

# La Réforme de la Réglementation au Danemark

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 2000. 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 au Danemark. 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 au Danemark* publié en 2000. 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 18 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 au Danemark. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

1. LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS AU DANEMARK.....	6
1.1. Le contexte national des politiques de télécommunications.....	6
1.2. Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et des participants au marché.....	6
1.2.2. Historique succinct .....	7
2. LES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET LEUR RÉFORME.....	13
2.1. Institutions et processus de réglementation.....	13
2.2. Réglementations et instruments de politique apparentés dans le secteur des télécommunications.....	19
2.3. Convergence sur les marchés des télécommunications.....	38
3. PERFORMANCE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS .....	40
3.1. Analyse de la concurrence.....	40
3.2. Comparaisons des performances au niveau international.....	42
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	46
4.1. Appréciation générale des points forts et des points faibles actuels.....	46
4.2. Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme des réglementations.....	49
4.3. Recommandations qui intéressent la politique .....	49
NOTES.....	53
Bibliographie	

## Sommaire

### Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications

Le secteur des télécommunications a connu une importante réforme de sa réglementation au cours des dix dernières années. En 1998, 23 pays de l'OCDE avaient libéralisé leur marché des télécommunications, notamment la téléphonie vocale, l'investissement d'infrastructure et l'investissement par les entreprises étrangères. Le succès de ce processus de libéralisation dépendra de l'existence d'un régime réglementaire transparent et efficace permettant le développement de la pleine concurrence tout en protégeant efficacement l'intérêt public. Le présent rapport tente de déterminer si le régime réglementaire en vigueur au Danemark peut assurer le succès du processus de libéralisation, en évaluant la réglementation des télécommunications dans ce pays, les réformes réglementaires récentes et leurs incidences sur le fonctionnement du marché.

Le Danemark a ouvert son marché des télécommunications à la pleine concurrence en juillet 1996, soit 18 mois avant l'échéance du 1er janvier 1998 fixée par la directive de l'Union européenne relative à la pleine concurrence et, donc, avant bon nombre d'autres grands pays européens. Parallèlement à la libéralisation du marché fut adopté un objectif politique ambitieux, à savoir « disposer, d'ici à l'an 2000, des services de télécommunications les meilleurs et les moins chers ». Depuis, le gouvernement danois n'a cessé de s'efforcer d'atteindre cet objectif politique en favorisant la concurrence effective.

Le Danemark possède un des marchés des télécommunications les plus ouverts de tous les pays de l'OCDE, marqué par l'absence d'obstacles à l'entrée et de restrictions discriminatoires, y compris en matière de détention, à l'encontre des entreprises étrangères. La libéralisation à la fois précoce et complète du marché a permis de promouvoir avec succès la concurrence, et de nombreux nouveaux opérateurs, parmi lesquels mainte entreprise étrangère, sont entrés sur le marché des télécommunications. Le gouvernement danois a aussi déployé d'importants efforts de renforcement de la concurrence effective en mettant en œuvre des garanties essentielles dans des domaines tels que l'interconnexion et la présélection de l'exploitant. Tous ces efforts ont permis le développement de la concurrence, en particulier sur le marché de la mobilophonie et sur le marché international, même si Tele Danmark, l'ancien détenteur du monopole, reste dominant dans plusieurs secteurs clés du marché. En règle générale, les prix des services de télécommunications au Danemark ont toujours compté parmi les moins élevés des pays de l'OCDE et ont diminué encore avec l'introduction de la concurrence. Des options de service nouvelles, y compris des services novateurs, ont également été introduites, ce qui constitue un avantage supplémentaire pour les consommateurs.

