

# La convergence est-elle un moteur de la libéralisation ?

par Jean-Pierre Chamoux, professeur à l'université du Havre

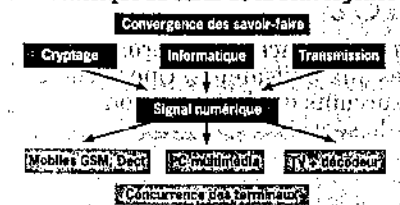
La notion de convergence en matière de technologies de l'information n'est pas nouvelle. Déjà en 1982, un rapport du Club de Rome soulignait l'invasion imminente des puces microélectroniques. Aux applications de ces puces, le futurologue Alexander King consacrait alors plusieurs pages, et s'interrogeait : « Est-ce une évolution ou une véritable révolution industrielle qui se prépare ? » Nous avons aujourd'hui

la réponse. Il s'agit bien d'une révolution, notamment sur le plan réglementaire. Certains en avaient d'ailleurs la prescience. La convergence de l'informatique et des télécommunications tenait déjà la vedette lors de Télécoms 83. Et à la veille du démantèlement d'AT&T et de la privatisation de BT — premier domino européen du service public à basculer dans le secteur privé —, Andrea Caruso, alors directeur général d'Eutelsat, résumait ainsi la nouvelle préoccupation des dirigeants présents à Genève lors de ce salon : « Il faut à tout prix libéraliser les services télécoms. »

## La révolution numérique déstabilise les règles établies

De fait, la libéralisation s'est peu à peu mise en place en Europe. La mutation des esprits et des institutions étant désormais achevée, il est quelque peu surprenant que la Commission européenne reparte actuellement pour un nouveau tour de piste sous prétexte d'une convergence, dont on aurait pu croire qu'elle était une idée dépassée...

## Le numérique au cœur de la convergence



Derrière la convergence des savoir-faire (télécoms, informatique et audiovisuel), la concurrence est également spectaculaire au niveau des installations terminales. PC, TV et mobiles se concurrencent.

Or, que dit son nouveau Livre vert ? Il révèle que la vision d'Alexander King est avérée et qu'un certain nombre de métiers, d'industries et de services (dans les secteurs de l'audiovisuel, de l'édition, de l'informatique et des télécommunications) s'articulent effectivement autour d'un pivot unique : les puces électroniques et le traitement numérique du signal ; que cette révolution numérique déstabilise les règles établies dans de nombreux domaines ; que la rapidité des changements rejaille sur les entreprises, les investissements

et la vision de l'économie ; que la convergence bouscule l'ordre des choses et introduit une rupture dont il faut tenir compte sans tarder ; et que la Commission de Bruxelles veille pour nous engager à agir.

Ce nouveau livre vert aborde donc franchement le sujet. Pour soutenir le développement de la société de l'information, qu'il confirme comme un objectif politique de l'Union européenne, ce document préconise une nouvelle approche afin d'encourager la flexibilité, de supprimer les incohérences et d'éviter la discrimination.

## L'économie bascule, la réglementation doit évoluer

La convergence, dans ce contexte, sert surtout de prétexte pour mettre de nouveau sur le métier une libéralisation qui commençait à se chercher compte tenu de l'extraordinaire reconfiguration des acteurs depuis cinq ans. Pour répondre au défi d'Internet, dont

## Le service universel sur la sellette

Parmi les principes réglementaires implicitement mis en cause par le Livre vert sur la convergence, le plus largement admis est la tarification du « service universel ». Or, sous l'effet de la concurrence et de la numérisation, les prix s'effondrent partout (mobiles, services réseaux, maisons louées, hauts débits, etc.). Une famille française dépensant chaque mois davantage pour acheter son pain que pour payer son téléphone, l'utilité sociale d'une telle redistribution est de plus en plus

subjective à caution. De ce point de vue, le service universel constituerait plutôt une contrainte qui entrave nos opérateurs, à commencer par France Télécom, au moment où ils auraient besoin de toute leur vivacité face à des concurrents venus du monde entier.

