amendes pour inciter l'opérateur historique à respecter ses engagements. L'imposition immédiate de ces pénalités a été retardée du fait d'un recours en justice déposé par l'opérateur historique. Parallèlement, l'ODTR a entamé un examen pour trouver des solutions pour améliorer la fourniture de circuits loués par l'opérateur historique, et les performances de celui-ci.

#### *Dégroupage de la boucle locale*<sup>67</sup>

Par rapport à beaucoup de pays Membres de l'OCDE, le sujet du dégroupage de la boucle locale en Irlande a été abordé assez tôt par l'autorité de réglementation. En mars 1999, ce sujet a donné lieu à la publication d'un rapport d'expert, suivi, en avril 2000, d'une décision portant sur la mise en place de l'accès au débit. Cette décision prévoyait également la mise au point d'un cadre pour le dégroupage total de la boucle locale avant avril 2001.

L'autorité de réglementation n'a pas appliqué le principe du dégroupage total de la boucle locale dès le début, arguant du fait que le « cadre actuel de l'Union européenne ne permettait pas aux autorités réglementaires de rendre obligatoire cette forme particulière d'accès à ce stade [en avril 2000] »<sup>68</sup>. Cette décision illustre le caractère limité des pouvoirs conférés à l'autorité réglementaire dans le droit irlandais. Tandis que l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas avaient déjà mis en place le dégroupage total en vertu de leur législation nationale, l'autorité de réglementation irlandaise faisait valoir que la législation européenne en matière d'obligations relatives aux accès spéciaux au réseau, pas plus que le droit irlandais, ne rendaient obligatoire le dégroupage total<sup>69</sup>. Il est important que l'autorité de réglementation dispose des pouvoirs suffisants pour prendre des décisions innovantes susceptibles de promouvoir la concurrence. Les nouvelles dispositions prévues par le projet de loi étendent beaucoup les pouvoirs de l'autorité de réglementation en fixant des objectifs clairs et spécifiques, en prévoyant que l'autorité de réglementation peut imposer des obligations ex ante à une entreprise désignée comme exerçant un pouvoir de marché significatif, et en définissant des marchés concernés par la régulation de cette catégorie d'opérateurs. L'autorité de réglementation doit avoir les pouvoirs nécessaires non seulement pour examiner le marché, mais devait aussi avoir suffisamment de flexibilité pour engager des changements lorsque cela s'avère nécessaire pour le fonctionnement efficient du marché.

L'évolution au niveau de l'Union européenne et la décision de mettre en œuvre le dégroupage total de la boucle locale constitueront une étape importante dans la modernisation du réseau pour fournir l'accès en large bande et aider à la réalisation de l'objectif de la politique irlandaise, à savoir développer une économie fondée sur le savoir et devenir une plaque tournante du commerce électronique en Europe. Il est à déplorer que ces objectifs économiques plus larges n'aient pas été étayés bien plus tôt par des textes spécifiques pour permettre la mise en œuvre d'évolutions importantes telles que le dégroupage total de la boucle locale, ce qui aurait aidé l'Irlande à atteindre plus rapidement son objectif.

L'autorité de réglementation devrait veiller à ce que sa politique de donner aux nouveaux entrants sur le marché la possibilité de participer aux expérimentations de l'ADSL<sup>70</sup> dès le départ pour qu'ils ne soient pas défavorisés par rapport à l'opérateur historique est appliquée par *Eircom*. Une décision sur la tarification des boucles locales dégroupées doit également être prise rapidement et, dans ce contexte, le rééquilibrage des tarifs sera important. L'autorité de réglementation a décidé de retenir, pour les boucles locales dégroupées, la méthode de la moyenne géographique des tarifs.

### *Politique tarifaire*

La réglementation des tarifs des services de télécommunications en Irlande s'appuie sur la loi de 1996 et se traduit par l'imposition de prix plafonds sur les services d'un opérateur lorsque celui-ci est désigné comme puissant sur le marché ou lorsque les services fournis ne font l'objet d'aucune concurrence. Le système de contrôle tarifaire en Irlande suit la formule IPC-X, dans laquelle IPC est l'indice des prix à la consommation tel qu'il est calculé par le bureau central des statistiques et X correspond à l'ajustement spécifié au départ par le ministère des Entreprises publiques et modifié ultérieurement par l'ODTR. X était autrefois de six, mais a été fixé à huit lors de la révision de 1999. Sur la période de trois ans entre janvier 1997 et décembre 1999, les tarifs ont connu une baisse globale effective de 22,6 % en termes nominaux, alors qu'un taux de réduction de 12,3 % était requis. La meilleure efficacité des opérateurs et le développement de la concurrence dans les marchés des télécommunications fixes pourraient expliquer les 10 % de réduction supplémentaire obtenue. Le panier global des prix plafonds de l'opérateur historique comporte actuellement des plafonds sous-plafonds pour les tarifs des différents services.

Pour le secteur des télécommunications fixes, l'ODTR a mené en 1999 un programme d'examen et de consultation détaillé en vue de modifier le système de contrôle des tarifs d'*Eircom*, fixé trois ans plus tôt pour une période de cinq ans. Ce processus a permis de constater qu'*Eircom* était l'organisme puissant dans tous les marchés de services de télécommunication concernés, y compris ceux de l'accès. L'ODTR a décidé que les mêmes services continueraient de faire l'objet d'un contrôle tarifaire, mais que les plafonds seraient abandonnés pour les communications internationales, ce marché étant promis à devenir concurrentiel dans les trois ans suivant la révision des plafonds. Il est peut-être opportun de se demander si les plafonds pourraient aussi être supprimés pour les prix des communications nationales au cas où la situation concurrentielle le justifierait et compte tenu du fait que la proportion des appels nationaux transitant par les réseaux mobiles s'est accrue. Les services de télécommunications fixes auxquels des plafonds tarifaires continuent de s'appliquer sont : la téléphonie vocale (locale et nationale), la fourniture des raccordements, ainsi que la reprise des lignes de central téléphonique et des lignes RNIS (Réseau numérique à intégration de services), les appels avec assistance par standardiste, les appels au service de renseignements téléphoniques et les appels par postes téléphoniques publics payants. Aux termes du régime actuel, les tarifs concernés par les plafonds réglementaires doivent être transparents, fondés sur le coût et non discriminatoires.

Il est important que la réglementation des prix encourage un rééquilibrage complet des tarifs de façon à promouvoir la concurrence sur la base de structures tarifaires efficaces. Dans son examen des plafonds tarifaires, l'ODTR a tenu compte de cette nécessité d'un rééquilibrage. Il a décidé de relever le sous-plafond des tarifs de l'abonnement de IPC-0 à CPI+2, de façon à permettre un rééquilibrage

progressif des redevances fixes d'*Eircom*. L'ODTR a reconnu que les tarifs d'*Eircom* pour la location de lignes (l'abonnement) étaient inférieurs au prix de revient. Il n'a toutefois pas permis de clarifier si, au terme de la période d'application des plafonds actuels, c'est-à-dire en 2002, le rééquilibrage des tarifs aura été obtenu. Les données de la section 3 montrent qu'en sept ans, les tarifs de l'opérateur historique pour l'abonnement n'ont subi que des modifications minimales, même si des changements importants sont intervenus dans le prix des communications locales. Il est important que l'ODTR veille à ce que les tarifs des lignes d'abonné soient dès que possible fondés sur le prix de revient. Il serait préférable que cela soit effectif avant la mise en place du dégroupage total de la boucle locale, même s'il y a peu de chances que cela se réalise, étant donné la faiblesse des augmentations autorisées par le plafond.

En raison de certaines considérations sociales et économiques, il ne sera peut-être pas possible de pratiquer un relèvement des tarifs en une fois. Cependant, la date à laquelle le rééquilibrage devra avoir eu lieu a été fixée et annoncée, ce qui pourrait contribuer à accélérer la transition et permettrait d'avertir à l'avance les utilisateurs des modifications tarifaires prévues.

Les pays Membres de l'OCDE semblent s'accorder sur le fait que la façon la plus efficace de parvenir à une tarification fondée sur les coûts consiste à garantir l'existence d'une véritable concurrence et non à pratiquer un contrôle tarifaire. Cependant, dans le rééquilibrage des tarifs des services résidentiels et locaux, l'autorité de réglementation doit traiter la question particulièrement sensible de la rapidité à laquelle il convient d'effectuer la transition, puisque ces modifications tarifaires tendent, de nos jours, à revêtir un caractère très politique. Un contrôle tarifaire excessif risque également de réduire la flexibilité en matière de tarifs et, étant donné que beaucoup de nouveaux entrants se basent sur les prix pratiqués par l'opérateur historique pour fixer leurs propres tarifs, un tel contrôle risque en fait de réduire la capacité de la concurrence à faire baisser les prix. Par conséquent, un examen permanent de la concurrence sur les marchés et de l'évolution des tarifs est important, de même que des initiatives visant à simplifier le contrôle des prix.

Sur le marché de la téléphonie cellulaire mobile, qui, dans les faits, est un duopole et le restera jusqu'à la fin de 2000<sup>71</sup>, les tarifs des opérateurs ne sont pas soumis à une réglementation imposant des prix plafonds. En revanche, un contrôle des prix de détail des opérateurs est réalisé par le biais des conditions régissant leur licence. *Eircell* et *Esat Digifone* ont tous deux proposés que le prix de détail soit inclus dans leur licence lorsqu'ils ont fait leur demande d'attribution de fréquences GSM900 ou 1800. Plus particulièrement, les termes de leurs licences spécifient que :

« Le titulaire [de la licence] s'efforcera de réduire, dans chacun de ses exercices financiers, les montants des tarifs imposés à ses clients de façon que ces montants soient, après prise en considération de l'évolution de la valeur de l'argent dans chacun desdits exercices suivant le premier exercice, inférieurs à ceux obtenus au cours de l'exercice précédent, et s'efforcera de maintenir ces tarifs au niveau ou en dessous des points de comparaison internationaux appropriés, rappelés occasionnellement par le Directeur<sup>72</sup>. »

Indépendamment de cette condition, les prix de la téléphonie cellulaire mobile en Irlande sont bien supérieurs à la moyenne des pays Membres de l'OCDE pour les clients résidentiels et professionnels. Il semblerait que la condition tarifaire attachée aux licences n'ait guère contribué à faire baisser les prix. Les réductions doivent donc plutôt se faire par le biais de la concurrence, comme cela est le cas dans la plupart des autres pays Membres de l'OCDE. Cette situation devrait commencer à se mettre en place lorsque le troisième opérateur développera son activité.

## *Qualité du service*

En vertu de la loi de 1996 et d'autres textes, l'ODTR est l'organisme chargé de réglementer la qualité du service. Les licences générales, comme les licences de base, comportent des conditions relatives à la qualité du service, dont certaines obligations liées à l'utilisation des terminaux ainsi que l'obligation de se doter d'un code de déontologie pour la résolution des litiges avec les consommateurs. En outre, l'ODTR peut émettre des instructions concernant les indicateurs et les méthodes de mesure de la qualité des services de téléphonie et des lignes numériques louées.

L'ODTR a élaboré un ensemble minimal d'accords de niveau de service, qui a pris effet en novembre 1999, pour garantir que les nouveaux entrants recevront le même niveau de service de la part de la branche de vente en gros de l'opérateur puissant sur le marché que la propre branche de détail de celui-ci. Par ailleurs, en réponse aux réclamations des nouveaux entrants concernant les retards dans la fourniture des liaisons d'interconnexion et le relèvement des dérangements par Eircom, l'ODTR a décidé de demander à Eircom de rédiger des accords de niveau de service pour l'interconnexion, couvrant, entre autres, les délais de livraison et la gestion et le relèvement des dérangements, dans le contexte de l'approbation de l'offre d'interconnexion de référence d'*Eircom* (Reference Interconnection Offer), qui doit prendre effet prochainement.

L'ODTR indique recevoir des réclamations couvrant une grande variété de domaines, dont l'interconnexion, la sélection et l'accès à l'opérateur, la numérotation, les subventions croisées, le comportement du service clients, l'Internet, la tarification et l'accès. En mai 2000, l'office avait reçu 48 plaintes officielles, parmi lesquelles trois avaient été rejetées, une retirée, 15 traitées, trois renvoyées aux opérateurs, deux avaient fait l'objet d'une décision provisoire, sept d'une décision définitive, et 16 étaient en cours d'examen.

L'ODTR reçoit aussi du public, par téléphone, courrier électronique, lettre ou autre moyen, des plaintes non officielles concernant le niveau de service offert par les titulaires des licences. L'office reçoit en moyenne 60 réclamations par semaine, le motif le plus fréquent en matière de services de télécommunications étant lié à la facturation. Cela résulte peut-être du fait que, depuis l'introduction de la facturation détaillée, les consommateurs sont plus conscients des montants facturés. À cet égard, Eircom fait actuellement payer au client 3 livres irlandaises (IEP) pour la facturation détaillée<sup>73</sup>, bien que l'Article 14 de la directive 98/10/CE concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale stipule qu'une facturation détaillée de base doit être disponible sans frais supplémentaire pour l'utilisateur.

L'ODTR a défini des domaines-clés pour la mesure des performances de tous les opérateurs fournissant des services publics de télécommunications. Ces domaines incluent la fourniture du service, la gestion des dérangements, les réclamations et la facturation. En tant qu'organisme puissant sur le marché de la téléphonie fixe, Eircom se verra demander des informations supplémentaires portant sur les services de renseignements téléphoniques, les postes téléphoniques payants publics et la qualité du service fourni aux autres opérateurs titulaires de licences. Les opérateurs commenceront à publier les résultats de ces mesures de performances en 2001. Les indicateurs en question sont importants pour garantir le choix des consommateurs et assurer un fonctionnement selon les meilleures pratiques.