Le processus de développement de la concurrence a toutefois entraîné aussi l'apparition de nombreuses questions nouvelles en matière de réglementation. Si la plupart des garanties essentielles visant à assurer l'efficacité du marché ont été mises en place, il subsiste des questions à résoudre si l'on veut créer une base solide de concurrence permanente et garantir que les utilisateurs continuent à tirer profit de la réforme. Une des grandes questions à régler est celle du rôle de l'Agence nationale des télécommunications, l'organe indépendant de réglementation. Jusqu'à présent, les compétences réglementaires de l'Agence du point de vue de ses relations avec Tele Danmark sont restées relativement réduites et elle n'a pas été en mesure de faire appliquer une réglementation efficace et suffisante pour promouvoir une concurrence accrue. L'absence de pouvoir réglementaire de l'Agence a entraîné des retards considérables dans la mise en place d'une réglementation sur des questions essentielles telles que l'interconnexion, qui ont souvent désavantagé gravement les nouveaux acteurs sur le marché. Il est essentiel que l'Agence se voie conférer des compétences suffisantes afin de pouvoir agir sans délai en matière de réglementation et de suivre ainsi les changements rapides sur le marché des télécommunications. En outre, Tele Danmark n'a pas été soumis à une réglementation asymétrique, de sorte que ces retards, conjugués avec le fait que l'entreprise a été autorisée à fusionner un certain nombre de domaines distincts de services au sein de la société, ont contribué à renforcer sa position dominante.

Le Danemark se trouve actuellement à un tournant important en matière de réforme de la réglementation des télécommunications. La révision globale de la législation et de la réglementation des télécommunications actuellement entreprise par le gouvernement pourrait fournir l'occasion de créer une base solide pour l'avenir de la concurrence dans le domaine des télécommunications au Danemark et, peut-être, de se rapprocher du but politique qui a été fixé pour ce secteur.

## 1. LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS AU DANEMARK

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

Le Danemark est une économie de petite taille située à l'extrême nord de l'Europe continentale et comptant une population de 5.2 millions d'habitants<sup>1</sup>. Les recettes du marché des télécommunications au Danemark se chiffraient à 4.6 milliards de dollars en 1997, soit 12.2 % de plus que cinq années auparavant<sup>2</sup>. La croissance s'est accélérée par rapport à la période quinquennale précédente, à l'époque du monopole, au cours de laquelle l'augmentation des recettes n'a pas dépassé 2.1 %. Les dépenses en télécommunications par habitant au Danemark atteignaient 881 dollars en 1997, soit plus que la moyenne des pays de l'OCDE (569 dollars) et le chiffre le plus élevé pour les pays scandinaves<sup>3</sup>. L'investissement sur le marché des télécommunications se chiffrait à 670.8 millions de dollars en 1997, soit 14.5 % des recettes totales du marché<sup>4</sup>.

A la fin de 1997, on comptait 63.6 lignes d'accès aux télécommunications pour 100 habitants au Danemark<sup>5</sup>. Il s'agissait du cinquième taux parmi les pays de l'OCDE<sup>6</sup>. En ce qui concerne le réseau, la numérisation des réseaux fixes était terminée à la fin de 1998 et 84 % des réseaux de mobilophonie ont également été numérisés<sup>7</sup>. Le taux de pénétration de la câblodistribution est relativement élevé (49.5 %) au Danemark et se situe au-dessus de la moyenne de 34.1 % pour les pays de l'OCDE<sup>8</sup>.

Tele Danmark, l'ancien détenteur du monopole, se situait en 1997 au 27ème rang des exploitants de services publics de télécommunications dans la région de l'OCDE, avec une recette de 4.5 milliards de dollars et un effectif total de 17 268 personnes<sup>9</sup>.

### 1.2. *Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et des participants au marché*

#### 1.2.1. *L'influence de l'Union européenne*

L'Union européenne a eu une forte influence sur la mise en place d'une structure réglementaire du secteur des télécommunications au Danemark. Depuis le « Livre vert sur le développement du Marché commun des services et équipements des télécommunications », publié en 1987, la Commission a mené le processus de libéralisation dans les pays européens, y compris au Danemark, au travers de ses directives de libéralisation<sup>10</sup>. La directive « pleine concurrence » de mars 1996, qui fixe au 1er janvier 1998 l'échéance de l'instauration de la pleine concurrence, a constitué un tournant pour le marché danois des télécommunications, le gouvernement ayant décidé d'ouvrir le marché en juillet 1996 afin de satisfaire aux prescriptions de la directive.