l'explosion était totalement imprévue par les entreprises publiques du téléphone, les investissements privés foisonnent en logiciels, en équipements et en lignes nouvelles. De fait, toute l'économie bascule. D'une part, les infrastructures — nous disait-on depuis des lustres — sont très coûteuses et justifient donc une action publique qui, seule, pourrait porter ses fruits à long terme. Or, qui investit aujourd'hui dans l'infrastructure ? Des sociétés privées, parfois très récentes, tandis que les entreprises publiques, souvent exsangues, se reposent sur des partenaires privés comme BT ou Cegetel pour constituer de nouveaux réseaux d'infrastructures. D'autre part, le spectre — nous disait-on aussi — est une ressource rare qu'il convient de ménager scrupuleusement. Et que constate-on en pratique ? Une explosion de nouveaux procédés pour l'exploiter, laquelle réduit — et parfois supprime — la contrainte de rareté sous l'impulsion de jeunes sociétés inventives.

## La régulation publique doit accompagner le changement

Les services de Bruxelles, qui connaissent bien cette situation, se lancent dans une nouvelle campagne de libéralisation. Il leur faudra du temps. Mais celui-ci travaille pour eux. A moins d'incident grave, imprévisible évidemment, cette inévitable libéralisation des secteurs « convergents » se profile. Les nouveaux services d'Internet sont un appel à bouger dans ce sens. Compte tenu de l'essoufflement de l'action publique par ailleurs, cette der-



Jean-Pierre Chamoux,

est centralien. Spécialiste de la régulation des télécoms, il a d'abord été consultant puis éditeur. Après s'être intéressé à l'édition électronique

dès le début des années 70, il a dirigé la Mission à la réglementation générale (MRG) du ministère des P&T, puis animé la

Mission pour les services du ministère des PME, du Commerce et de l'Artisanat. Il est actuellement professeur à l'université du Havre.

nière doit se recentrer sur l'essentiel et développer des normes volontaires de comportement (sur le plan des libertés individuelles, par exemple). Partant de là, la régulation publique devra suffisamment pour que la concurrence survive tout en évitant d'étrangler ce dernier. Entre marché et économie administrée, la tâche s'annonce assurément périlleuse. ◻

# Les Français dans le vent du large des télécoms

Jean-Pierre Chamoux,  
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU HAVRE,  
PRÉSIDENT DU COMITÉ DE PROGRAMME  
DE « LA SEMAINE DES TÉLÉCOMS »

**LONGTEMPS** privés de choisir leurs produits, leurs fournisseurs et leurs moyens de communiquer avec leurs semblables, les Français, comme les Américains ou les Nordiques avant eux, découvrent le vent du large. Au lieu de s'en réjouir, les mauvais oracles se lamentent : « *Quo c'est complexe !* » disent-ils en substance ; « *Tout cela est-il bien utile ?* ».

Il faut répondre à ces sceptiques et transformer leur inquiétude en une force créatrice. L'argument se résumant ainsi : en découvrant la concurrence, nous sommes forcés de choisir, qui un produit, qui un service, qui un fournisseur, qui un prix. Nous sommes mis en situation de dire ce qui est bon pour nous, de faire un pari pour notre future satisfaction. Est-ce si dérangeant ? N'est-ce pas la démarche de la ménagère qui « fait son marché » ? Si l'offre est vraiment foisonnante, comme pour les programmes de la télévision par satellite ou pour les services du net par exemple, des aides nous tireront d'embaras.

Une économie concurrentielle entraîne avec elle une pléiade d'activités qui animent le marché, contribuent à sa fluidité, font connaître la variété des prix ou des offres - le forfait mobile pour les jeunes, l'accès aux portails du Net, etc. Ces activités créent des emplois, occupés par des jeunes motivés et mobiles (un millier d'entre eux animaient « la semaine des télécoms », par exemple).

**Les produits de demain.** Les défis concernent les industriels qui produisent les outils d'aujourd'hui et qui préparent les produits de demain, les opérateurs qui livrent au public les services actuels et imaginent les services futurs, et enfin les « régulateurs » des télécoms et de l'audiovisuel.

Les défis des industriels ont été maintes fois évoqués : « convergence » de l'image, du texte et du son ; instabilité des innovations

pour lesquelles la propriété industrielle classique est mal adaptée, voire inefficace ; gigantisme des investissements nécessaires aux composants électroniques. Ces défis-là, déjà rencontrés ailleurs, ingénieurs et marchands savent les relever.