### 2.3. *Questions relatives aux ressources*

#### *Allocation du spectre*

Le développement de la concurrence, en particulier dans les communications mobiles, a accru la demande pour le spectre des fréquences radioélectrique en Irlande comme dans nombre de pays Membres de l'OCDE. La demande croissante pour l'accès au spectre rend encore plus urgent de définir une allocation réglementaire objective et transparente et d'améliorer l'efficacité de la gestion du spectre.

La responsabilité de la répartition des fréquences incombe conjointement au ministère des Entreprises publiques et à l'ODTR. En vertu de la loi de 1996, l'ODTR doit fournir un plan de fréquences radioélectriques et effectuer la répartition du spectre en licences, tandis que le ministère conserve le droit de donner à l'ODTR des instructions pour la conformité aux décisions relatives à l'allocation et à l'utilisation du spectre. L'ODTR a publié en 1998 un tableau détaillé des allocations de fréquences pour l'Irlande (*Table of Frequency Allocations for Ireland*)<sup>74</sup>, dont la révision est en cours et devrait être achevée au début de 2001.

L'allocation du spectre et l'attribution d'une licence pour le premier service de télécommunications mobiles se sont faites au bénéfice d'Eircell (alors Telecom Éireann), qui a démarré en 1985 un service de téléphonie mobile analogique (norme TACS) dans la bande des 900 MHz. En 1993, Eircell (Telecom Éireann) s'est vu attribuer d'autres parties du spectre dans cette même bande des 900 MHz pour fournir un service de téléphonie mobile numérique (norme GSM). Dans ces deux occasions, il n'y a eu aucune concurrence pour l'allocation du spectre. La deuxième licence GSM a été attribuée en mars 1995 par le ministère des Transports, de l'énergie et des communications, par voie d'appel d'offres. Six candidats avaient soumis une offre. Esat Digifone a remporté la licence en mai 1996 et a commencé l'exploitation de son service en mars 1997. Meteor Mobile Communications a été retenu comme troisième attributaire d'une licence de téléphonie mobile (norme GSM900/1800) en juin 1998, également par voie d'appel d'offre et sélection sur dossier. Il n'y avait que deux candidats (une contestation judiciaire par le candidat éconduit a retardé l'attribution de la licence jusqu'en mai 2000). En outre, l'ODTR a invité Eircell et Esat Digifone à faire une demande de spectre supplémentaire dans la bande des 1800 MHz pour pouvoir fournir un service bibande GSM 900/1800, à la suite de quoi les deux opérateurs se sont vu allouer de nouvelles parties du spectre à la fin de 1999.

L'Irlande est parmi les premiers pays Membres de l'OCDE à avoir attribué des licences pour les technologies radio dans la boucle locale. Les premières licences ont été attribuées vers le milieu de l'année 2000. Il s'agissait de quatre licences en large bande et de deux licences en bande étroite<sup>75</sup>. Après cette première série d'attribution de licences pour la boucle locale radio, un appel d'offres pour trois autres licences doit avoir lieu prochainement, dans l'optique d'une attribution définitive en avril 2001.

L'attribution des licences UMTS (IMT 2000) a été achevée récemment ou est en cours dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE, dont plusieurs ont choisi à cet effet la méthode des enchères. Le succès financier de ces enchères dans certains pays (le Trésor britannique a ainsi encaissé environ 35 milliards de dollars pour cinq licences et l'Allemagne environ 46 milliards de dollars pour six licences) a également incité des pays à repenser leur méthode d'attribution des licences. En Irlande, l'ODTR a décidé, à la suite d'une consultation, d'employer le procédé de la sélection comparative (dit du « concours de beauté ») pour attribuer quatre licences UMTS<sup>76</sup>. L'ODTR a préféré cette méthode à celle des enchères parce qu'il a conclu qu'elle était la plus apte à garantir des prix concurrentiels, le choix et la qualité sur le marché irlandais des télécommunications. Les facteurs qui ont compté dans la décision d'opter pour la sélection comparative sont les suivants :

- Le déploiement rapide, ainsi qu'une large couverture des zones géographiques et de la population, qui sont plus faciles à spécifier dans un appel d'offres avec sélection comparative que dans une procédure d'enchères, où les coûts d'entrée sur le marché sont beaucoup plus élevés.
- La crainte que l'attribution par processus d'enchères n'entraîne des tarifs élevés pour l'utilisateur, du fait d'un prix de l'accès au spectre et d'un coût par abonné pour la construction des réseaux très élevés, dans un pays présentant un marché de taille réduite et une densité de population faible par rapport au Royaume-Uni ou à d'autres pays.
- Le fait qu'une sélection comparative motive plus les candidats à s'engager volontairement à garantir l'itinérance et l'accès des tiers à leurs réseaux une fois qu'ils seront titulaires d'une licence.
- L'expérience et l'expertise en Irlande en ce qui concerne la sélection comparative et les garanties de performance.

Cependant, même si une procédure d'enchères était choisie, les exigences de performances ci-dessus pourraient facilement être incluses dans les conditions de la licence.

Le niveau des redevances pour les licences UMTS est en cours d'examen par l'ODTR<sup>77</sup>, qui tiendra compte, entre autres, de la situation dans d'autres pays d'Europe. L'ODTR se propose de rédiger et de publier les conditions détaillées de l'offre, de lancer l'appel d'offres, puis d'octroyer les licences en avril ou en mai 2001. L'ODTR devrait essayer de maintenir, voire d'avancer ce calendrier de façon à faire en sorte que la fourniture du service commence au début de 2002.

Un autre point à mentionner concernant l'allocation de spectre est le fait que les nouvelles propositions législatives comprennent une provision que permettrait au ministre de donner à la Commission de réglementation proposée des directives relatives au moyens utilisés pour accorder des licences<sup>78</sup>. Cela réduit effectivement le pouvoir actuel de l'autorité réglementaire en rendant une partie de ses pouvoirs en matière d'allocation de spectre au ministre. Il est probable que cela influera sur la méthode d'allouer le spectre à l'avenir, en particulier en ce qui concerne le choix entre la vente aux enchères et la sélection comparative.

#### *Questions relatives à la numérotation*

La gestion des ressources de numérotation en Irlande est à la charge de l'ODTR, dont la loi exige qu'il mette en place des procédures pour garantir que l'allocation des numéros soit faite de manière objective, transparente, non discriminatoire et dans le respect des délais.

Des services de sélection du transporteur et d'accès au transporteur appel par appel sont disponibles en Irlande depuis décembre 1998. A cet effet, chaque opérateur dispose d'un préfixe à cinq chiffres. La présélection du transporteur a été mise en place en janvier 2000, date butoir exigée par la directive 98/61/CE du Parlement et du Conseil européens<sup>79</sup>. Trois options sont actuellement disponibles pour la présélection : appels internationaux seuls, appels nationaux seuls ou tous appels. Les consommateurs ont la possibilité de choisir les deux premières options et de présélectionner des opérateurs différents. Ils conservent également la possibilité de sélectionner au cas par cas, et par le biais d'un préfixe, un autre transporteur que celui présélectionné.

La portabilité du numéro constitue une autre sauvegarde importante pour garantir une concurrence effective. Conformément à la directive 98/61/CE du Parlement et du Conseil européens, la portabilité pour l'ensemble des numéros non géographiques fixes permettant de joindre un utilisateur final (numéros libre appel, numéros à coûts et à revenus partagés) a été mise en place le 1er janvier 2000. La portabilité des numéros géographiques fixes est introduite par paliers depuis juillet 2000 et doit être achevée en novembre 2000.

Dès le début, *Eircom* s'est vu demander de fournir la capacité d'exporter les numéros géographiques vers tout autre opérateur les requérant et est prêt à proposer la portabilité du numéro d'ici le 1er juillet 2000. Dans ce système de portabilité émanant de l'opérateur, un nouvel opérateur peut choisir de ne pas participer au régime (c'est-à-dire, de refuser la demande de portabilité réciproque). Le deuxième stade concerne la portabilité à l'initiative de l'utilisateur, qui doit être mise en place le 30 novembre 2000 ; dans ce système, l'opérateur, quel qu'il soit, doit fournir la portabilité à l'utilisateur qui le demande. Cela implique, pour tous les opérateurs, de s'équiper de réseaux capables de traiter l'importation et l'exportation des numéros. Après le 30 novembre, les nouveaux opérateurs n'auront plus le droit de refuser d'importer et d'exporter des numéros de et vers un autre opérateur, quel qu'il soit. Il existe actuellement en Irlande 128 zones de numérotation élémentaires dans lesquelles la portabilité géographique du numéro s'applique.

En ce qui concerne la téléphonie mobile, la portabilité partielle du numéro est disponible depuis 1997. Cette portabilité est partielle dans le sens où les clients qui changent d'opérateur sont autorisés à conserver la partie « abonné » de leur numéro, mais doivent changer de préfixe. Au moment où le troisième opérateur de téléphonie mobile arrive sur le marché, la nécessité d'une portabilité complète des numéros de téléphone mobile se fait plus urgente et l'ODTR travaille actuellement à la mettre en œuvre.

#### **2.4. Obligations de service universel**

La réglementation irlandaise actuelle concernant le service universel, en vigueur depuis le 15 avril 1999, s'appuie sur les directives pertinentes de la Commission européennes, à savoir la directive 98/10/CE relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et à l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel (dite « directive téléphonie vocale ») et la directive 97/33/CE relative à la portabilité du numéro et à la présélection du transporteur, toutes deux transposées dans la législation nationale irlandaise<sup>80</sup>. Ces directives définissent le concept de service universel comme « un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière de conditions spécifiques nationales, à un prix abordable », et la transposition de ces directives dans la législation irlandaise respecte cette optique. En vertu de cette législation, l'ODTR a mentionné à *Eircom*, le 14 mai 1999, l'obligation de fournir un service universel<sup>81</sup>.

Le champ d'application des obligations de service universel relatives aux services de télécommunications en Irlande est celui décrit dans les directives européennes applicables et le même que dans beaucoup de pays Membres de l'OCDE. Il recouvre les domaines suivants : l'accès au réseau et aux services publics de téléphonie fixe, la fourniture de services d'annuaire et la fourniture de téléphones publics payants. Concernant le premier domaine, obligation est faite à l'opérateur de service universel (*Eircom*), dans la mesure de ce qu'il considère comme raisonnable, d'assurer aux utilisateurs qui en font la demande un raccordement, en position fixe, au réseau téléphonique public fixe et de fournir l'accès au service téléphonique public fixe. Par mesure de sauvegarde, l'ODTR est autorisé à infirmer tout refus par l'opérateur de service universel de fournir ces services. Les obligations de service universel concernant la fourniture de services d'annuaire incluent la compilation des données des abonnés devant figurer à l'annuaire, la fourniture d'annuaires publics complets sous forme imprimée ou électronique et la fourniture d'un service de renseignements téléphoniques. Concernant les téléphones publics payants, l'obligation de

service universel faite à l'opérateur stipule que des postes téléphoniques publics payants soient mis à disposition pour répondre aux besoins raisonnables des utilisateurs en termes de nombre comme de répartition géographique.

En ce qui concerne le mécanisme de financement du service universel, l'opérateur de service universel est autorisé à bénéficier d'un financement correspondant au coût net des obligations lui incombant réellement au titre du service universel<sup>82</sup>. Le « coût net » est défini par la réglementation comme « le coût, compte tenu des dépenses et des recettes, ainsi que des effets économiques induits et des avantages immatériels découlant de la fourniture du service universel, que représente pour un organisme ou une personne l'obligation de fournir un service universel<sup>83</sup> ». *Eircom* a demandé à bénéficier d'un tel financement pour la période allant de décembre 1998, date à laquelle le marché a été entièrement libéralisé, à mai 2000. L'ODTR examine actuellement cette requête. Si l'ODTR détermine qu'il existe un coût net et le considère comme constituant une charge injustifiée, *Eircom* pourra obtenir un dédommagement par l'un des deux mécanismes suivants : soit via l'établissement d'un fonds auquel tous les opérateurs contribuent et sur lequel l'opérateur de service universel sera remboursé ; soit via la perception de redevances supplémentaires en sus des redevances d'interconnexion au réseau public de télécommunications<sup>84</sup>.

L'expérience d'autres pays montre que la première option semble préférable, puisqu'elle évite les distorsions dans l'interconnexion, tend à être plus transparente et permet de désigner un autre opérateur pour fournir le service universel en lieu et place de l'opérateur historique dans des zones données. Les principes de transparence, de non-discrimination, d'efficacité et de proportionnalité doivent s'appliquer dans la gestion du mécanisme de compensation choisi, et la séparation comptable doit être garantie pour empêcher d'éventuelles subventions croisées avec d'autres services concurrentiels proposés par l'opérateur de service universel. La seconde option, lorsqu'elle est mise en œuvre, doit clairement dissocier les redevances d'interconnexion des contributions financières liées au partage des obligations de service universel. Cette option comporte le risque d'engendrer un manque de souplesse structurel dans la tarification et dans la facturation de l'interconnexion.

## **2.5. Aspects internationaux**

L'Irlande n'impose aucune restriction à l'entrée d'opérateurs étrangers sur son marché national. Dans l'adhésion des Communautés européennes à l'accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base conclu en février 1997, l'Irlande a demandé des dérogations pour retarder la mise en œuvre de la libéralisation totale de la téléphonie vocale publique et des services axés sur les installations jusqu'en 2000, et pour retarder jusqu'en 1999 la libéralisation des services de communications mobiles et personnelles connectées internationalement. Néanmoins, comme indiqué précédemment, l'Irlande a appliqué l'engagement communautaire envers l'accord de l'OMC avant la date prévue.

