

Paris, le 30 décembre 2002

DAGC/DASOCES

N/Réf. : VP/MKS/YB/AGC N71

Affaire suivie par Véronique PICARD (télécommunications)

et Monique KREPS-SELLAM (audiovisuel)

Contribution de l'AMF

Modalités d'intervention des collectivités territoriales sur les infrastructures de télécommunications et transposition en droit national des directives européennes sur les communications électroniques

SYNTHESE DES DEMANDES

I – Modalités d'intervention des collectivités territoriales sur les infrastructures de télécommunications

Les collectivités locales, constatant que le seul jeu du marché n'est pas de nature à irriguer tous les territoires, sont interpellées pour aider au déploiement des réseaux de télécommunications haut débit. Bien que modifié à plusieurs reprises, le cadre actuel d'intervention des collectivités territoriales est flou et inadapté à leurs projets qui se trouvent bloqués sur le terrain, alors même que nombre de ces projets s'inscrivent dans la ligne des mesures annoncées par le CIADT du 9 juillet 2001.

Compte tenu des enjeux d'aménagement et de compétitivité économique des territoires, il est urgent de laisser les collectivités locales intervenir sur les infrastructures (actives ou passives) et de les autoriser à devenir des opérateurs de télécommunications à part entière lorsque les infrastructures qu'elles ont déployées ne sont pas activées. Il s'agit en fait de rendre les collectivités locales responsables dans le secteur des télécommunications comme elles le sont déjà pour d'autres types de réseaux.

L'AMF demande :

- que les collectivités territoriales puissent être de véritables gestionnaires d'infrastructures (actives ou passives) et qu'elles soient autorisées à devenir des opérateurs de télécommunications à part entière afin de pouvoir activer les infrastructures qu'elles auront déployées et qui n'auront pu être mises en service par les opérateurs du marché.

II – Transposition en droit national des directives européennes sur les communications électroniques

L'AMF demande :

Volet télécommunications :

- la prise en compte et la mise en œuvre, dans le régime de l'autorisation générale, des exigences en matière d'environnement, de planification urbaine et d'aménagement du territoire telles que prévues par la directive "autorisation"
- l'organisation d'un système d'enregistrement des opérateurs de communications électroniques auprès de l'autorité de régulation nationale afin d'assurer leur identification auprès des collectivités territoriales, notamment lors de la délivrance des droits de passage
- le maintien du régime existant des réseaux indépendants dans l'attente de la stabilisation du rôle des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de télécommunications
- l'augmentation du montant maximum des redevances d'occupation du domaine public routier, la potentielle multiplication des opérateurs pouvant entraîner des sujétions supplémentaires pour la gestion de ce domaine et la prise en compte d'un tarif supérieur pour l'aérien
- la non-extension au domaine public non routier du régime dérogatoire dont bénéficient, à leur avantage, les opérateurs sur le domaine public routier communal
- des pouvoirs supplémentaires en matière de colocalisation pour les maires et les autres gestionnaires domaniaux (ex : EPCI)
- la mise en oeuvre d'une obligation de transparence des opérateurs à l'égard des collectivités locales sur la localisation et la nature de leurs réseaux
- la clarification de la propriété des infrastructures de télécommunications dans le cadre des opérations d'aménagement (ZAC, lotissement...)
- le maintien, en l'état, de l'obligation de desserte du territoire en cabines téléphoniques
- la participation financière de l'Etat, au titre de la solidarité nationale, à l'effort de couverture du territoire par les réseaux de télécommunications haut débit et de téléphonie mobile consenti par les collectivités territoriales

Volet audiovisuel :

- la prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire et de citoyenneté dans l'élaboration du projet de loi de transposition des directives

- la diffusion par tous les réseaux de communication électronique des chaînes locales d'intérêt général et notamment des chaînes locales de service public

- l'octroi d'un délai supplémentaire aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire (9 mois)