La Commission européenne a, elle aussi, produit diverses directives d'harmonisation<sup>11</sup> dans le but de mettre en place un cadre réglementaire cohérent entre les États membres et d'obtenir la mise en œuvre de garanties spécifiques en vue d'assurer une concurrence effective sur le marché des télécommunications. Le Danemark a été un des premiers pays à appliquer ces directives et à les transposer dans son droit national.

## 1.2.2. Historique succinct

### *Processus de libéralisation*

Tous les réseaux et services de télécommunications ont été entièrement libéralisés au Danemark à partir du 1er juillet 1996, en exécution de l'accord politique de base sur la pleine libéralisation du secteur des télécommunications, conclu en décembre 1995. Le Danemark prenait ainsi 18 mois d'avance sur l'échéance prévue par la directive « pleine libéralisation » de l'Union européenne.

Avant la pleine libéralisation de juillet 1996, la législation danoise permettait au gouvernement d'accorder à une entreprise de télécommunications le droit exclusif de créer et d'exploiter une infrastructure spécifique de télécommunications et les services liés. La loi fixant certaines conditions dans le domaine des télécommunications, qui a fourni le fondement juridique de la création de Tele Danmark, avait aussi octroyé à cette entreprise le droit de fournir à titre exclusif : le service de téléphonie ; le service de communications de textes et de données ; les lignes louées ; les services de communication mobile et par satellite ; et la transmission d'émissions télé- et radiodiffusées par l'intermédiaire de réseaux de télécommunications, c'est-à-dire, la télévision par câble.

En même temps que cette concession exclusive, la loi avait aussi donné mission au gouvernement de décider de la libéralisation dans les domaines pour lesquels Tele Danmark s'était vu accorder un monopole. C'est sur base de ce mandat que plusieurs domaines du secteur des télécommunications ont été libéralisés en vue de permettre l'introduction progressive de la concurrence à partir de 1990. Il s'agissait notamment du système GSM en communications mobiles ; des communications de données ; et de l'offre de réseaux et de services par satellite. Toutefois, d'autres domaines, notamment la fourniture de réseaux et de services téléphoniques commutés, sont restés un droit exclusif de Tele Danmark.

#### Encadré 1. **Historique de la libéralisation des télécommunications au Danemark**

1990	Libéralisation de l'offre et de l'entretien du matériel de télécommunications
1992	Libéralisation du marché des communications pour le système GSM
1993	Libéralisation de l'utilisation des lignes louées pour la revente de services de communication de données
1994	Libéralisation de l'utilisation de lignes louées pour la revente de services vocaux
1995	Libéralisation de l'exploitation de l'infrastructure à large bande à l'intérieur des municipalités <sup>12</sup>
1996	Libéralisation complète de toute l'infrastructure et de tous les services de télécommunications

L'accord politique d'avril 1995<sup>13</sup> concernant la restructuration du secteur des télécommunications au Danemark a été le point de départ du processus de libéralisation au Danemark. Il fixait l'objectif du secteur des télécommunications en matière de politique : disposer, d'ici à l'an 2000, des services de télécommunications les meilleurs et les moins chers au monde. C'est dans le cadre de cet accord qu'il a été décidé de restructurer le secteur danois des télécommunications en vue d'aboutir à sa libéralisation intégrale par une stratégie en deux phases : les phases 1 et 2.

La phase 1 a, en tant que mesure initiale sur la voie de la libéralisation complète, supprimé les droits exclusifs de Tele Danmark dans plusieurs domaines. Les droits d'exclusivité de Tele Danmark en matière de transmission des émissions télévisuelles et radiophoniques par l'intermédiaire de ses réseaux de télécommunications à l'échelle nationale<sup>14</sup> et de création de réseaux à large bande à l'intérieur des municipalités ont été abolis. Les procédures d'interconnexion pour les entreprises de télécommunications mobiles ont également été améliorées de manière à leur assurer le droit d'accès direct aux autres entreprises de mobilophonie grâce à des accords d'interconnexion.