## **2.6. Protection des consommateurs**

L'intérêt des consommateurs est au mieux protégé par une concurrence efficace, qui garantit des prix plus bas, un choix plus grand et une meilleure qualité. Cependant, l'État doit poursuivre son action de garant des intérêts des consommateurs. Si le gouvernement et l'ODTR ont travaillé à assurer que les consommateurs bénéficient de l'augmentation de la concurrence, notamment par la possibilité de changer de fournisseur de service à peu de frais, par des chartes de consommateurs, par la performance des opérateurs, etc., certains aspects de la protection des consommateurs ont été négligés en Irlande, par exemple dans l'absence d'un mécanisme pour gérer les réclamations des consommateurs. Le projet de loi prévoit toutefois des cadres pour résoudre ce problème et d'autres questions relatives à la protection des consommateurs<sup>85</sup>.

Une autre évolution positive est que l'ODTR renforce de plus en plus la protection des intérêts des consommateurs dans sa politique générale. Des initiatives visant à créer, à l'intérieur du cadre général qui sera fourni par la future législation, des mécanismes concrets pour traiter les réclamations des consommateurs sont envisagées dans ce contexte. Les efforts de l'ODTR pour imposer dans les services de téléphonie fixe des indicateurs de qualité du service – qui seront prochainement publiés (voir section 3) – sont des démarches positives pour l'amélioration du choix et de l'information des consommateurs. L'ODTR devrait instaurer des procédures concrètes assorties de délais prescrits pour traiter les réclamations des consommateurs. C'est là l'intention de la nouvelle législation. La procédure de traitement des réclamations doit être rapide, simple et peu onéreuse pour les consommateurs ordinaires. L'organisme doit aussi veiller, à la lumière de provisions législatives à mettre en place, à ce que les opérateurs de télécommunications appliquent, dans leurs relations avec les consommateurs, un code de déontologie porté à la connaissance du public<sup>86</sup>. Il est préférable qu'un tel code soit adopté par l'ensemble du secteur, pour garantir la cohérence au sein du marché. Il conviendrait d'exiger des opérateurs qu'ils fournissent et publient un rapport sur le traitement des réclamations qu'ils reçoivent. A cet égard, on peut se féliciter du fait qu'ils seront obligés de le faire à partir de juin 2001 dans le cadre de programme de l'ODTR, "Mesurer la performance des détenteurs de licence".

## **2.7. Rationalisation de la réglementation et application des principes de concurrence**

La législation irlandaise sur la concurrence, constituée par la loi sur la concurrence de 1991 et la loi sur la concurrence (modifiée) de 1996, s'applique au secteur des télécommunications sans dérogation. Comme dans d'autres pays Membres de l'OCDE, cette législation interdit les ententes anti-concurrentielles et l'abus de position dominante dans tous les secteurs. Comme indiqué précédemment, des chevauchements de compétences entre les organismes chargés de l'application des textes sur la concurrence et de la législation sur les télécommunications sont inévitables ; un cadre de coopération est donc essentiel et le droit d'une partie lésée à porter un litige soit devant l'Autorité de la concurrence soit devant l'ODTR doit être respecté.

### *Rationalisation de la réglementation*

Tandis qu'une réglementation spécifique au secteur est nécessaire pour guider et faciliter la transition du marché du monopole à la concurrence totale, il convient également d'envisager, lorsque cela s'impose, de simplifier la réglementation et de retirer certains textes spécifiques au secteur à mesure que celui-ci évolue vers la concurrence totale. Il est important de réexaminer régulièrement les éléments de réglementation, et de déterminer s'ils doivent être maintenus, modifiés ou simplifiés, et s'ils sont adaptés au but qu'ils poursuivent et tiennent compte du degré de concurrence atteint par le marché. La détermination du moment et de l'étendue du retrait de certains textes réglementaires spécifiques au secteur requiert l'examen et l'évaluation en profondeur d'un certain nombre de facteurs liés à la situation et au fonctionnement effectifs du marché.

Dans cette perspective, la pratique de l'ODTR d'effectuer un examen trimestriel du marché irlandais des télécommunications et d'en publier les conclusions est d'un grand mérite<sup>87</sup>. Cet examen s'attache à surveiller le marché pour permettre à l'ODTR de s'acquitter de ses responsabilités. Cependant, il devrait aussi s'attacher à montrer l'impact de l'évolution du marché sur les usagers et les avantages que ceux-ci retirent de la concurrence. Une publication des données concernant les parts de marché de chaque opérateur et la qualité du service qu'il fournit, en particulier pour la téléphonie vocale fixe, faciliterait aussi l'évaluation du marché et de l'impact de la réglementation.

L'utilisation, par le secteur, d'une auto-réglementation se superposant à la réglementation imposée par l'État se répand dans les pays Membres de l'OCDE, par exemple dans le domaine de la gestion de la numérotation. L'auto-réglementation est généralement considérée comme présentant les avantages de fournir plus de souplesse pour s'adapter à des évolutions rapides et de garantir un meilleur respect des règles par le secteur. L'ODTR devrait étudier de quelle manière il peut encourager l'auto-réglementation du secteur chaque fois que cela est praticable. Le succès d'une telle réglementation dépendra de toute évidence de l'existence d'un dialogue ouvert entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants.

### *Transparence*

Les dispositions législatives actuellement applicables aux télécommunications en Irlande se répartissent entre un très grand nombre de textes, ce qui est inévitable du fait des nombreuses modifications et promulgations consécutives survenues en plus de cent quarante ans. Par conséquent, il n'est pas facile d'appréhender et de comprendre l'ensemble du cadre législatif. En raison de la pratique précédemment utilisée de modifier les lois existantes, il est également difficile d'avoir accès à un cadre législatif complet. Si le ministère et l'ODTR consolidaient tous les textes concernés dans un seul document mis à la disposition du public, cela contribuerait à améliorer la cohérence et la transparence du corpus de lois et règlements.

L'ODTR, bien que la loi ne l'y oblige pas, a abondamment recours au processus de la consultation publique et en publie les conclusions. Le site Web de l'ODTR, bien agencé, contribue à assurer plus de transparence en fournissant des informations sur la réglementation en vigueur, des documents et les résultats des consultations. L'ODTR doit fournir une meilleure information sur les points de contact concernant des questions particulières, de façon que le secteur et les autres participants au marché puissent obtenir plus d'informations.

### **2.8. *Convergence des marchés des communications***

La convergence entre les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au sein de l'OCDE se développe rapidement au niveau des technologies, des services et des marchés, ce qui crée un certain nombre de défis réglementaires pour beaucoup de pays Membres. En Irlande, la réglementation des infrastructures de radiodiffusion, à savoir les émetteurs de radio et de télévision et l'équipement associé aux services terrestres et aux réseaux de câblo-distribution, relève de la compétence de l'ODTR. L'organisation interne de l'ODTR ne suit pas la séparation traditionnelle des secteurs de la communication, mais une division fonctionnelle (à savoir : fonctionnement du marché, développement du marché et cadre du marché), dans laquelle les domaines des télécommunications et de la radiodiffusion sont tous deux traités. Cela facilite le traitement des questions dans lesquelles la convergence est un élément important. Un certain nombre de décisions récentes concernent la convergence. Par exemple, en 1999 ont été octroyées des licences pour des services de diffusion par câble numérique et MMDS. En outre, une consultation est en cours concernant les implications que la convergence – et en particulier l'utilisation de la technologie ADSL – aura pour les cadres législatif et réglementaire couvrant les télécommunications et la radiodiffusion. En 1999 – soit bien plus tôt que dans nombre de pays Membres de l'OCDE, l'ODTR a également pris des mesures pour inclure les radiocommunications dans les licences de boucle locale.

Les services d'émissions et le contenu des services de radiodiffusion privée sont réglementés par l'IRTC (Independent Radio and Television Commission, Commission indépendante de radiodiffusion et de télévision) en vertu de la loi de 1988 sur la radio et la télévision. Le fonctionnement de l'organe de radiodiffusion national, la RTE, en tant qu'établissement public, relève du contrôle de l'Autorité chargée de la RTE (une commission composée de neuf membres) en vertu de la loi sur la radiodiffusion de 1960.

### **3. PERFORMANCES DU MARCHÉ**

#### **3.1. Introduction**

Les objectifs qui motivent la réforme de la réglementation sont l'amélioration de l'efficacité dans la fourniture des services et les effets bénéfiques que cela doit avoir pour les usagers et les consommateurs. Cette section évalue, à l'aide d'indicateurs liés à la pénétration des réseaux, aux investissements, aux tarifs et à la qualité, dans quelle mesure le secteur des télécommunications en Irlande génère ces effets bénéfiques pour les usagers et les consommateurs.

Les principaux éléments de mesure des performances du marché examinés ci-après sont:

- Le développement et la modernisation des réseaux.
- La disponibilité de services fondés sur les technologies et infrastructures les plus avancées.
- La réduction des prix.
- L'amélioration de la qualité du service.
- L'extension du choix pour les consommateurs.
- Les effets bénéfiques pour les usagers.

Depuis sa libéralisation totale à la fin de 1998, le marché irlandais des télécommunications a connu une croissance dynamique en termes de nouveaux entrants, d'investissements et de développement des services. Néanmoins, l'ouverture du marché ne s'est pas faite sans heurts, ce qui a aussi amoindri son potentiel de croissance et limité les effets bénéfiques pour les usagers. Cette constatation est surtout vraie pour le secteur de la téléphonie cellulaire mobile, où la troisième licence n'a pu commencer à être exploitée que tout récemment en raison d'une procédure judiciaire qui a duré plus d'un an. Cela a eu un impact négatif sur les performances en matière de niveau des prix et d'évolution de la pénétration du téléphone mobile.

L'Irlande ambitionne de devenir une plaque tournante des communications entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Le pays s'intéresse également beaucoup à la mise en place et au développement du commerce électronique. Il est donc important, si l'Irlande veut atteindre ces objectifs, que tous les avantages de la concurrence soient réalisés et que les usagers en bénéficient pleinement. Cela sera obtenu grâce au fonctionnement efficace du marché, mais, pour l'avenir immédiat, tandis que le marché des télécommunications, d'un monopole se mue en un espace de concurrence, le rôle d'une réglementation efficace sera crucial. Une telle réglementation nécessite la disponibilité de solides données de référence, et l'ODTR doit améliorer sa capacité à collecter et à publier de telles données de référence.

#### **3.2. Développement du marché**

Entre 1995 et 1997, le secteur irlandais des services de télécommunications, mesuré par son chiffre d'affaires, est passé de 1 094 millions à 1 407 millions d'IEP. En 1999, les recettes de ce secteur atteignaient 1 716 millions d'IEP (tableau 6). Entre 1985 et 1997, la part du secteur des télécommunications dans le PIB est passée de 2.4 % à 2.9 %. En 1999, les recettes des télécommunications représentaient 2.6 % du PIB irlandais. Pendant les années 90, les investissements dans les télécommunications publiques – principalement axés sur l'extension et la numérisation du réseau – se sont

élevés à environ 3 % de la formation brute du capital fixe nationale, atteignant les 4 % en 1997<sup>88</sup>. Sur la période de 1997 à 1999, les investissements dans les télécommunications ont représenté en moyenne 3.4 % de la FBCF.

Le nombre de lignes de téléphone principales s'est fortement accru au cours des années 90, passant de 983 000 en 1990 à 1.6 million en 1999. En conséquence, le taux de pénétration est passé de 28.1 lignes d'accès pour 100 habitants en 1990 – un chiffre bien inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE – à 42.2 pour 100 habitants en 1999, ce qui demeure en dessous de la moyenne de l'OCDE. En termes de canaux d'accès (c'est-à-dire lignes RNIS comprises), l'Irlande se situait en dessous de la moyenne des pays Membres de l'OCDE, avec 46 canaux d'accès pour 100 habitants contre 54. En 1985, le secteur des télécommunications employait 16 100 personnes, un chiffre qui a baissé régulièrement pour tomber à environ 11 700 personnes en 1997, avant de remonter à 12 600 employés en 1999<sup>89</sup>.

L'opérateur historique, Eircom, se plaçait en 1999 au 59e rang des grands opérateurs de télécommunications publiques des pays Membres de l'OCDE classés selon leur chiffre d'affaires. Les services mobiles représentent désormais 20 % de ses recettes. L'augmentation du trafic Internet est importante et, au premier trimestre 2000, représentait 30 % du volume des communications locales. La concurrence a également profité à l'opérateur historique, qui a, par exemple, connu une croissance extrêmement forte du marché du trafic des grands usagers (trafic de gros), lequel équivalait à 17 % du trafic de détail des communications fixes au début de 2000.