Pour les opérateurs, le défi s'appelle services, c'est-à-dire ce qui est posé à l'imagination du producteur qui doit prendre son risque, à l'avance et dans un contexte aléatoire sur le plan technico-économique, sur la demande solvable du consommateur de demain. Les télécommunications découvrent



cette « dictature » du client futur. On peut s'en offusquer. Nous sommes nombreux à nous en réjouir. Même si deux projets multimilliardaires en dollars viennent d'en faire les frais : dépôt de bilan aux Etats-Unis des services de téléphonie par satellites « Iridium » et « ICO ». Mais pour deux échecs, combien de succès éclatants ? Il n'y a que d'observer le cours de l'action France Télécom depuis son introduction en Bourse...

Enfin, il faut souligner l'énorme défi que doivent relever les « régulateurs » des télécommunications, certes, mais aussi de l'audiovisuel, comme on a pu le remarquer lors de leur réunion à Paris, les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre, sous les auspices de l'Unesco pour échanger leurs visions sur la « convergence » autour d'Internet. Plus de mille radios, s'exprimant dans de multiples langues, sont audibles sur un terminal multimédia branché au Net, tout comme des centaines de télévisions, plus ou moins professionnelles, sans oublier les milliers d'informations et de commentaires de toute nature qui s'expriment sur ce nouveau média. Soyons clairs : le foisonnement des services, souvent assimilés au désordre, l'ordre public républicain ne l'aime guère. Bon an, mal an, on en avait pris

Serait-ce là nos modèles ? Bref, coté audiovisuel, l'ordre public bredouille. Notre régulation audiovisuelle a donc bien du mal avec les communications d'aujourd'hui.

**Régulation ambiguë.** La « régulation » des télécommunications rencontre, elle aussi, quelques difficultés. Construite pour sortir simplement du monopole et pour accompagner l'adaptation de France Télécom au cadre concurrentiel qui sied à l'Europe, cette régulation est déjà empêtrée dans sa complexité, ambiguë dans ses ambitions ; elle dévoile chaque jour ses limites. Les communications des membres de l'Art au Cnir l'ont démontré (*La Tribune des 1<sup>er</sup> et 2 décembre*).

Il en est de même à Bruxelles. Mais là, la Commission est en train de s'adapter, constatant que les marchés ont pris le relais. C'est pourquoi le prochain train de règles communautaires relatif aux télécommunications reviendrait à l'essentiel : simplifier les règles, les ramener à un noyau simple (accès au marché, concurrence, libre circulation et, sans doute, reconnaissance mutuelle des autorisations au sein de l'Union européenne...). Les prérogatives d'ordre public seraient concentrées autour de deux ou trois fermes engagements (respect de l'individu et de sa vie privée, solidarité pour accompagner les plus faibles ou les plus isolés des citoyens...). Que les services et les produits circulent au sein de l'Union dans le respect des règles générales du commerce et de l'industrie ! Bien loin de « l'usine à gaz » des réglementations actuelles. Cela devrait nous engager à nous préparer demain avec une vue construite pour l'avenir. La communication est une « formule un ». On ne conduit pas un tel engin en scrutant le rétroviseur !

Si la communication a bien une force attractive pour l'emploi et pour la richesse, donc pour la croissance, soyons donc en phase avec elle. Il faut « revenir aux fondamentaux » comme disent les boursiers. Telle est la leçon de la communication qui entraîne si vivement la société américaine vers l'avant.

« Si la communication  
a bien une  
force attractive  
pour l'emploi,  
soyons donc en  
phase avec elle. »

son parti tant que cette liberté transfrontière ne touchait qu'une minorité de professionnels (banques, compagnies aériennes, etc.). Mais si le grand public accède à cette ouverture, du fait d'Internet et des satellites de communication, où s'arrêtera-t-on ? Amusant de lire, à cet égard, les déclarations patelines du Conseil supérieur de l'Audiovisuel qui suggère à demi-mots la faisabilité du « filtrage » des sites prétendus « dangereux » pour nos chers bambins ! Ce filtrage, il en existe des exemples concrets : la Chine communiste s'y essaye, la Turquie également...