- en ce qui concerne les réseaux câblés, le respect des engagements pris par les opérateurs avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale et la suppression ou le relèvement du seuil de concentration spécifique aux seuls réseaux câblés, d'autres plates-formes de distribution en étant exemptées

- le développement des télévisions locales quels que soient leur support et leur forme car elles sont porteuses de citoyenneté et d'animation du territoire dans toutes ses composantes (sociale, économique, culturelle, sportive..), ce qui suppose :

⇒ la consultation obligatoire des collectivités territoriales, à l'échelon pertinent, lors de l'attribution des ressources rares comme les fréquences hertziennes, l'adoption d'un statut des télévisions locales, des mesures de financement en leur faveur n'excluant pas la participation financière de l'Etat, au titre de la solidarité nationale

⇒ la création d'un fonds de développement spécifique au bénéfice des seuls opérateurs publics

⇒ la levée progressive de l'autorisation de la publicité pour la distribution.

DETAIL DES DEMANDES

Volet télécommunications

1 – Le régime d'autorisation des réseaux et services de communications électroniques

Le nouveau cadre européen prévoit un régime d'autorisation générale mettant ainsi fin au régime des licences individuelles actuelles. Toutefois, pour les systèmes reposant sur l'utilisation de ressources rares, telles que les fréquences hertziennes, des droits et obligations spécifiques seront prévus. Une liste de droits et obligations réglementaires s'appliquant à tous devrait donc a priori remplacer les actuels cahiers des charges des opérateurs.

Les directives laissent néanmoins la possibilité aux Etats membres d'assortir ces autorisations d'exigences en matière d'environnement et d'aménagement du territoire et d'organiser un système d'enregistrement des opérateurs auprès des autorités de régulation nationale.

Par ailleurs, bien que les directives ne semblent pas remettre en question les réseaux indépendants, l'AMF souhaite appeler l'attention des pouvoirs publics sur ces réseaux dont un certain nombre sont exploités par les communes et qui doivent rester sous le régime actuel tant que le cadre d'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications n'a pas été stabilisé.

L'AMF demande :

- **la prise en compte et la mise en œuvre, dans le régime de l'autorisation générale, des exigences en matière d'environnement, de planification urbaine et d'aménagement du territoire telles que prévues par la directive "autorisation"**
- **l'organisation d'un système d'enregistrement des opérateurs de communications électroniques auprès de l'autorité de régulation nationale afin d'assurer leur identification auprès des collectivités territoriales, notamment lors de la délivrance des droits de passage**
- **le maintien du régime existant des réseaux indépendants dans l'attente de la stabilisation du rôle des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de télécommunications.**

2 – Les droits de passage et la gestion domaniale

La transposition des directives "communications électroniques" fournit l'occasion de revoir les dispositions actuelles sur la gestion locale des réseaux et en particulier ses aspects domaniaux.

➤ *le montant des redevances*

Aujourd'hui, le montant des redevances d'occupation du domaine public dues par les opérateurs de télécommunications est calculé différemment selon que l'on se situe sur le domaine public routier ou non routier de la collectivité. Les tarifs sont encadrés dans le premier cas et librement négociés, dans des conditions non discriminatoires bien entendu, dans le second.

Ce montant des redevances est très faible pour l'occupation du domaine public routier communal (par exemple : 0,024 € par mètre linéaire par artère) et, de surcroît, ne fait pas de différence entre les réseaux aériens et souterrains, au mépris de l'environnement et de l'esthétique, ce qu'avait déjà dénoncé l'AMF en 1997.

L'AMF demande :

- l'augmentation du montant maximum des redevances d'occupation du domaine public, la potentielle multiplication des opérateurs pouvant entraîner des sujétions supplémentaires pour la gestion du domaine public. Ceci pourra être affiné au moment de la discussion des textes d'application pour que soit également pris en compte un tarif supérieur pour l'aérien

- la non-extension au domaine public non routier du régime dérogatoire dont bénéficient, à leur avantage, les opérateurs sur le domaine public routier communal.