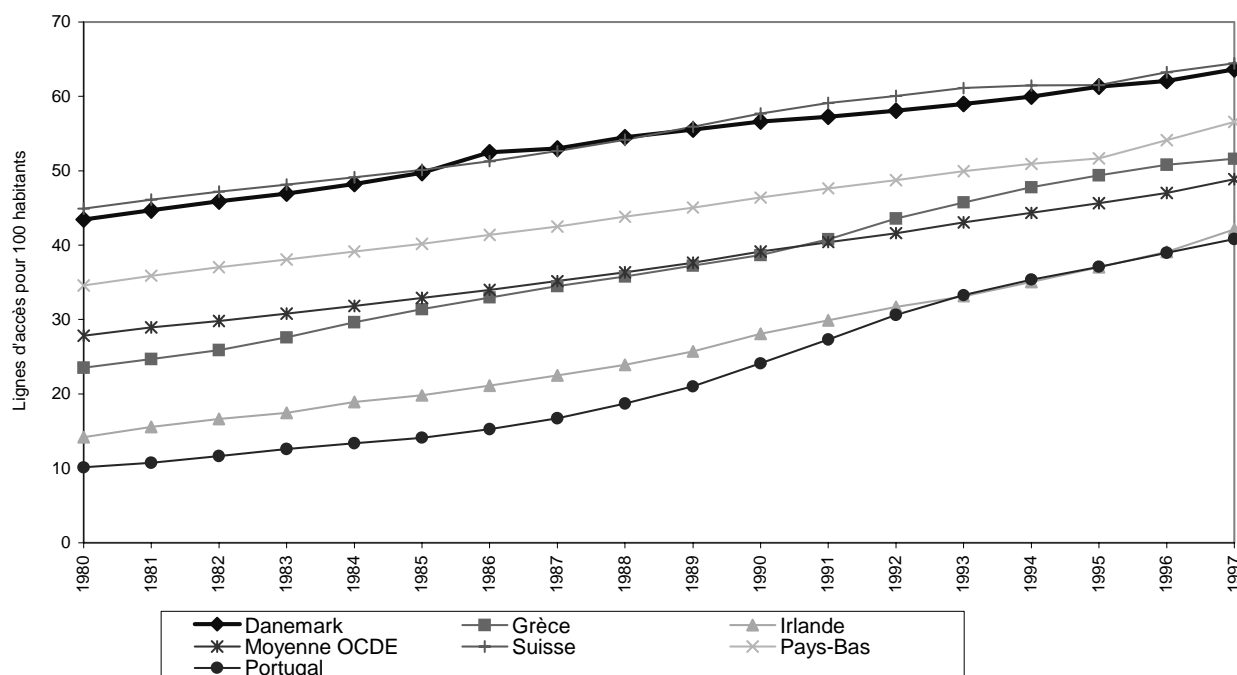
Tableau 6. **Eircom : Principaux indicateurs du secteur des télécommunications**

	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes des services de télécommunications (millions d'IEP)	1 094	1 230	1 354	1 435	1 551
Effectif total	12 025	11 918	11 705	11 911	12 055
Produit d'exploitation par ligne d'accès (IEP)	833	885	938	1 055	1 059
Produit d'exploitation par employé (IEP)	90 990	103 205	120 229	120 476	128 660

Remarque : l'effectif total regroupe le personnel employé dans les services fixes et mobiles.

Source : OCDE, Base de données des télécommunications 1999, ODTR.

Graphique 2. Lignes d'accès pour 100 habitants



### Développement et modernisation du réseau

Au milieu des années 80, le taux de pénétration des télécommunications en Irlande était relativement bas. Grâce à des investissements élevés, l'accès aux télécommunications a progressé selon un taux moyen de variation annuel de 6.9 % entre 1987 et 1992 et de 6.1 % entre 1992 et 1997<sup>90</sup>. Cependant, cette croissance n'a pas suffi à combler l'écart entre le taux de pénétration en Irlande et sa moyenne dans les pays Membres de l'OCDE (voir graphique 2). En termes de lignes d'accès pour 100 habitants, l'Irlande se plaçait au 21<sup>e</sup> rang des pays Membres de l'OCDE en 1997, avec un taux de pénétration de 42 lignes pour 100 habitants (contre une moyenne de 49 pour l'OCDE). En 1999, le taux de pénétration ne s'était que légèrement accru.

Le tableau 7 montre qu'en Irlande, les investissements dans les télécommunications publiques (c'est-à-dire les investissements d'Eircom), en pourcentage des recettes, ont diminué au début des années 90 et n'ont recommencé à augmenter que lorsque la menace de la concurrence s'est précisée. En outre, les hausses de l'investissement au cours des dernières années correspondent surtout à des investissements dans les activités mobiles.

Tableau 7. Investissements dans les télécommunications publiques en pourcentage des recettes

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997	1998	1999
Irlande	24.0	21.0	17.2	16.4	24.1	27.6	34,3	23.9
Moyenne OCDE	26	27	25	24	25	24	25	27

Source : OCDE, *Perspectives des communications* 2001.

## Numérisation

Si l'extension du réseau irlandais s'est faite assez lentement, sa numérisation a progressé rapidement ; en 1998, le réseau était numérisé à 100 %, comme l'indique le tableau 8. En même temps que la numérisation sont apparues de nouvelles technologies, en particulier le RNIS. La couverture nationale par le RNIS a été achevée en 1998.

La pénétration du RNIS est passée de 4 184 abonnés en 1995 à 27 522 lignes d'accès au tarif de base à la fin de 1999, soit environ 0.5 % des lignes principales. A la fin de 1999, le nombre des raccordements RNIS au tarif de base était de 76 000 (soit 5 % des lignes principales). Les services ADSL commerciaux n'étaient pas encore disponibles à la mi-2000, même si des tests expérimentaux avaient déjà été menés. A la fin de 1999, l'Irlande comptait 596 000 abonnés au câble, soit une hausse de 38 % par rapport à 1997. Le taux de pénétration de la télévision par câble, mesuré par le nombre de foyers ayant un accès au câble, était de 49 %.

Tableau 8. Taux de numérisation des réseaux

	1993	1995	1997	1998	1999
<b>Irlande</b>	71.0	79.0	92.0	100.0	100.0
<b>République tchèque</b>	10.0	17.0	54.6	64.1	74.4
<b>Grèce</b>	22.0	37.1	47.1	74.5	90.6
<b>Pologne</b>	9.5	48.0	58.0	62.0	68.0
<b>Portugal</b>	59.0	70.0	88.3	98.0	100.0
<b>Moyenne OCDE</b>	58.8	74.8	87.5	92.1	94.2

Source : OCDE, *Perspectives des communications 1999 et Perspectives des communications 2001*.

## Services cellulaires mobiles

Entre 1985 et 1997, au moment de la mise en exploitation de la deuxième licence de téléphonie mobile pour la norme GSM, le marché du téléphone mobile irlandais évoluait dans un environnement de monopole. Telecom Éireann a ouvert un service analogique en 1985, puis, en 1993 (sous le nom d'Eircell), s'est vu octroyer une licence pour lancer un service GMS. En mars 1997, la deuxième licence GSM a été octroyée à Esat Digifone. Le taux de pénétration du téléphone mobile est passé de 14 pour 100 habitants en 1997 (contre une moyenne de 15.6 pour l'OCDE) à 42.7 en 1999 (moyenne OCDE : 32.4). Les abonnements prépayés ont joué un rôle important dans la croissance du marché de la téléphonie mobile ; ainsi, les formules prépayées représentent 60 % du total des abonnements au téléphone mobile d'Eircom.

Tableau 9. Abonnés au téléphone cellulaire mobile

	1997	1998	1999	2000 (juin)
Eircell	405 747	707 000	1 049 000	1 100 000
Esat	105 000	239 000	551 000	744 000
<b>TOTAL</b>	510 747	946 000	1 600 000	1 860 000
Taux de pénétration	14.4	25.5	42.7	49.7

Source : Rapports annuels des sociétés, ODTR.

A la mi-2000, le nombre des abonnés au téléphone mobile en Irlande atteignait 1.9 million, soit 49.7 abonnés pour 100 habitants, un taux de pénétration supérieur à celui du téléphone fixe. Eircell s'arrogeait la plus grande part de marché, avec 60 % des abonnés, mais avait néanmoins perdu environ sept points de part de marché depuis 1999<sup>91</sup>.

### *Développement de la concurrence*

Bien que la libéralisation totale du secteur ne remonte qu'à 18 mois, certains effets bénéfiques sont déjà perceptibles pour les consommateurs et les usagers (voir section 3.4 ci-après). Ces effets découlent principalement de la baisse des prix et de l'extension de la gamme des services disponibles. Le retard dans la mise en exploitation de la troisième licence de téléphonie mobile a limité l'impact de la concurrence tarifaire sur ce marché, en particulier pour les abonnés bénéficiant de formules mensuelles (le prix des communications prépayées a fortement baissé au premier semestre 2000).

Le développement des autres types d'infrastructures de télécommunications en Irlande est également très rapide. Les infrastructures de télévision par câble, par exemple, se sont développées relativement vite et fournissent des services large bande groupés, comprenant l'acheminement de la voix, à des prix raisonnables.

Plusieurs nouveaux entrants sont arrivés sur le marché irlandais des télécommunications depuis sa libéralisation totale le 1er décembre 1998. En septembre 2000, environ quarante-cinq opérateurs proposaient des services ou des réseaux de télécommunications. Onze d'entre eux fournissaient des services fixes aux clients résidentiels, au moins pour le marché des communications internationales, et huit proposaient des services locaux, interurbains et internationaux intégrés<sup>92</sup>.

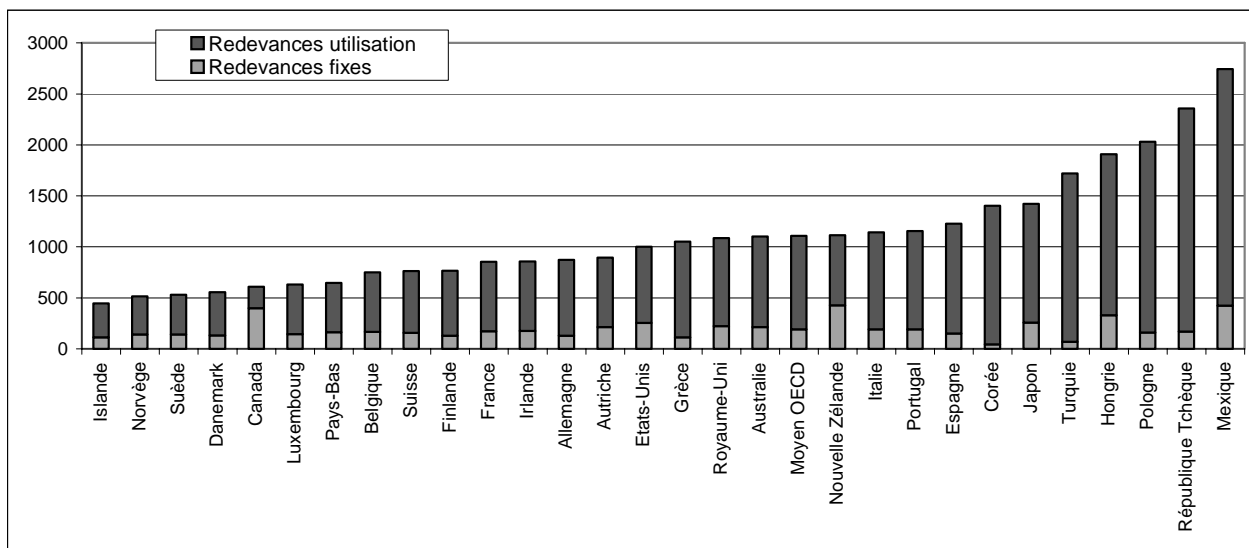
Dans le secteur de la téléphonie fixe, la part des nouveaux entrants, calculée sur la base des recettes des opérateurs, était estimée à plus de 15 % en juin 2000, tandis qu'en mars 2000, elle était juste supérieure à 10 %<sup>93</sup>. La part de marché des nouveaux entrants dans les services téléphoniques internationaux est passée à environ 9 % en termes de minutes de trafic en 1997, contre 0 % en 1996<sup>94</sup>. L'émergence de la concurrence dans les communications internationales a conduit l'ODTR à soustraire ces services à son système de contrôle tarifaire.

L'attribution des licences pour les services de boucle locale radio permettra également un développement plus rapide de la concurrence sur le marché local. L'ODTR a octroyé des licences de boucle locale radio (BLR) pour les services en large bande à quatre entreprises, dont deux se sont également vu octroyer des licences BLR dans les services en bande étroite, ce que les autorités de beaucoup de pays Membres de l'OCDE n'ont pas fait aussi rapidement. Comme indiqué dans la section précédente, le dégroupage total de la boucle locale devrait intervenir prochainement.

### *Performances tarifaires et rééquilibrage des tarifs*

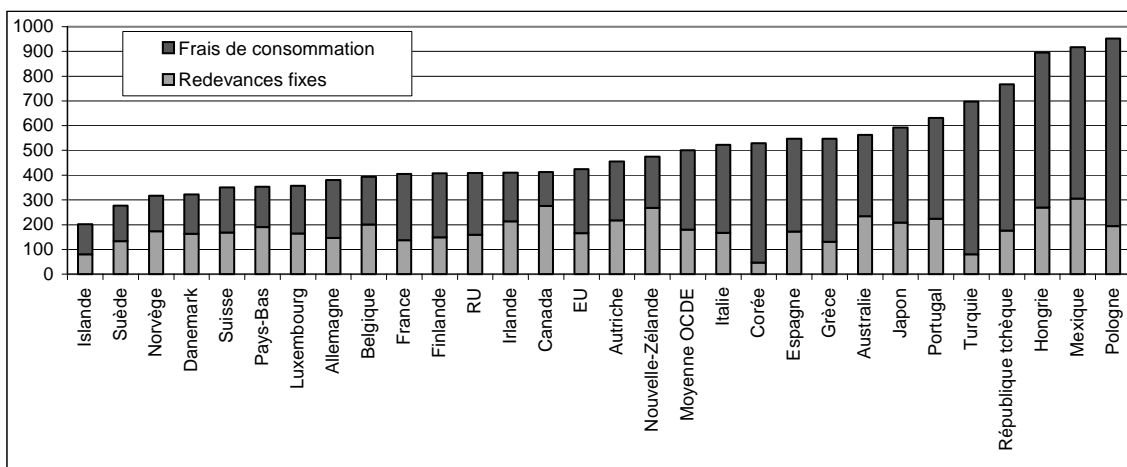
Le niveau des prix constaté dans les autres pays fournit un point de référence valable pour évaluer les performances relatives des marchés des télécommunications. A cet effet, l'OCDE compile dans des paniers les tarifs des communications des clients résidentiels et des clients professionnels dans les vingt-neuf pays Membres de l'organisation<sup>95</sup>. L'Irlande se place au douzième rang des pays Membres de l'OCDE pour le panier de tarifs professionnels et au treizième pour le panier de tarifs résidentiels, mesurés en termes de parités de pouvoir d'achat (PPA) (voir graphiques 3 et 4).