Toutefois, le véritable tournant pour le secteur danois des télécommunications se produisit en décembre 1995, lorsqu'il fut convenu au niveau politique d'introduire la libéralisation complète dès juillet 1996, soit 18 mois avant l'échéance fixée par la Commission européenne<sup>15</sup>. Ce fut le début de la « phase 2 », qui a créé un régime réglementaire entièrement nouveau pour le secteur danois des télécommunications. La phase 2 a introduit en deux phases ( la « phase 2a » et la « phase 2b ») le cadre législatif de base pour la libéralisation complète au Danemark

La phase 2a a été mise en œuvre en adoptant un ensemble d'instruments législatifs axé sur les principales conditions nécessaires à la libéralisation complète à partir du 1er juin 1996. Cet ensemble de la phase 2a comprenait cinq lois qui sont entrées en vigueur à partir de juillet 1996<sup>16</sup>. Elles contenaient les principales garanties requises pour la libéralisation : accès ouvert à l'ensemble de l'infrastructure et des services de télécommunications ; cadre de base pour l'interconnexion ; cadre pour la réglementation des prix ; obligations en matière de service universel ; affectation des ressources de numérotation, notamment les numéros à 4 chiffres pour le choix de la société de télécommunications ; et description du processus d'appel d'offres pour le nouveau système DCS 1800. Le droit exclusif de Tele Danmark en matière de création et d'exploitation des réseaux de transmission pour la radio danoise et la chaîne TV2 ont également été supprimé dans cette phase et, simultanément, l'ancienne restriction frappant Tele Danmark en ce qui concerne la fourniture de services de contenu audiovisuel par satellite et réseaux câblés a été levée. Cette suppression a permis à Tel Danmark d'entamer des activités de contenu pour la câblodistribution. C'est aussi dans le cadre de la phase 2a qu'ont été mis en place les deux conseils de recours : le Conseil des recours en matière de télécommunications, et le Conseil des consommateurs de télécommunications<sup>17</sup>.

L'ensemble d'instruments législatifs de la phase 2b a été adopté après la libéralisation complète. Il contenait plusieurs initiatives supplémentaires visant à garantir la concurrence effective dans le secteur, notamment : la base juridique de l'indépendance de l'Agence nationale des télécommunications ; un cadre d'interconnexion élargi ; la cadre pour l'attribution du spectre ; les règles pour la portabilité des numéros et la présélection de l'exploitant ; et l'accès aux droits de passage. Cet ensemble législatif est entré en vigueur en juillet 1997<sup>18</sup>.

Encadré 2. **Développement de la libéralisation des phases 1 et 2**

*Phase 1*

Libéralisation de la transmission des émissions télévisées et radiodiffusées par le biais des réseaux de télécommunications de Tele Danmark

Libéralisation des réseaux à large bande à l'intérieur des municipalités

Réduction importante des prix des services à large bande

Amélioration des conditions d'interconnexion pour les exploitants de services de téléphone mobile cellulaire

*Phase 2a*

Libéralisation intégrale de l'ensemble de l'infrastructure et des services de télécommunications

Cadre de base pour l'interconnexion

Obligation de service universel



Accès aux ressources de numérotation, y compris la présélection de l'exploitant
Promotion de l'élargissement de la concurrence dans le secteur de la téléphonie
Création de deux conseils de recours
<i>Phase 2b</i>
Loi sur l'Agence nationale des télécommunications
Cadre élargi pour l'interconnexion
Cadre pour l'assignation des fréquences
Présélection de l'exploitant et portabilité des numéros
Accès aux droits de passage