# Regulation in Transition

## Around the French Case

Professor Jean-Pierre Chamoux, Université Le Havre, France

*France has taken over ten years to finalise the liberalisation process that most European states have completed since 1998. Some of this experience is summarised in this article, together with the analysis that the regulatory regime implemented today may not last for ever. The author suggests that if competition works well enough in the coming years, omnibus regulation may suffice to maintain telecom networks and services active and alive with less need for sectoral regulation than today.*



### INTRODUCTION

**T**he provision of trans-border competitive services, combined with new technologies, are two major drives for changing the organisation of our traditional 'public services' as we call them in France; gas, electricity, telephone, railways and similar networks are in the process of switching to a new environment where privatisation and corporate management change our visions and shift our policies. France has not escaped that trend, and telecommunications were the main previous public monopoly to be dismantled over the past 15 years.

As most 'utilities' in France were relying on a publicly-operated monopoly during the last century or so, it appeared politically imperative and economically sound to organise the transition towards the

market in such a way as to avoid undue harm not only to the clients of the incumbent operator but to their personnel as well. On the other hand, opening the market to new entrants has brought many different investors along: utility companies like *Veolia* from Germany or *Vivendi* in France as well as foreign former monopolies like BT. All this change implies all kinds of consumers: home consumption, middle-sized and large businesses. The odds are much wider than before. Hence, no reasonable government, no commission, no regulator would consider it sustainable to create too much trouble to any of the above or to dramatise this change. The French case illustrates this thoroughly.

### THE FRENCH CASE STUDY

Let me summarise the French situation today. From the 1970s to 1986, the French telephone service was operated, as were most telecom networks and services at the time, by a State administration - the DGT, a directorate within the PTT Department. Prices and sales conditions were set by a public administrative ruling (a government Decree) and most terms and conditions of use and access to the network were specified in that public set of regulations (called the *PTT Code*).

I formed the initial PTT regulatory body in 1986, later transformed into a Directorate in the Department of Industry. Our first major duty was to set up ways and means to introduce a competitive agent into cellular telephony, which was licensed in late 1987. Called SFR (*Société Française du Radiotéléphone*), this new operator introduced its first analogue network in 1988. Provision of main circuits was deregulated

lated a year later with the opening of leased lines for competitive value added operators. A next step was introduced in 1990 with the formation of two public agencies (*La Poste* and *France Télécom*) which started independent operations in 1991. The PTT department was almost dying then, albeit maintaining its activity within the public service and under a relatively closed monopolistic framework.

Many more steps have been taken towards deregulation since then. The more significant include:

- Forming *France Télécom* as a partially privatised public corporation in 1997;
- Setting up a regulatory agency (called ART for *Agence de Régulation des Télécommunications*) the same year;
- Coping with some of the problems created by the formerly well-established monopoly on network facilities and fixed telephony etc.

Most of these adjustments have had a limited impact on the market, so long as the phone monopoly was still maintained by law. The July 1996 telecommunications reform has closed that period, which now seems inconsistent with the European environment and somehow outdated. *France Télécom*, however, maintains the lion's share of the French market today.

Although not stated as a definitive public policy in France, the overall scheme was quite clear for the professional observer and the resulting stakes publicly accepted, even in the workforce of *France Télécom* which was mainly composed of public servants.

1. *France Télécom* had to be incorporated into a public company (like *BT*, or the former *Bundespost Telekom*, or *Telia* of Sweden, or *KPN* of Holland, or *Téléfonica* of Spain, etc);
2. Shares of the newly formed corporation would be sold on the market in France and abroad (ie privatised in part);
3. A substantial majority of the workforce (150,000 full-time employees in 1996) would be maintained within the public service for a period of time long enough to exhaust their number through retirement in due time, with no-one being fired;
4. Competition in infrastructure and in the telephone service would be set as the main rule of the game, although severely regulated to avoid so called 'cream skimming', in line with the European Union targets, assuming competition in telecommunications should be widened but not harmful for the public service operators.

Despite minor adjustments, as usually happens during any legislative process, the above framework was enacted on July 24, 1996. In doing so, the French reform combined two related processes:

- a) *France Télécom SA* was converted into a competitive agent, able to develop businesses in France and abroad, with a new corporate strategy confirmed for its local as well as its international dimensions. The Franco-German alliance (*France Télécom* and the German *Telekom*) was stated as part of that strategy, which was later enlarged to include the American operator *Sprint*. (1)
- b) Competing operators entered the picture more widely than before, either in emerging markets (such as card re-sellers) or with a wider strategy, some of them establishing their own facilities and others drawing on *France Télécom* to lease facilities, according to the commonly accepted 'service providers' scheme from the USA.