Graphique 3. **Panier composite OCDE des tarifs du téléphone pour les abonnés professionnels, novembre 2000, en USD/PPA**



Note : TVA non incluse ; appels vers mobiles non inclus.  
Source : OCDE.

Graphique 4. **Panier composite OCDE des tarifs du téléphone pour les abonnés résidentiels, novembre 2000**



Note : TVA non incluse ; appels vers mobiles non inclus.  
Source : OCDE.

D'importantes modifications ont été introduites dans les tarifs d'Eircom. Cependant, les frais fixes en Irlande n'ont guère changé, à la différence d'autres pays, où les hausses de prix ont surtout concerné les redevances fixes. Les tarifs des appels nationaux ne diffèrent plus selon la distance, et les tarifs des appels internationaux ont été révisés à la baisse. Les tarifs des communications locales restent élevés et donnent lieu à une facturation minimum plutôt qu'à la facturation à l'établissement de l'appel. Cependant, la tarification à la seconde a été introduite. En octobre 2000, de nouveaux tarifs de communications ont été mis en place, mais uniquement pour les appels locaux en période creuse.

L'établissement de ces nouveaux tarifs visait à réagir à la concurrence des nouveaux entrants, tels que le câblo-opérateur NTL, qui propose à ses clients, pour 20 IEP par mois, une offre groupée incluant deux lignes de téléphone, la télévision par câble, et un accès à l'Internet illimité et non tarifé à la durée. Le prix minimum des appels téléphoniques est de 3.5 p.

Tableau 10. Tarifs de la téléphonie locale

	1992	1993	1997	1998	1999	2000	Variation (%)
Frais de raccordement (IRP)			145.00		99 (TVA incl.)	99 (TVA incl.)	
Prix de l'abonnement mensuel (IRP)	10.00	10.00	10.00	10.00	10.24 (hors TVA)	10.92 (hors TVA)	
<b>Tarif pour 3 minutes (IRP)</b>					tarification minimale : 9.5 p (tarification à la seconde introduite) [3,31 p/min facturés au-delà du prix initial – 0.83 en heures creuses]	5.0 p (TVA incl.)	
Heures de pointe	11.17 (pour 15 minutes)	9.5				1.0 (TVA incl., heures creuses)	
Heures creuses	11.17 (pour 30 minutes)	1.9					
Tarif des appels nationaux (pence par minute)	22 au-delà de 80 km				8.26 p 5.50 p le soir 0.83 p le week-end	7,38 (TVA incl.) 4.84 (TVA incl.) en heures creuses 1.0 (TVA incl.) le week-end	

*Note* : en 1990, la location de la ligne (l'abonnement) était facturée au même prix aux clients résidentiels et aux clients professionnels. La facturation des appels locaux à la durée a été introduite en 1992. En 1996, les zones d'appels locaux ont été étendues jusqu'à un rayon de 27 km. En 1998, la tarification à la seconde a été mise en place (mais une facturation minimale est appliquée).

*Source*: ODTR.

#### *Prix des communications internationales*

L'Irlande présentait, pour les communications internationales, des tarifs relativement élevés et supérieurs à la moyenne des pays Membres de l'OCDE. Toutefois, depuis 1994, des réductions successives (principalement du fait de la concurrence indirecte occasionnée, par exemple, par les services de call-back) ont amélioré la position relative du pays de façon remarquable<sup>96</sup>. Le panier OCDE des tarifs des communications téléphoniques internationales<sup>97</sup> en août 2000 montrait que l'Irlande pratiquait des tarifs internationaux (en USD/PPA) inférieurs de plus de moitié à la moyenne des pays de l'OCDE, tant pour les clients résidentiels que pour les clients professionnels (tableau 11). Les taxes de répartition avec les États-Unis ont également baissé et sont aujourd'hui comparables avec celles d'autres routes à trafic élevé (tableau 12).

Tableau 11. **Panier OCDE des tarifs des communications téléphoniques internationales, août 2000**

	Professionnels Hors taxes		Résidentiel Taxes comprises	
	USD	USD/PPA	en base USD	USD/PPA
Australie	0.80	1.03	1.12	1.44
Autriche	0.80	0.87	1.21	1.32
Belgique	1.17	1.34	1.56	1.79
Canada	0.21	0.26	0.74	0.92
République tchèque	1.18	3.11	1.26	3,31
Danemark	0.50	0.44	0.81	0.71
Finlande	0.77	0.74	1.08	1.04
France	0.60	0.65	0.75	0.81
Allemagne	0.79	0.86	1.16	1.26
Grèce	0.89	1.26	1.35	1.90
Hongrie	1.11	2.77	1.77	4.43
Islande	0.79	0.63	1.25	1.00
<b>Irlande</b>	0.55	<b>0.65</b>	0.76	<b>0.89</b>
Italie	0.93	1.18	1.35	1.71
Japon	2.90	1.78	3.25	1.99
Corée	2,38	3.83	2.77	4.46
Luxembourg	0.52	0.58	0.66	0.74
Mexique	3.25	4.51	3.94	5.47
Pays-Bas	0,33	0,38	0.48	0.55
Nouvelle-Zélande	0.77	1.09	1.06	1.50
Norvège	0.46	0.40	0.71	0.62
Pologne	1.49	2.87	2,35	4.51
Portugal	0.97	1.49	1.38	2.12
Espagne	1.09	1.49	1.52	2.08
Suède	0.39	0.35	0.61	0.56
Suisse	0.30	0.25	0.37	0,31
Turquie	1.67	3.10	2.07	3.84
Royaume-Uni	0.87	0.80	0.94	0.87
États-Unis	0.55	0.55	0.87	0.87
<b>Moyenne OCDE</b>	1.00	<b>1.35</b>	1.35	<b>1.38</b>

Source : OCDE et Teligen.

Tableau 12. **Taxes de répartition avec les États-Unis (USD)**

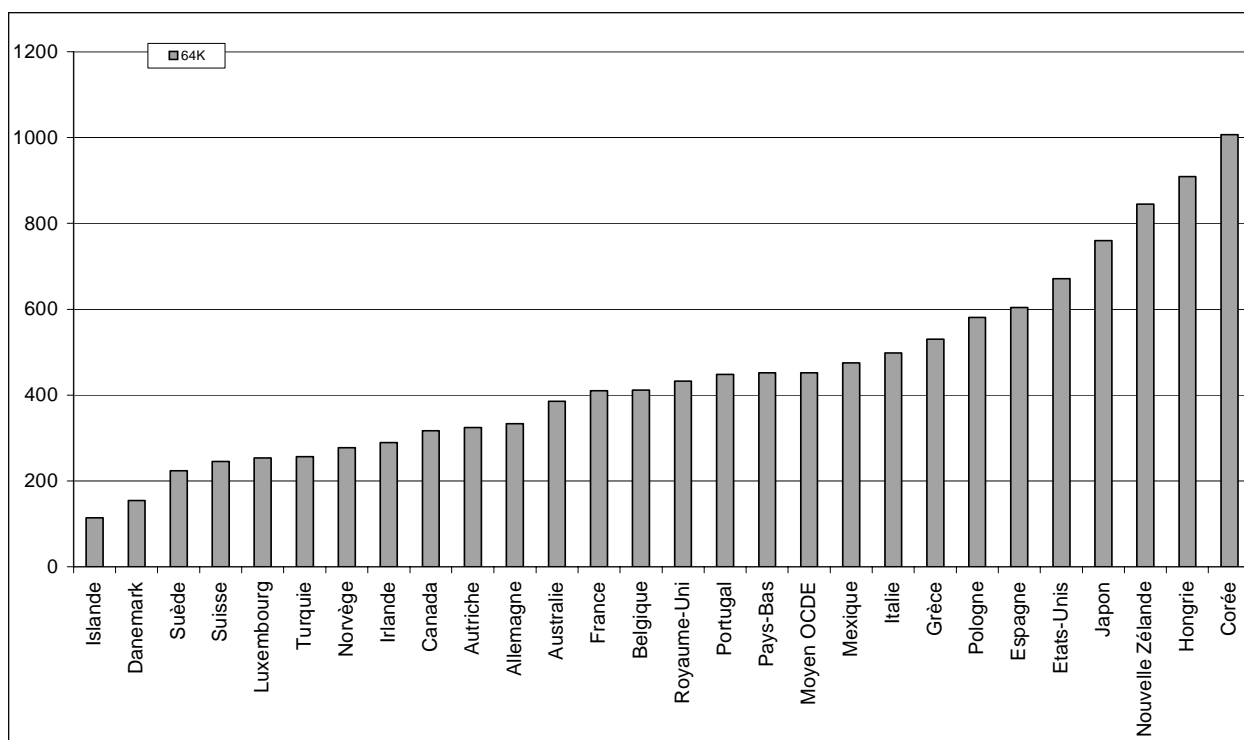
	1996	1997	1998	1999	2000
Irlande	USD 0.35	0.33	0.19	0.19	0.20
France	USD 0.35	0.26	0.21	0.20	0.20
Grèce	USD 1.01	0.86	0.55	0,30	0.26
Italie	USD 0.52	0,33	0.22	0.22	0.21
Portugal	USD 0.83	0.60	0.43	0,30	0.29
Espagne	USD 0.64	0.48	0.26	0.27	0.27
Royaume-Uni (BT)	USD 0.36	0.20	0.21	0.21	0.20

Source : International Bureau, Federal Communications Commission, E-U.

## Lignes louées

La disponibilité et le niveau des prix des lignes louées sont importants pour le développement de la concurrence, car les nouveaux entrants s'appuient au départ sur ces circuits pour créer leurs propres services. Aujourd'hui, les circuits loués sont également importants pour le développement des services Internet. L'Irlande est en huitième position pour le niveau des tarifs des lignes louées nationales de 64 Ko dans le classement des pays Membres de l'OCDE, c'est-à-dire que seuls six pays pratiquent des prix plus bas dans ce domaine (graphique 5).

Graphique 5. Comparaison des paniers OCDE des tarifs des lignes louées, novembre 2000 (en USD/PPA)



Note : Hors TVA.

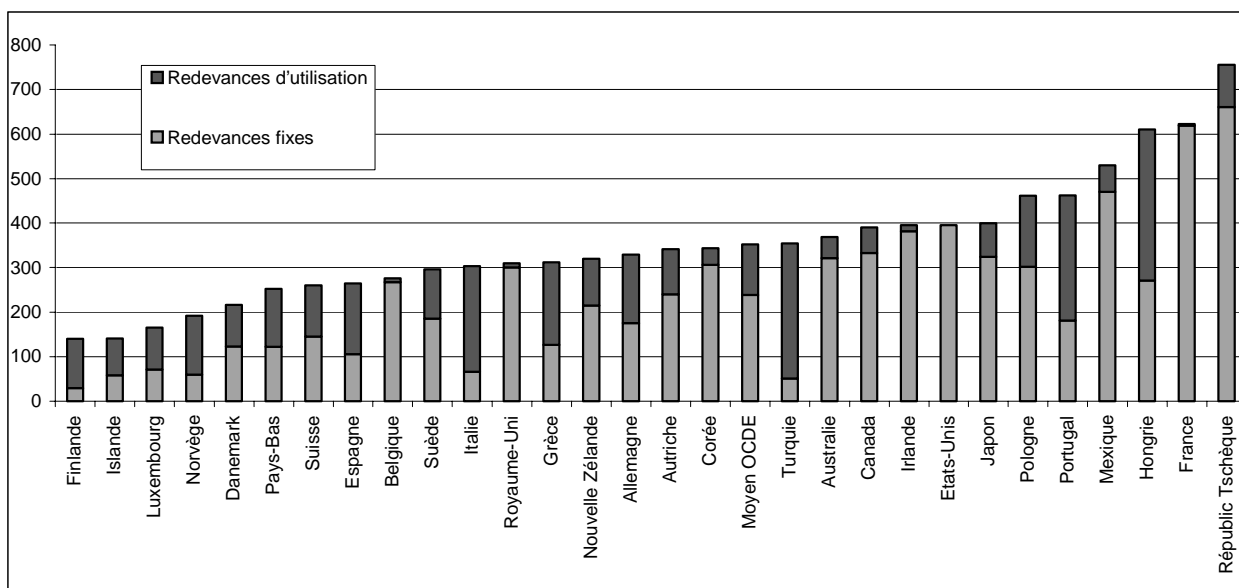
Source : OCDE.

[Légendes : Islande, Finlande, Danemark, Suède, Norvège, Suisse, Irlande, RU, EU, France, Autriche, Allemagne, Turquie, Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, OCDE, Grèce, Portugal, Canada, Italie, Nouvelle-Zélande, Australie, Pologne, Japon, Espagne, Mexique, Corée, Hongrie, Rép. tchèque]

## Tarifs de la téléphonie cellulaire mobile

Le prix des services de téléphonie mobile offert par l'opérateur traditionnel en Irlande est élevé. Le panier des tarifs du téléphone mobile pour les particuliers montre que l'Irlande est dans ce domaine neuvième des pays les plus chers de l'OCDE (en PPA), au-dessus de la moyenne de l'ensemble des pays Membres (graphique 6). Les prix équivalents de l'Irlande dans le panier des tarifs pour les clients professionnels sont également élevés (neuvième des pays les plus chers à USD/PPA 1 146)) et bien supérieurs à la moyenne de l'OCDE à USD/PPA 1 072. Le manque de concurrence sur le marché irlandais de la téléphonie mobile, qui était un monopole jusqu'en 1997 et est, depuis, un duopole, est la principale raison de l'absence de concurrence tarifaire.