### *Développement de Tele Danmark*

Avant la création de Tele Danmark, en 1991, l'exploitation du secteur des télécommunications était répartie entre quatre sociétés régionales de télécommunications - KTAS (la compagnie de téléphone de Copenhague), la compagnie de téléphone du Jutland, la compagnie de téléphone de Funen et la compagnie de téléphone du Jutland méridional – et une compagnie de télécommunications interrégionale/internationale : Telecom Danemark. Les quatre compagnies régionales étaient chargées de fournir les réseaux et les services de télécommunications dans leur propre zone géographique, tandis que Telecom Danemark devait assurer certains services nationaux, notamment l'interconnexion des réseaux entre les compagnies régionales ainsi que les services internationaux de télécommunications. Cette structure présentait certaines implications intéressantes. Primo, il existait une concurrence implicite entre les monopoles régionaux sur le plan des prix et de la qualité, ce qui explique en partie la performance favorable du Danemark sur ces plans. Secundo, la structure entraînait, entre les régions, des écarts de prix qui subsistent encore aujourd'hui, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays, où les prix représentent une moyenne géographique à l'échelle du pays.

En 1991, suite à l'accord politique de juin 1990 et à l'adoption de la loi de 1990 sur les télécommunications, les quatre compagnies régionales et Telecom Danemark ont été réunies sous une société de portefeuille unique, Tele Danmark. Tele Danmark a été constitué, dès le stade initial, en société commerciale. Le motif de cette restructuration était de créer, à l'échelle de la nation, un marché des télécommunications efficace pouvant aussi être compétitif sur le marché mondial. Toutes les compagnies régionales ainsi que Telecom Danemark ont, depuis, été intégrées dans Tele Danmark, qui exploite désormais directement toutes les activités intérieures et internationales.

Les anciennes compagnies régionales ayant constitué leur réseau distinct dans chaque région, il n'existait pas de réseau national unifié au Danemark, même après la création de Tele Danmark en 1991. L'entreprise, consciente de ce handicap, a décidé en 1995, après que toutes les compagnies régionales eurent été intégrées dans Tele Danmark, de construire une structure de réseau numérique à l'échelle du pays aux fins de ses activités RTPC.

Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres États membres, le gouvernement danois ne détient aucune participation dans l'ancien monopole Tele Danmark, pas plus que l'État ne détient d'action privilégiée dans Tele Danmark. Les parts de l'État ont été vendues en plusieurs phases et, contrairement à la plupart des autres pays européens, le dernier bloc d'actions a été vendu à un investisseur stratégique, Ameritech, en juin 1998<sup>19</sup>.

### 1.2.3. Marché des télécommunications et participants

Le marché danois des télécommunications compte plus de 50 participants, dont la plupart sont entrés sur le marché après la libéralisation complète, le 1er juillet 1996. Ce sont toutefois les cinq premières entreprises - Tele Danmark, Sonofon, Telia, Mobilix et Tele2 – qui représentent actuellement la majeure partie des recettes du marché danois des télécommunications.

Tableau 1. Les grands exploitants de télécommunications au Danemark

Opérateur	Recette en 1997 (millions de dollars)	Nombre de clients (au 1er juillet 1998)
Tele Danmark	4 627	Réseau fixe : 3 400 000 Réseau mobile : 884 000
Sonofon	296	Réseau mobile : 610 000
Telia	77	Sélection de l'exploitant : 150 000 Réseau mobile : 10 000
Mobilix	--	Réseau mobile : 10 000
Tele2	25	Sélection de l'exploitant : 190 000

Source : Agence nationale des télécommunications (Status '98), Tele Danmark (Rapport annuel 1997).