### MONITORING CHANGE: HOW, AND FOR HOW LONG?

The French regulatory regime established by the 1996 law has to monitor this double evolution. This mission is not new, nor is it different in principle from what we had accomplished over the previous years. Two factors however make the task of the present Regulator quite tricky and depart from the previous experience of the eighties:

- *France Télécom* personnel, on the one hand, are mainly public servants as mentioned above. Political constraints impose a requirement to maintain the public servants within state employment up to the end their career. This was confirmed by law in France 1996. It burdens the operator itself and in turn burdens the whole market.
- The European directives have formed a growing set of common obligations within the European Union (EU) that each member country must introduce in its national rule of law, which in fact limits significantly the ability of national regulation to depart from EU standards. This was not true when we started to liberalise the market in 1986, because the EU directives were introduced after 1987.

Given this present environment, the regulatory regime designed in France is constantly bound to adjust to changing circumstances. In other words, telecommunications regulation and the regulatory body are bound to fit into a changing environment. For many years already, I have been advocating a proactive view of regulation in order to avoid misunderstandings with users and other interest groups favouring opening the market. The French public law tradition is however reluctant to reconsider policies day after day. Hence French telecommunications regulation has regretfully been defensive rather than proactive, both on asymmetric obligations (to force upon the incumbent) and on market entry.

which is still strictly limited by law since *France Télécom* became a corporation.

I believe asymmetric regulation appears essential, for some time at least, in that field. In the long run, if and when competition becomes sustainable, regulation may then shift towards a new target: building up a sustainable market in telecommunications services and facilities. This aim cannot be achieved, however, in just few years, as the British, Japanese and American cases have shown. Even ten years is not enough to complete this picture. The European Union perspective, the German regulatory horizon and even the British prospects do not yet suggest this.

As far as institutions are concerned, I believe however that the former regulation will stay in the hands of the executive power of the government. With the present constitutional rules of France, there is no way to transfer such powers to a non-executive agency analogous to the CRTC of Canada or the FCC of the USA.

## CONCLUDING NOTES

In closing, I would like to stress the new perspectives that may be given to utility regulation through the above telecom scheme: most civil servants engaged in the regulatory agencies, in France and in other countries in the world, tend to consider their duty as a permanent, stable task to be performed over long periods of time, just as was the case for the American 'public utilities commissions' over almost a century, with little change in their perspectives and no chance to get rid of them at an earlier date in history! Similarly, most literature considers regulators as a definitive and well-established administration, or as a new 'conquest' of the planned economy through central powers of the State. [2]

With the assumptions quoted above I want to stress that in telecommunications, the time may come earlier than many think, to reconsider the usefulness and practicability of heavy specialised regulatory regimes for each of the networked utilities in the next century. Under reasonable assumptions, the regulatory task may not be useful over time for it is aiming at a vanishing target. Albeit useful during a transitional period to escape from the former monopoly, asymmetric obligations imposed upon the incumbent are not understandable if

- a. the incumbent becomes an ordinary corporation; and
- b. they last for ever.

Strict control of the incumbent tariffs for a long period is not acceptable either if the market starts to work normally, ie when prices are set by competitive forces [3]. We see this happening for cellular operations when prices are not regulated: (the French case

followed our initiative on the first licence issued in 1987 with unregulated prices). The Internet revolution has also shown that Internet Service Providers' (ISPs') prices are not regulated either.

Hence, if and when a competitive regime is established - which appears to be the final purpose of the present regulations in Europe at least - the independent non-executive regulatory agencies and their specialised set of regulations (for the telephone, for cable, for TV and radio etc) should finally vanish, and may be dropped if competition does happen to be credible, which I now think will be feasible some years in the future with competing technologies (wired and wireless) and large multi-national interests involved in this sector (the incumbent and others acting internationally like *Vivendi* of France, *Vodafone* in the UK or *Mannesmann* from Germany).

Does this imply the end of all controls over the still-dominant operators which, I suppose, may continue to retain some market power in their field? Certainly not. But the idea may then be to let the so-called *omnibus* competition (or *antitrust*) regulations cope with the potential abuses that may be revealed in telecommunications practices over the years. The antitrust and judicial powers have never been bypassed by the sectoral American regulations, even in previous times when monopolies in those fields were even stronger than they are today. The same is true in Europe with respect to Article 85 / 86 of the Treaty of Rome (as amended several times and lately through the 'Amsterdam Treaty'). The powers given to the European Commission as well as to the courts to monitor competition in all sectors of the European economy are wide enough to take care of the abuses of quasi-monopoly powers; this is certainly the case in France in my view.