Graphique 6. **Panier OCDE des tarifs de la téléphonie mobile pour les particuliers, novembre 2000**



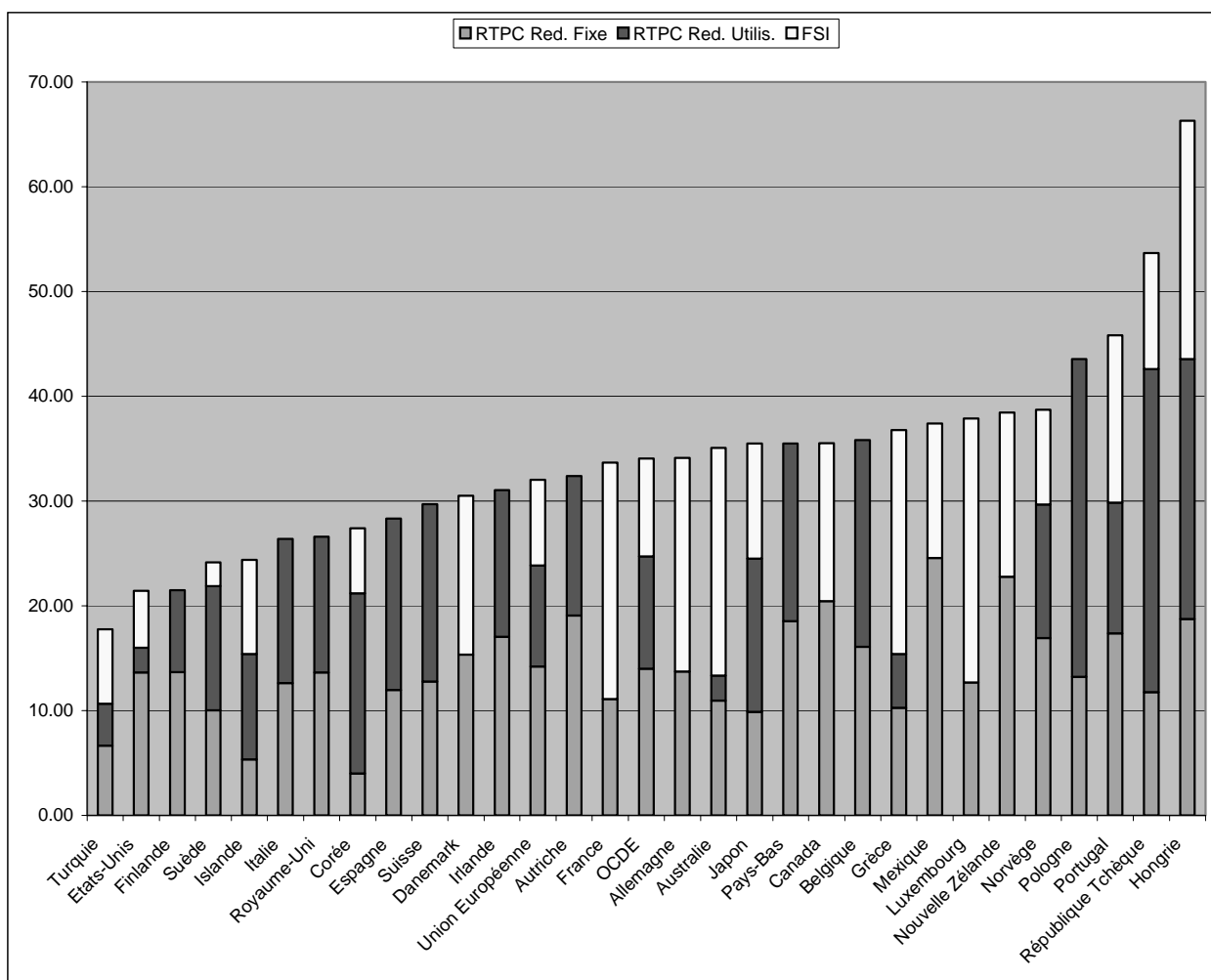
Note : Ce panier inclut les tarifs pour 50 minutes par mois et exclut les appels internationaux. La TVA est incluse.  
 Source : OCDE et Teligen.

### *Évolution et performances de l'Internet*

Le nombre d'abonnés à l'Internet en Irlande est estimé à environ 405 000, dont 243 000, soit 60 %, sont clients d'Eircom<sup>98</sup>. Ce chiffre représente un taux de pénétration de 11 pour 100 habitants, soit à peu près la moyenne pour les pays Membres de l'OCDE<sup>99</sup>. Le nombre d'hôtes Internet pour 1 000 habitants est en augmentation et s'établissait à 36.4 en janvier 2000, ce qui est inférieur à la moyenne de 59.3 constatée dans l'OCDE. L'augmentation de 7.7 % entre juillet 1999 et janvier 2000 est également en dessous de la moyenne de la zone de l'OCDE (12.2 %), et en dessous de la moyenne des pays Membres de l'OCDE pratiquant la tarification de l'accès local à la durée, qui est de 8.6 %<sup>100</sup>.

Le panier OCDE des tarifs de l'accès à l'Internet pour 20 heures de connexion montre que l'Irlande est le sixième pays le plus cher parmi les Membres de l'OCDE pour les communications en période de pointe ; pour les connexions en heures creuses, en revanche, les performances de l'Irlande sont meilleures (graphique 7).

Graphique 7. Panier OCDE pour 20 heures de connexion Internet en période creuse, sur la base des tarifs actualisés du RTPC, TVA comprise, 2000 (USD/PPA)



Note : Les frais fixes de RTPC englobent le tarif mensuel de location. Le panier comprend 20 heures d'appels. Le tarif heures creuses entre en vigueur à partir de 20 heures. Dans certains pays, le tarif d'utilisation de FSI et RTPC est un forfait couvrant soit les frais de FSI, soit les frais de RTPC.

Source: OCDE, <http://www.oecd.org/dsti/sti/it/cm/>.

### Qualité du service

Au début des années 90, l'Irlande était parmi les premiers pays Membres de l'OCDE en termes de relèvement des dérangements sous 24 heures, avec un taux de 100 %. Cependant, en 1997, le taux de relèvement des dérangements n'était plus que de 76 %, l'un des plus bas de toute la zone de l'OCDE<sup>101</sup>. Le nombre annuel dérangements pour 100 lignes était de 15 en 1997, ce qui plaçait l'Irlande au 13<sup>e</sup> rang parmi les 17 pays Membres de l'OCDE ayant communiqué leurs résultats à l'époque.

Suite à une consultation publique, l'ODTR, a publié en janvier 2000 un rapport<sup>102</sup> concernant l'élaboration de paramètres pour mesurer les performances des opérateurs de réseaux fixes de façon exhaustive. Un forum sectoriel travaille depuis à définir de façon détaillée ces critères de performances. Il devrait publier ses conclusions vers le milieu de l'année 2001. Les principaux critères sont la fourniture du service, la gestion des dérangements, les réclamations, la facturation et le désabonnement. Ces initiatives devraient permettre d'améliorer la qualité du service de façon notable.

Actuellement, le principal objectif de ces initiatives consiste à mesurer les performances des services de téléphonie fixe et ne couvre donc pas les activités mobiles. Une prochaine étape de l'action de l'ODTR devrait consister à mettre au point et publier des critères de qualité du service pour les services mobiles.

## 4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 4.1. *Évaluation générale des points forts et des points faibles*

Le régime réglementaire en Irlande présente un certain nombre de points forts (voir encadré ci-dessous). Ceux-ci découlent surtout de la priorité accordée par le gouvernement et par l'autorité de réglementation au rôle des forces du marché, et de la volonté et de la souplesse montrées dans l'adoption d'une réglementation fondée sur les meilleures pratiques. L'Irlande a mis en place la libéralisation totale du marché des télécommunications le 1<sup>er</sup> décembre 1998, onze mois après la plupart des pays de l'Union européenne. Étant donné qu'elle était parmi les cinq pays auxquels la Commission européenne a accordé une dérogation repoussant au 1<sup>er</sup> janvier 2000 la libéralisation totale, la décision prise en mai 1998 d'ouvrir complètement son marché à la concurrence 13 mois avant la date requise était courageuse, même si elle devait, à court terme, soulever un certain nombre de problèmes. La décision du gouvernement irlandais était louable en ce qu'elle appréhendait parfaitement l'importance de la concurrence et comprenait que la rapidité de l'évolution technologique du secteur des télécommunications ne peut être maîtrisée et produire des effets bénéfiques que dans un environnement concurrentiel.

La libéralisation précoce du marché, intervenant alors que l'autorité de réglementation n'avait pas fini de mettre en place des sauvegardes nécessaires, a contraint l'organisme à détourner des ressources humaines déjà très rares pour les employer à gérer l'urgence, là où il était prioritaire de construire un cadre réglementaire solide. Cela a inévitablement entraîné un mécontentement de la part de tous les participants au marché, accroissant encore la pression sur l'autorité de réglementation. La dernière année a essentiellement été une période d'ajustement, pendant laquelle l'autorité de réglementation a tenté de travailler avec un cadre qui n'était pas encore achevé. Le gouvernement a rapidement proposé de nouvelles mesures pour garantir que l'autorité de réglementation dispose des outils suffisants pour prendre et faire appliquer des décisions, ainsi que pour veiller à ce que les consommateurs profitent effectivement des avantages résultant de la libéralisation.

#### Encadré 2. **Points forts**

La priorité donnée aux forces du marché, prouvée par l'avancement de 13 mois de la libéralisation totale du marché par rapport au délai accordé par la dérogation.

La priorité donnée à l'accès au marché ouvert.

La conscience de la nécessité d'améliorer et de développer encore le système de réglementation.

L'adaptabilité et la souplesse de la réforme de la réglementation.

La transparence du processus de prise de décisions réglementaires, soutenu par un important recours à la consultation publique. L'examen et l'évaluation réguliers du marché.

Le courage qu'a montré l'Irlande en ouvrant très tôt son marché à la concurrence s'est révélé très profitable. Il y a aujourd'hui plus de 40 fournisseurs de réseaux et de services de télécommunications en Irlande, malgré la taille relativement petite du pays. Les réductions tarifaires, y compris pour les appels locaux, commencent à être réelles et à profiter aux consommateurs.

L'accès au marché des télécommunications est ouvert en Irlande, comme le prouve le nombre des nouveaux entrants qui ont commencé à proposer toute sorte de services pendant ces deux dernières années. Malgré le nombre de nouveaux entrants, la question de savoir s'il faut un système de licences individuels reste entière. Il est opportun d'évoluer vers un cadre encore plus ouvert pour l'entrée sur le marché, avec un système d'attribution de licences par catégorie. L'entrée sur le marché ne présente aucune restriction discriminatoire pour les participants étrangers et, d'ailleurs, les principaux opérateurs présents en Irlande, y compris l'opérateur historique, sont en grande partie contrôlés par des sociétés étrangères. Dans le marché du téléphone mobile, qui reste un duopole, si l'attribution de la troisième licence d'opérateur a eu lieu tardivement (en juin 2000), c'est en raison de la procédure judiciaire qui a suivi l'attribution originale des licences en 1998.

Le ministère des Entreprises publiques et l'ODTR ont vite reconnu l'existence de points faibles dans la réglementation et dans les institutions, et ont montré leur volonté d'agir rapidement pour promouvoir les changements nécessaires. Ainsi, le gouvernement prépare actuellement un des plus importants textes législatifs depuis la promulgation de la loi sur les télécommunications (dispositions diverses) de 1996, pour apporter des modifications d'envergure aux cadres institutionnel et réglementaire.

Le gouvernement et l'autorité de réglementation ont recours, de façon très efficace, au procédé de la consultation publique pour mettre au point les lois et les règlements. L'opinion générale est que l'ODTR agit avec équité et en toute indépendance de la classe politique et des industriels. Priorité est aussi donnée à l'évaluation du marché comme base pour la prise de décisions réglementaires opportunes et appropriées. Dans ce contexte, la pratique de l'ODTR d'effectuer un examen trimestriel du marché est d'un grand mérite.

Le régime réglementaire présente toutefois un certain nombre de points faibles qui doivent être corrigés.

**Encadré 3. Points faibles**

Les pouvoirs de l'ODTR sont insuffisants.

Les ressources humaines de l'ODTR sont insuffisantes.

Il est nécessaire de faire encore plus pour garantir que les consommateurs profitent des effets bénéfiques de la concurrence.

La coopération entre les institutions doit encore être améliorée.

Une plus grande concurrence est nécessaire dans le secteur des télécommunications cellulaires mobiles.

Le rééquilibrage des tarifs doit être mené à bien.

Bien que les points forts du cadre réglementaire irlandais offrent le potentiel pour la création d'un marché concurrentiel et efficace qui apportera des avantages aux consommateurs et à l'économie dans son ensemble, certaines questions réglementaires doivent encore être résolues. Les pouvoirs de l'ODTR doivent être renforcés pour que l'organisme puisse prendre des décisions contraignantes et les faire respecter. La récente présentation de projets de loi sur la réglementation du secteur des communications

visé d'ailleurs à résoudre ce problème et certains autres parmi ceux mentionnés ci-dessus. Ces projets de législation contribueraient beaucoup, s'ils étaient mis en œuvre avec succès, à favoriser le développement d'un marché plus ouvert sans le risque de voir des litiges constants ralentir la réforme de la réglementation.

La réalisation d'une politique et d'une réglementation de qualité est impossible sans des ressources humaines adéquates. Comme il a déjà été noté, la courte expérience de l'ODTR à ce jour est remarquable au vu des maigres ressources dont dispose cet organisme. L'ODTR a bénéficié de l'aide d'employés détachés par le ministère des Entreprises publiques, qui sont peu à peu retournés auprès dudit ministère, et de consultants spécialisés extérieurs. L'ODTR ne doit pas abandonner l'objectif de compléter ses effectifs à hauteur de ses besoins.