➤ *des pouvoirs étendus en matière de colocalisation*

Actuellement, si le maire constate que le droit de passage peut être assuré par l'utilisation d'installations déjà existantes (infrastructures de télécommunications, ouvrages de génie civil...), il peut inviter l'opérateur à se rapprocher de l'occupant du domaine public concerné en vue d'une utilisation partagée des installations. En cas de litige, les opérateurs peuvent saisir l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

Si le décret du 30 mai 1997 a offert une voie de recours des opérateurs auprès de l'ART, ce qu'il convient de conserver, on peut regretter que ne soit pas organisée une possible saisine de l'autorité de régulation par le maire ou le gestionnaire (ex : EPCI) lorsqu'il constate que les conditions pour utiliser un réseau existant sont requises et que le propriétaire refuse d'offrir son réseau ou que le demandeur de la permission refuse d'utiliser ledit réseau.

Ceci est d'autant plus justifié dans le contexte à venir où, l'exercice du métier d'opérateur s'assouplissant et l'intervention des collectivités territoriales s'accroissant, les opérateurs potentiels peuvent se multiplier.

L'AMF demande :

- des pouvoirs supplémentaires en matière de colocalisation pour les maires et les autres gestionnaires domaniaux (ex : EPCI).

➤ *la connaissance des réseaux*

Actuellement, en dehors de l'obligation qui a été faite à l'opérateur historique de déclarer toutes les installations qui étaient présentes sur le territoire communal au 30 mai 1997, aucune contrainte ne pèse sur les opérateurs en matière de communication de plan et de localisation de réseaux.

Sur le terrain les collectivités territoriales se heurtent très fréquemment au refus des opérateurs qui, sous couvert du secret des affaires, ne souhaitent pas communiquer les plans des réseaux passant sur leur territoire, ce qui handicape les collectivités tant dans la gestion de leur domaine que dans la mise en œuvre de projet de déploiement d'infrastructures.

L'AMF demande :

- la mise en oeuvre d'une obligation de transparence des opérateurs à l'égard des collectivités locales sur la localisation et la nature de leurs réseaux.

➤ *le règlement de la question des ZAC et lotissements*

La question de la propriété des infrastructures de réseaux de télécommunications dans les opérations d'aménagement n'a pas été abordée par la loi de 1996 sur les télécommunications.

On assiste actuellement à des conflits juridiques sur la propriété des fourreaux et des ouvrages de génie civil, payés par les collectivités dans les zones d'aménagement concerté et parfois revendiqués par les opérateurs.

L'AMF demande :

- la clarification de la propriété des infrastructures de télécommunications dans les opérations d'aménagement (ZAC, lotissement...).

3 – Le service universel

La directive "cadre" définit le service universel comme "un ensemble de service minimal, de qualité déterminée, disponible pour tous les utilisateurs, quelle que soit leur situation géographique et, compte tenu des conditions nationales spécifiques, d'un prix abordable". La directive "service universel" prévoit quatre composantes :

- le service téléphonique entre points fixes. Il est prévu que le raccordement au réseau téléphonique permette des communications de données "à des débits suffisants pour permettre un accès fonctionnel à Internet",
- la publiphonie,
- le service de renseignement téléphonique et annuaire,
- les dispositions en faveur des personnes handicapées et des personnes à faible revenu.

La directive "service universel" n'a pas retenu la téléphonie mobile et le haut débit dans le périmètre du service universel. Il est toutefois prévu que ce périmètre soit réexaminé au plus tard deux ans après la date de transposition de la directive puis régulièrement tous les trois ans.

Ces dispositions sont largement conformes à ce que prévoit aujourd'hui le droit national. Toutefois, il appartient aux Etats membres de fixer le contenu précis des obligations de service universel.