Tele Danmark, l'ancien détenteur du monopole, reste manifestement, même après la libéralisation complète, le premier acteur sur le marché danois des télécommunications avec plus de 95 % du total des recettes de ce marché<sup>20</sup>. Les recettes de Tele Danmark n'ont cessé d'augmenter depuis la libéralisation complète et, en 1997, elles ont connu une augmentation de 24 % par rapport à l'année précédente, pour atteindre 4 627 millions de dollars<sup>21</sup>. L'entreprise offre des services dans tous les segments du marché des télécommunications et détient, dans chaque segment, soit 100 % du marché, soit la première part du marché par rapport aux concurrents dans chaque segment. Tele Danmark est une entreprise entièrement aux mains du privé, et ce sont les investisseurs étrangers tels que Ameritech, qui détient 41.6 % de l'entreprise, qui possèdent la majorité des actions. Les investisseurs danois ne détiennent qu'une faible participation dans l'entreprise, et l'État danois ne possède plus aucune action.

Les deux grands concurrents de Tele Danmark sur le marché domestique des réseaux de télécommunications fixes sont Telia et Tele 2, qui offrent des services sur le marché tant local qu'interurbain. Sur le marché international, les principaux concurrents sont Telia, Tele 2 et GlobalOne.

En ce qui concerne les télécommunications fixes locales, Tele Danmark détenait, en 1997, 100 % du marché en termes de pourcentage des lignes d'accès<sup>22</sup> et 98 % en termes de recettes<sup>23</sup>. La position dominante de Tele Danmark au niveau de la boucle locale contraint les nouveaux arrivants sur le marché à obtenir l'accès au réseau de Tele Danmark pour offrir leurs services aux utilisateurs finals. Telia et Tele2, les deux grands concurrents de Tele Danmark, ont également offert des services par le biais d'accords avec Tele Danmark en matière de codes de sélection de l'exploitant et d'interconnexion.

Il n'existe pas, actuellement, d'indice d'une concurrence sur le plan de l'infrastructure des lignes d'abonnés. Les deux techniques souvent jugées les plus prometteuses en tant qu'alternatives à la concurrence sur la boucle locale, à savoir le réseau d'accès sans fil et le réseau de câblodistribution, n'ont pas encore vu le jour au Danemark. L'organe de réglementation a effectué une étude sur les réseaux à accès sans fil, et Telia et Mobilix se sont déclarés intéressés par le développement de cette technique, mais celui-ci en est encore au stade initial. Fin 1997, le taux de pénétration de la câblodistribution était de 49.5 %, soit plus que la moyenne des pays de l'OCDE (34.8 %). Les réseaux de câblodistribution n'ont toutefois pas été utilisés pleinement, au Danemark, pour les services de télécommunications tels que la téléphonie vocale, exception faite de quelques essais effectués par de petits exploitants, la raison étant notamment que Tele Danmark est aussi le premier câblodistributeur au Danemark. La part de l'entreprise sur le marché de la câblodistribution s'élève à 51.9 %, et le nombre d'abonnés était de 765 000 à la fin de 1997<sup>24</sup>.

La concurrence sur le marché des communications interurbaines n'a débuté qu'en 1997, lorsque Telia et Tele 2 sont entrés sur le marché. A la fin de 1997, la part des nouveaux arrivés s'élevait à 5 %<sup>25</sup> et on estime qu'elle était passée à 10 % à la fin de 1998<sup>26</sup>.

Contrairement à ce qui se passe sur le marché intérieur, la concurrence est manifestement en train de se développer sur le marché international. La part de marché de Tele Danmark, exprimée en volume de trafic, était tombée à 65 % à la fin du premier semestre de 1998<sup>27</sup>. Telia, Tele 2 et GlobalOne sont les trois grands opérateurs qui offrent des services sur le marché international depuis 1996. Tele 2, l'opérateur axé sur les services, fut le premier à pénétrer ce marché. Après avoir conclu avec Tele Danmark un accord d'interconnexion, Tele 2 a entamé ses activités en octobre 1996 en offrant des services internationaux de téléphonie vocale basés sur le code de sélection d'exploitant 1001, et avait réuni 30 000 abonnés en dix semaines à peine. En mai 1998, Tele 2 avait conquis 14 % du marché de la téléphonie vocale internationale<sup>28</sup>. Telia fournit aussi, depuis 1996, un service international de téléphonie vocale basé sur le code de sélection d'exploitant 1010.