Le manque de personnel explique en partie que l'ODTR ne se montre pas assez radical dans certains domaines, tels que la protection des consommateurs et l'exécution des décisions. Une autre cause, déjà mentionnée précédemment, est le caractère précoce de la libéralisation du marché, qui a conduit à privilégier l'application des directives et des décisions de l'Union européenne et de certaines dispositions réglementaires de base. Les relations institutionnelles avec l'autorité chargée de la concurrence doivent être améliorées. Les douze derniers mois ont déjà vu certaines améliorations et le projet de réforme législative se penche aussi sur ce problème. Les deux institutions reconnaissent leurs insuffisances passées et semblent disposer à y remédier. A cet égard, il convient de reconnaître que le Groupe d'études sur la concurrence et les fusions, un organisme consultatif auprès du ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi, a fait des propositions de coordination auxquelles ont contribué l'ODTR et l'autorité chargée de la concurrence, et que les deux institutions ont effectivement mis en pratique ces propositions. Ces propositions ont également été incorporées dans le récent projet de loi sur la réglementation des communications de 2000.

Malgré la rapide croissance du marché des télécommunications mobiles, imputable principalement aux cartes prépayées, la concurrence est insuffisamment développée dans ce marché, où les tarifs restent élevés. L'arrivée prochaine du troisième opérateur devrait améliorer la situation, mais l'ODTR doit continuer son examen régulier du marché du téléphone mobile pour garantir le développement d'une véritable concurrence dans les services mobiles. L'intention annoncée par le gouvernement d'attribuer quatre licences pour les services UMTS aidera beaucoup dans ce domaine.

Le rééquilibrage des tarifs doit être achevé au plus tôt pour créer un système de tarifs orientés vers les coûts et éliminer les cas de subventions croisées. Cela facilitera aussi la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale.

L'ODTR doit aussi accorder une plus grande priorité aux intérêts des consommateurs. La priorité donnée jusqu'ici par l'ODTR au développement du secteur et à l'établissement d'un cadre visant à créer un marché concurrentiel est compréhensible. Cela a d'ailleurs, en soi, produit certains effets bénéfiques pour les consommateurs. Mais l'autorité de réglementation doit porter une attention plus directe aux intérêts des consommateurs et aux implications qu'ont pour eux les modifications de la réglementation. En particulier, un cadre efficace doit être créé pour le traitement des réclamations des consommateurs et la résolution des litiges. Des références en matière de qualité du service et la publication d'indicateurs de la qualité relative des services peuvent également faciliter le choix des consommateurs. Il convient de porter au crédit de l'ODTR qu'il est conscient de certaines de ces lacunes et travaille à les combler.

## **4.2. Avantages et coûts potentiels d'une extension de la réforme de la réglementation**

Comme indiqué dans les sections précédentes, le marché des télécommunications et les consommateurs en Irlande ont déjà bénéficié d'une baisse des tarifs et d'un élargissement de l'offre de services. Cependant, comme noté à la section 4.1, ce pays doit encore améliorer son cadre réglementaire s'il veut parvenir à une concurrence juste et effective dans un marché qui est encore en phase de transition, et en exploiter pleinement le potentiel. Le rapport d'expert sur le projet de modification de la législation aborde largement une grande partie des problèmes et préoccupations actuels. Le gouvernement devrait toutefois profiter de l'occasion qu'offre ce projet pour introduire un nouveau système et de nouvelles procédures simplifiées d'attribution des licences, conformément aux propositions de la Commission européenne.

L'amélioration du paysage réglementaire et de la concurrence apporterait encore d'autres avantages aux consommateurs, en suscitant une réduction des tarifs, une amélioration de la qualité et un élargissement du choix. Dans cette perspective, nous suggérons que l'Irlande étudie les recommandations suivantes.

## **4.3. Recommandations**

Les recommandations suivantes s'appuient sur les « Recommandations pour la réforme de la réglementation » exposées dans le « Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation » (juin 1997).

### **1. Veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et appliqués avec efficacité.**

- Le régime d'attribution des licences doit être simplifié et prendre la forme d'autorisations générales plutôt que d'attributions de licences individuelles.

L'Irlande doit encore évoluer vers un cadre d'entrée sur le marché fondé sur une autorisation générale plutôt que sur l'attribution de licences individuelles. Cette formule contribuera à ouvrir encore plus le marché et à libérer des ressources humaines au sein de l'ODTR. L'obligation de présenter un plan financier et commercial irréprochable incluant les ressources et les projections financières, ainsi que des ressources et techniques et des compétences en matière de gestion suffisantes, pour obtenir une licence générale est discutable.

- L'ODTR doit instituer des procédures concrètes avec des délais prescrits pour traiter les réclamations des consommateurs. La procédure de traitement des réclamations doit être rapide, simple et peu onéreuse pour les consommateurs ordinaires. L'organisme doit aussi veiller à ce que les opérateurs de télécommunications appliquent un code de déontologie approprié dans leurs relations avec les consommateurs. Il conviendrait d'exiger de chaque opérateur qu'il publie un rapport sur le traitement des réclamations qu'ils reçoivent.

Le ministère des Entreprises publiques et l'ODTR sont conscients du problème que pose le traitement des réclamations des consommateurs et cette question est abordée dans le projet de réforme de la législation. L'ODTR doit mettre au point des procédures concrètes pour veiller aux intérêts des consommateurs. Il doit, en particulier, exiger du secteur des télécommunications l'établissement de procédures simples et appropriées pour résoudre les litiges et traiter les réclamations.

- Accélérer l'introduction d'une législation appropriée en matière de droits de passage pour faciliter la construction de nouveaux réseaux sur les terrains publics.

Le gouvernement irlandais a proposé en 1999 une loi de référence pour réformer le système de façon que les opérateurs de réseaux de télécommunications aient accès aux domaines public et privé. La loi sur les télécommunications (infrastructures) a stipulé que les opérateurs de réseaux pouvaient demander et éventuellement acquérir par obligation le droit de passage sur le domaine privé au cas où les négociations avec les propriétaires des terrains concernés auraient échoué. Elle traite aussi la question de l'utilisation des voies publiques de circulation pour les besoins de l'infrastructure, et fournit une base législative pour le partage des conduites. Cette loi proposait aussi de créer un Comité des infrastructures de télécommunications (Telecommunications Infrastructure Board), organe parajudiciaire disposant du pouvoir de trancher en matière de droits de passage sur les terrains publics. Maintenant que le projet de loi sur l'infrastructure a été retiré en raison de la question de l'accès obligé à des terrains privés et que les provisions relatives à l'accès aux voies publiques et le partage des infrastructures sont incluses dans le nouveau projet de loi sur les communications (réglementation), le gouvernement doit prendre les mesures appropriées pour que cette loi soit adoptée.

**2. Réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, et les éliminer sauf celles qui s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.**

- L'« exclusivité intra-plate-forme » accordée aux câblo-opérateurs ne devrait pas être reconduite après l'expiration de la période prescrite, en avril 2004, et le secteur doit être informé de la décision correspondante le plus tôt possible.

Conçue pour fournir une incitation à développer les réseaux numériques, la période d'« exclusivité intra-plate-forme » a également pour effet de limiter la concurrence. La force de cette mesure en tant qu'outil de stimulation de l'investissement réside dans la limite temporelle qu'elle impose. Le fait de dire clairement que le privilège d'exclusivité ne sera pas reconduit est plus susceptible de motiver les câblo-opérateurs à moderniser leurs réseaux pour l'accès et la téléphonie en large bande.

- Les coûts de fourniture du service universel doivent être déterminés d'après une méthodologie acceptée par tous. S'il est avéré qu'il y a des coûts nets et que la fourniture du service universel représente une charge injustifiée pour l'entreprise désignée, il convient de mettre en place un mécanisme d'indemnisation alimenté par les contributions des autres intervenants du marché.

Dans le contexte du service universel, la priorité absolue doit être donnée aux mesures visant au rééquilibrage des tarifs. Une méthodologie acceptée par l'ensemble du secteur doit être employée pour déterminer le coût de la fourniture du service universel. Si l'ODTR détermine que les coûts liés au service universel sont élevés, compte tenu de l'avantage commercial éventuel que retire une entreprise désignée pour fournir un service universel, un mécanisme de financement doit être mis en place pour indemniser correctement la dite entreprise. Si cela s'avère nécessaire, il est alors préférable de créer un fonds de répartition auquel participent les autres intervenants du marché plutôt que de laisser l'opérateur s'indemniser en prélevant des contributions financières liées au partage des obligations de service universel. Cela s'accorderait avec les propositions de la Commission européenne dans le nouveau projet de directive sur le service universel.

**3. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.**

- Des dispositions explicites et concrètes régissant les cas où l'autorité de réglementation peut s'abstenir de réglementer ou éliminer certains règlements doivent être mises au point. Dans cette perspective, la pratique de l'ODTR d'examiner le marché des télécommunications doit être renforcée et améliorée, de façon à permettre à l'autorité d'évaluer l'état de la concurrence sur le marché et de déterminer quand et comment certaines réglementations sectorielles peuvent être éliminées, pour laisser le marché et par les lois générales de la concurrence réguler l'influence de l'opérateur historique.

Bien qu'il puisse y avoir des cas appelant l'introduction de nouveaux règlements dans le secteur, la nécessité de simplifier la réglementation et de s'abstenir de réglementer là où cela se justifie constitue une tâche importante pour l'ODTR, de même que la nécessité d'une consultation continue avec l'autorité chargée de la concurrence. Les examens du marché menés par l'ODTR sont une première étape importante dans ce processus. Ils doivent être renforcés et l'ODTR doit aussi être chargé d'examiner régulièrement la réglementation pour identifier les cas où une simplification peut être apportée.

## NOTES

1. OCDE (1999), p. 9.
2. *Ibid.*
3. OCDE (2001), *Perspectives des communications*.
4. *Ibid.*
5. OCDE (1999b), p. 208.
6. OCDE (2001).
7. *Ibid.*
8. A l'exception du Luxembourg et de l'Islande, l'Irlande est le plus petit pays de l'OCDE en termes de population.
9. KPN prévoit de céder toutes ses parts à des investisseurs institutionnels et individuels en septembre 2000.
10. Cet accord d'alliance stratégique s'est également traduit par la participation à un programme de transformation de Telecom Éireann destiné à améliorer l'orientation sur le marché et les éléments fondamentaux des coûts. Parallèlement à cet accord, le gouvernement irlandais a organisé l'acquisition de 14.9 % des parts de l'entreprise par un fonds au nom du personnel de Telecom Éireann en contrepartie de certains changements dans les pratiques salariales et les intérêts financiers.
11. Textes réglementaires des Communautés européennes concernant l'interconnexion dans les télécommunications) (amendement), 2000 (T.R. N° 69 de 2000) et textes réglementaires des Communautés européennes concernant les licences dans les télécommunications) (amendement), 2000 (T.R. N° 70 de 2000).
12. Les autres pays ayant bénéficié d'une dérogation sont la Grèce, le Luxembourg, le Portugal, et l'Espagne. La durée et la portée des dérogations varient d'un pays à l'autre.
13. ODTR (2000b), p. 10.
14. Eircom (2000), p. 3.
15. *Ibid.*, p. 4.
16. La plupart d'entre eux sont des opérateurs de défecteurs TV fournissant des services analogiques sur les bandes UHF de radiodiffusion. Un grand nombre d'entre eux exerçaient leur activité de façon illégale depuis de nombreuses années, mais un système de licences à court terme a été mis en place par l'ODTR avec le consentement du ministère des Entreprises publiques en 1999.
17. ODTR, communiqué de presse du 26 juillet 2000.
18. Cf. ODTR (2000c), 00/53.
19. Cf. ODTR (1999), « Significant Market Power in the Irish Telecommunications Sector/ Decision Notice : D 15/99 & Report on the Consultation Paper ODTR 99/59 », (position puissante sur le marché dans le

secteur des télécommunications en Irlande/ Notification de décision D 15/99 et rapport d'expert ODTR 99/59), décembre, document N° ODTR 99/75.

20. Notification de décision ODTR D 15/99 et rapport d'expert ODTR 99/59 « Significant Market Power in the Irish Telecommunications Sector » (position puissante sur le marché, dans le secteur des télécommunications en Irlande) (ODTR 99/75) décembre 1999. Tous les marchés retenus dans la notification de l'ODTR relative à la puissance économique des opérateurs sont revus chaque année par cet organisme.
21. Les aspects de la politique de radiodiffusion non liés à la diffusion elle-même, à savoir les questions culturelles ou relatives au service public, relèvent du ministère des Arts, du patrimoine, du Gaeltacht et des Îles.
22. Ministère des Entreprises publiques (2000), « Outline Legislative Proposals in relation to the Regulation of the Communications Sector /Consultation Paper » (Aperçu des propositions législatives relatives à la réglementation du secteur des communications/rapport d'expert), septembre.
23. Ireland (1999), « National Development Plan 2000-2006 », (Plan national de développement), 15 novembre, p. 68.
24. Annexe I de la loi de 1996, point 1.
25. L'instance de réglementation est dirigée par une seule personne dans les pays suivants de l'OCDE : Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne, Hongrie, Islande, Luxembourg, Norvège et Royaume-Uni. Dans les autres pays, l'autorité réglementaire autonome est dirigée par une entité collégiale.
26. La taxe sur les câblo-opérateurs est une redevance imposée sur la licence pour la fourniture de services de programmes. La taxe sur les télécommunications est imposée sur les fournisseurs de services de télécommunications pour la fourniture de services de télécommunication.
27. ODTR (2000a), p. 49.
28. ODTR, « Introduction by the Director » (Introduction du directeur), à <[www.odtr.ie/new/flash\\_theoffice.html](http://www.odtr.ie/new/flash_theoffice.html)>.
29. ODTR [http://www.odtr.ie/foi\\_mission\\_statement.asp](http://www.odtr.ie/foi_mission_statement.asp).
30. ODTR, *op. cit.*, note 26, p. 5.
31. Ministère des entreprises publiques, *op. cit.*, note 22.
32. Annexe I de la loi de 1996, points 1 et 4.
33. *Ibid*, point 10.
34. Sections 3(7), (8), (9), 4(8), (9), (10), (11) et 6(5) de la loi de 1996.
35. Annexe I de la loi de 1996, point 16.
36. Dans le secteur des télécommunications, la question de la responsabilité de l'ODTR a été au centre de l'attention lorsque, en 1998, le directeur a refusé de se présenter devant la commission parlementaire ad hoc au motif que cela n'était pas prévu par la loi. Depuis, il s'est toutefois présenté à plusieurs reprises devant des commissions parlementaires.