Regulation for utilities is hence not ready to vanish completely. For the time being, specialised regulations may still be efficient (on phone prices, market entry, resource allocation etc) but, I believe, with a limited time horizon that should keep the regulators motivated, active and efficient. Being different from other administrative bodies may also keep them more alert, and less biased in favour of regulators that would keep them active for ever. Their task is to introduce deregulation into the market. When this task is performed, the time will come to complete what we expect in the final act: to *de-regulate the regulators*....[4]

## REFERENCES

- [1] This alliance is just being dissolved in the autumn of 1999 following the takeover of *Sprint* by *Worldcom*, and the less friendly behaviours established between the French and German public operators

that we had forecast in previous papers (see *Le Communicateur*, No 30, 1995). The European picture is changing quite drastically since the great incumbent alliances (*Global One* and *Unisource*) are tumbling down.

- [2] See for example: William Melody et al: 'Telecoms reform' TU Denmark, Lyngby, 1997.
- [3] This is the stated purpose of the European directives on telecommunications.
- [4] See our book, under this title reporting on the 1990 Euro-CPR seminar, published by IOS Press, Amsterdam, 1991.

## THE AUTHOR

**Professor Jean Pierre Chamoux** graduated from the Ecole ~~Supérieure~~ Centrale in Paris in 1963. He is a long-standing expert on information and communications policies. He founded the research centre 'Droit & Informatique' in Paris in 1975 and was Chief Editor of a quarterly journal 'Le Communicateur' established in 1986. He currently teaches communication law and economics at the University of Le Havre in Normandy.

Director of a Publishing House in Paris, in charge of new media and business development from 1972 to 1986, he was head of the Regulatory Authority created by the Minister for Post, Telecom and Industry in the French Government from 1986 to 1989. From 1994 to 1997 he chaired the Task Force for Services in the French government, reporting to the Minister for Economics - SME.

He has published several books on telecommunications and media policy as well as many articles in scientific journals and the trade press, both in France and abroad.

# TELECOMMUNICATION JOURNAL OF AUSTRALIA

ISSN 0040 2486 ACN 050 134 622

Volume 49 No. 4 1999

## CONTENTS

- Editorial - Fin de Siècle  
*Professor Peter Gerrard, Editor in Chief* ..... 2
- Towards a Data Mode of Operation - Telstra's DMO Project  
*David Giddy* ..... 3
- How JORN Communicates  
*Hao Yu Nguyen* ..... 13
- Skills - The Driver of Technology Innovation: The 1999 Innovation Address  
*Gerry Moriarty* ..... 21
- Evaluating Voice over GPRS  
*C. Demetrescu, L. Samuel, C. Brooks, C. Ilias, K. Samaras and Ran Yan* ..... 47
- Balancing Social Ambitions and Competitive Desires - the Liberalised Belgian Telecommunication Policy  
*Bart Cammaerts and Jean-Claude Burgehman* ..... 55
- Regulation in Transition - Around the French Case  
*Jean-Pierre Chamoux* ..... 62
- Women's Use of the Internet and Electronic Commerce: Implications for Design and Policy  
*Supriyah Singh* ..... 67

### CENTRE PAGES

- The CEO's Column  
*Blair Feenaghty* ..... 33
- EYE on the Future - Self Regulation - A Consumer View  
*Helen Campbell* ..... 34

### REGULAR FEATURES

- Interview with: Peter Coroneos, CEO, Internet Industry Association  
*Liz Fell* ..... 37

### OTHER ARTICLES

- New Distinguished Fellows of the Telecommunication Society of Australia ..... 30
- The Telecommunications Museum at Ashfield ..... 72
- Stories from the Museum - Introduction of the Picturegram Service ..... 73

Sponsors of the  
Telecommunication  
Society of Australia Ltd

Foundation Member

**Telstra**

Corporate Sponsors:



**AAPT**

**ALCATEL  
AUSTRALIA**

**ERICSSON**

**hp HEWLETT  
PACKARD**

Lucent Technologies  
and Bell Laboratories