S'agissant de la publiphonie, l'AMF demeurera vigilante sur le contenu de l'obligation reposant sur l'opérateur historique, le développement de la téléphonie mobile ne devant pas conduire à supprimer le nombre de cabines téléphoniques, surtout en milieu rural où le taux de couverture est le plus faible.

L'AMF demande :

- **le maintien, en l'état, de l'obligation de desserte du territoire en cabines téléphoniques**
- **la participation financière de l'Etat, au titre de la solidarité nationale, à l'effort de couverture du territoire par les réseaux de télécommunications haut débit et de téléphonie mobile consenti par les collectivités territoriales.**

Volet audiovisuel

1 – L'aménagement du territoire et les télévisions locales

L'unification de la réglementation prévue par les directives ne doit pas nuire aux objectifs d'intérêt général comme l'équité de traitement des habitants sur le territoire dont les collectivités territoriales sont garantes.

En ce qui concerne les télévisions locales, quel que soit leur support - câblé ou non - il convient d'aboutir à un cadre réglementaire :

- **assurant leur viabilité économique** ce qui peut passer par la création d'un fonds de soutien spécifique, l'autorisation de la publicité pour la grande distribution, une aide au financement des réémetteurs en zones rurales,
- **garantissant la légitimité de l'intervention** des collectivités territoriales (directe ou indirecte) et donc la possibilité de choisir le statut de l'entreprise en fonction des réalités locales : association, régie, SEM, statut d'établissement public de coopération culturelle.

L'AMF demande :

- **le développement des télévisions locales sur le territoire, quel que soit leur support et leur forme, ce qui suppose un statut des télévisions locales, des mesures de financement (fonds de soutien notamment) ce qui n'exclut pas la nécessité d'une participation financière de l'Etat, au titre de la solidarité nationale,**

- la prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire et de citoyenneté dans le projet de loi de transposition des directives,

- la consultation obligatoire des collectivités territoriales, à l'échelon pertinent, lors de l'attribution des ressources rares comme les fréquences hertziennes.

2 - Le régime d'autorisation

Actuellement, l'établissement et l'exploitation des réseaux câblés sont soumis à plusieurs autorisations préalables :

- autorisation des communes pour l'établissement du réseau, délivrées dans le cadre d'une convention de délégation de service public définissant les redevances payables à la commune et les obligations de l'opérateur comme l'obligation de desservir certains quartiers, le transport des canaux locaux...
- autorisation du CSA sur proposition des communes pour la distribution des services audiovisuels.

Après transposition, les réseaux câblés devraient être soumis au régime d'autorisation générale ce qui risque de modifier le régime des autorisations et celui de la délégation de service public appliqué au câble. Cette évolution pose plusieurs questions, celle du devenir des canaux locaux mis en place à l'initiative des communes, celle du problème spécifique de la clause du bien en retour en cas de délégation et celle de la date de mise en place du nouveau cadre européen pour les réseaux existants et ceux à venir.

L'AMF demande en ce qui concerne les réseaux câblés :

- que soient respectés les engagements contractuels pris par les opérateurs avec les collectivités territoriales et les EPCI,**
- qu'un délai supplémentaire soit accordé aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire,**

3 - Les obligations de transport

Actuellement, les réseaux câblés sont les seuls à être soumis à une obligation de transport pour certaines chaînes de télévision, ou de mise à disposition d'un canal pour la télévision locale.

L'AMF demande :

- que la future réglementation permette la diffusion des chaînes locales d'intérêt général et notamment des chaînes locales de service public sur tous les réseaux de communication électronique.**

4 - Le seuil de concentration

Actuellement, la loi de 1986 a fixé un plafond de 8 millions d'habitants pour un même opérateur de réseaux câblés. Ce seuil a été institué au moment où il n'existait pas de distribution par satellite et par Internet pour lesquels il n'existe pas de plafond.

L'AMF demande :

- **la suppression du seuil de concentration spécifique aux seuls réseaux câblés (8 000 000 h) alors que d'autres plates-formes de distribution en sont exemptées.**