37. Cf. ministère des Entreprises publiques (1998), « Statement of Strategy » (Déclaration de stratégie), avril, section « Accountability of regulatory system » (Responsabilités de l'instance réglementaire), disponible à l'adresse [www.irlgov.ie/tec/publications/dpe13.htm](http://www.irlgov.ie/tec/publications/dpe13.htm).
38. Disponible à l'adresse [www.irlgov.ie/tec/publications/regulatory.htm](http://www.irlgov.ie/tec/publications/regulatory.htm).
39. Pour un exposé plus détaillé sur la question du « déficit démocratique » dans le processus de réglementation, voir Ferris, Tom (2000), « Why Regulate Irish Utilities ? » (Pourquoi réglementer l'activité des entreprises irlandaises à vocation de service public ?), rapport présenté à la 23ème Conférence de politique économique des journées d'études économiques de Dublin (Dublin Economic Workshop), octobre 2000.
40. Ce document est disponible sur le site Internet du ministère des Entreprises publiques, à l'adresse Le débat et l'analyse figurant dans le document « Governance and Accountability » est plurisectoriel et de portée générale, mais les propositions d'action qu'il contient sont des mesures spécifiques à chaque secteur.
41. Ministère des entreprises publiques, *ibid.* point 3(b). Les services postaux relèvent d'ores et déjà de l'autorité de l'ODTR par décret du 27 septembre 2000.
42. *Ibid.*, point 4(h).
43. Ministère des Entreprises publiques, *op. cit.*, note 22, titre 10.
44. *Ibid.*, titre 25.
45. Les opérateurs historiques, qui font généralement l'objet d'une décision de la part de l'autorité de réglementation, ont intérêt à faire appel aux tribunaux pour retarder l'application de la décision. En règle générale, les économies ainsi réalisées dépassent le montant des frais judiciaires.
46. Cf. note 11.
47. Ministère des Entreprises publiques, *op. cit.* note 22, titre 44.
48. Le département et l'ODTR sont tous deux sujets à la loi sur la liberté de l'information laquelle permet d'accéder aux décisions liées à l'information.
49. Disponible à l'adresse <http://www.entemp.ie/tcmr/cmrg1.pdf>.
50. Comme aux Pays-Bas, par exemple. Voir OCDE (2000), « Réglementation des télécommunications : structures et responsabilités des institutions », pp. 22-23 (du texte anglais).
51. Ministère des Entreprises publiques, *op. cit.*, note 22, titre 46.
52. L'année dernière, Eircom s'est acquitté d'environ 5 millions IEP au titre de pénalités pour retard de livraison de lignes.
53. Selon l'ODTR, 75 % des plaintes déposées sont résolues dans un délai de dix jours. L'ODTR a établi, en conjonction avec divers opérateurs, ce qui constitue un délai acceptable pour résoudre les problèmes. Un autre point à noter est que la législation proposée va supprimer la provision limitant le mandat de l'ODTR à résoudre les réclamations qui sont à la portée du tribunal des petites réclamations selon la loi 28 des Communautés européennes (Voice Telephony et Universal Service), lois, 1999 (S.I. No. 71 de 1999), et fournira explicitement de nouvelles responsabilités à la Commission dans ce domaine.
54. Ministère des Entreprises publiques, *op. cit.* note 22, titre 40.

55. Il convient de reconnaître que la condition 6.9 de la licence générale relative aux services des télécommunications exige que les opérateurs mettent en œuvre et rendent public un code de déontologie approprié pour leur transactions avec les utilisateurs.
56. ODTR, *op. cit.* note 13.
57. Directive 97/13/EC du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, Journal officiel L 117, 07/05/1997 pp.0015-0027.
58. ODTR (1998), « Application for a General Telecommunications Licence » (demande de licence générale dans le secteur des télécommunications) (octobre 1998), document 98/46R, paragraphes 3.8 et 3.9 ; ODTR « Telecommunications Licences : Guidance Notes for Applicants » (licences de télécommunications : conseils pour le dépôt de dossiers) (octobre 1998) document 98/44R, paragraphes 3.5 et 4.3.
59. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, COM(2000) 386 final.
60. OCDE (2000a), p. 18 en anglais, paragraphe 49.
61. La dérogation stipulait que Cablelink, la filiale de télévision par câble de Telecom Éireann, soit gérée en toute indépendance. L'opérateur historique a fini par se désengager de cette entreprise.
62. Eircell a également été notifié en qualité d'organisme puissant sur le marché de l'interconnexion nationale.
63. ODTR, *op. cit.*, note 18.
64. Les FSI souhaitant bénéficier du service « 1891 » d'Eircom doivent obtenir de l'ODTR un numéro commençant par 1891 et disposer d'un point de présence dans la zone téléphonique locale de l'utilisateur final.
65. ODTR (1999), pp. 29-30.
66. L'ODTR indique qu'en septembre 2000, la livraison de circuits avait baissé de 20 % par rapport à août 2000, et était inférieure de 25 % à l'objectif fixé par Eircom pour ce mois dans son programme de transformation. Voir le rapport d'expert ODTR (2000d).
67. Le dégroupage de la boucle locale désigne l'ouverture obligatoire de la boucle locale (la dernière section du circuit de télécommunication physique arrivant chez l'abonné) aux nouveaux entrants pour leur permettre d'accéder directement à leurs clients par le réseau de l'opérateur historique. L'ODTR a décidé que la mise en œuvre de la troisième forme du dégroupage de la boucle locale, l'accès au débit, relevait de sa compétence, mais que les deux autres – le dégroupage total et le partage de la ligne de cuivre – n'entraient pas dans le cadre juridique conféré par l'Union européenne. Pour de plus amples informations, voir la décision ODTR D6/00 (document ODTR 00/30).
68. Communiqué de presse de l'ODTR du 19 avril 2000.
69. En conséquence de la position de l'autorité de réglementation, la question du dégroupage a été examinée par l'autorité chargée de la concurrence, qui a entamé une action judiciaire à l'encontre d'*Eircom* pour imposer le dégroupage. Aucune décision judiciaire n'est encore intervenue, mais l'évolution au niveau de l'Union européenne, laquelle a rendu une décision finale requérant le dégroupage, fait qu'une telle décision n'aurait plus qu'une valeur purement théorique.

70. L'ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) est une technologie de codage numérique qui utilise les lignes de téléphone existantes en fils de cuivre pour transmettre des communications à haut débit. L'ADSL est l'une des technologies DSL les plus commercialisées. L'adjectif "asymétrique" signifie que le flux descendant (arrivée des données) est plus rapide, avec un débit de 8 Mbps au maximum, que le flux montant (envoi des données), dont le débit maximum est de 1 Mbps.
71. Le titulaire de la troisième licence a commencé l'exploitation de son service en novembre 2000.
72. Document ODTR 00/03, « Schedule of Mobile Telecommunications Licence to Esat Digifone », janvier 2000, section 1, partie 7.
73. Certaines formules à tarif réduit actuellement proposées par Eircom comprennent la facturation détaillée gratuite. L'ODTR examine en ce moment l'opportunité d'une action réglementaire dans ce domaine, parallèlement à son étude des coûts d'accès et du service universel.
74. Document ODTR 98/03.
75. Eircom, Esat, Formus Communications et Prince Holdings ont obtenu des licences en large bande, et Eircom, Esat, Formus et Prince Holdings ont également obtenu des licences en bande étroite.
76. Pour des informations détaillées, voir le communiqué de presse de l'ODTR du 26 juillet 2000.
77. Les redevances pour les licences de télécommunications sont soumises à l'accord du ministre des Finances.
78. Ministère des entreprises publiques (Department of Public Enterprise), *op. cit.*, note 22 au titre 30 (paragraphe 2).
79. Jusqu'à ce qu'un système entièrement automatisé soit introduit en avril 2000, l'opérateur historique devait traiter les demandes manuellement.
80. Textes réglementaires des Communautés européennes concernant la téléphonie vocale et le service universel, 1999 (T.R. N° 71 de 1999), et textes réglementaires des Communautés européennes concernant l'interconnexion dans les télécommunications, 1998 (T.R. N° 15 de 1998).
81. Avant que cette nouvelle réglementation ne le désigne comme opérateur de service universel, la loi de 1983 sur les services postaux et de télécommunications (Postal and Telecommunications Services Act), section 14, imposait déjà à Eircom certaines obligations de service universel.
82. Texte réglementaire 5(1) des Communautés européennes concernant la téléphonie vocale et le service universel, 1999 (T.R. N° 71 de 1999).
83. *Ibid.* au paragraphe (17).
84. Il convient cependant de noter que la Commission européenne, dans le cadre de sa proposition d'ensemble de réglementation publiée en juillet 2000, propose de supprimer la seconde option (charge supplémentaire à la connexion) dans la nouvelle directive proposée sur le service universel. Cette nouvelle directive, une fois adoptée à la suite des débats (et éventuellement de modifications) dans le Conseil de ministres et dans le Parlement européen, remplacera la directive sur laquelle est fondée la réglementation irlandaise actuelle, c'est-à-dire Réglementation des Communautés européennes (Téléphonie vocale et service universel) 1999 (T.R. No. 71 de 1999).
85. Ministère des entreprises publiques (Department of Public Enterprise), *op. cit.* note 22 au titre 40.

86. Actuellement, les opérateurs détenteurs d'une licence générale relative aux services de télécommunications sont obligés, par la condition 6.9, de mettre en œuvre leur propre code de déontologie pour la résolution des différends avec leurs clients
87. Il n'est toutefois pas évident qu'un examen trimestriel soit nécessaire. Face aux contraintes de ressources qui entravent la capacité de l'ODTR à agir dans certains domaines, des examens moins fréquents devraient être suffisants.
88. OCDE, *Perspectives des communications* 1999, Paris, tableau 4.11 p. 81.
89. Eircom uniquement.
90. OCDE (1999b), tableau 4.1, p. 97.
91. ODTR, "The Irish Telecommunications Market/ Quarterly Review", septembre 2000.
92. *Ibid.* au tableau 3.2.
93. ODTR (2000) "The Irish Telecommunications Market/ Quarterly Review", septembre et mai.
94. OCDE (1999b), tableau 2.2.
95. Le panier comprend un nombre défini d'appels effectués à différents moments de la journée, différents jours de la semaine et sur des distances variées. Les statistiques sont compilées en USD à l'aide de la parité en pouvoir d'achat (PPA) et des taux de change courants. En général, on considère que les chiffres exprimés en PPA fournissent une comparaison plus fiable.
96. Voir OCDE (1999b), tableau 7.9.
97. Les pays Membres de l'OCDE sont répartis en trois régions (Europe, Amérique du Nord, Asie-Pacifique) ; on suppose que les destinations des appels internationaux sont réparties de façon égale entre ces trois régions.
98. OCDE (2001).
99. *Ibid.*
100. OCDE (2000b), p. 60.
101. OCDE (1999b), tableau 8.5, p. 199.
102. ODTR, "Measuring Licensed Operator Performance : Report on Consultation" (27 janvier 2000), document ODTR 00/04.

## BIBLIOGRAPHIE

- Department of Public Enterprise (1998), *Statement of Strategy*.
- Department of Public Enterprise (2000), *Outline Legislative Proposals in relation to the Regulation of the Communications Sector*, rapport d'expert.
- Eircom (2000), « Annual Reports and Accounts 2000 » (Rapport et comptes annuels 2000).
- Gouvernement d'Irlande (1999), *National Development Plan 2000-2006*.
- ODTR (2000a), *Annual Report & Accounts 1998-1999* (Rapport et comptes annuels 1998-1999).
- ODTR (2000b), « The Irish Telecommunications Market/ Quarterly Review/ December 2000 » (Marché irlandais des télécommunications : étude trimestrielle/décembre), document ODTR 00/91.
- ODTR (2000c), « The Regulatory Framework for Access in the Mobile Market/Report on the Consultation » (Cadre réglementaire pour l'accès au marché de la téléphonie mobile/Rapport d'expert), ODTR 53, juillet.
- ODTR (2000d), *Service Levels Provided to Other Licensed Operators by Licensees with Significant Market Power*, rapport d'expert, ODTR 00/78.
- ODTR (1999), Rapport d'expert de l'ODTR, « Interconnect for calls destined for Internet services and number translation codes », avril 1999, ODTR 99/25.
- OCDE (1999a), *Economic Surveys – Ireland*, Paris.
- OCDE (1999b), *Perspectives des communications 1999*, Paris.
- OCDE (2000a), *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – La réforme de la réglementation au Danemark*, « La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications », Paris.
- OCDE (2000b), *Local Access Pricing and E-Commerce*, Paris.
- OCDE (2001), *Perspectives des communications 2001*, Paris.