Tele Danmark maintient une position forte sur le marché des réseaux de téléphonie fixe, suite à l'étendue de l'infrastructure déployée, mais on observe actuellement des changements. Par exemple, le nombre d'abonnements supplémentaires, c'est-à-dire de clients qui utilisent un code de sélection d'exploitant à 4 chiffres, augmente rapidement. A la fin de 1996, on ne comptait que 32 000 utilisateurs finals qui possédaient un abonnement supplémentaire aux nouveaux exploitants par le biais d'un code de sélection d'exploitant. Toutefois, ce chiffre était passé à 197 000 à la fin de 1997 et à plus de 383 000 à la mi-1998 (ce qui équivaut à environ 11.3 % de lignes d'accès)<sup>29</sup>.

Une autre tendance observée est l'investissement croissant des nouveaux entrants en infrastructure de dorsale. Les nouveaux entrants tels que Telia et Mobilix ont déployé des réseaux dorsaux fixes. Si Telia a recours aux conduits, droits de passage et capacité d'infrastructure obtenus de *Vejdirektoratet* (la Direction des routes), *Storebaeltsforbindelsen* (le consortium de construction des ponts) et les compagnies d'électricité, Mobilix utilise actuellement les câbles en fibre optique et les itinéraires existants de l'Agence nationale des chemins de fer. Ces entreprises ont toutes deux passé des accords avec la municipalité de Copenhague en vue de pouvoir avoir accès à son réseau métropolitain. Powercom, qui a été fondé conjointement par deux grandes compagnies d'électricité en avril 1998, est également en train de construire un réseau dorsal fixe. Toutefois, contrairement à Telia et Mobilix, Powercom a l'intention de revendre sa capacité de transmission à de tierces parties. Tele 2 a annoncé récemment qu'il acquerrait une partie de sa capacité de transmission auprès de Powercom plutôt que de Tele Danmark.

Le taux de pénétration au Danemark, avec ses 1.26 million d'abonnés à la câblodistribution à la fin de 1997, s'élevait à 49.5 %, ce qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE (34.8 %). Les deux grands exploitants, Tele Danmark et Telia Stofa, dominent le marché. On estime qu'à eux deux, ils représentent environ 85 % du marché total danois de la câblodistribution<sup>30</sup>. Tele Danmark détient la plus grande part de marché avec son réseau interurbain intégré en fibre optique et tire pleinement parti de cette situation. Par exemple, Tele Danmark est en train d'introduire une nouvelle technique de connexion permettant de décupler la vitesse sur l'Internet pour les abonnés utilisant un modem-câble. Outre les réseaux des deux grands exploitants, on trouve encore au Danemark des réseaux câblés municipaux et communautaires mais, dans la plupart des cas, les capacités de commutation de ces systèmes restent peu satisfaisantes et un grand nombre de réseaux a besoin d'être mis à niveau de manière à permettre la communication bidirectionnelle.

Le nombre d'abonnés sur le marché de la mobilophonie a atteint 1.57 million à la fin du premier semestre de 1998, avec un taux de pénétration de 29.7 %<sup>31</sup>. Le taux de pénétration de la mobilophonie au Danemark compte parmi les plus élevés des pays membres, même s'il est à la traîne par rapport à la plupart des autres pays scandinaves<sup>32</sup>. Le marché danois de la mobilophonie a généré 581 millions de dollars de recettes en 1997, soit une croissance de 53.7 % depuis 1995 et une part de 12.6 % des recettes totales du marché des télécommunications<sup>33</sup>.

Il existe actuellement quatre exploitants de réseaux de mobilophonie cellulaire numérique au Danemark, ainsi qu'un réseau analogique NMT<sup>34</sup> dans lequel Tele Danmark est le seul fournisseur. En 1992, le gouvernement danois a accordé deux licences GSM 900 à Tele Danmark et à Sonofon. Le Danemark a été le premier pays à introduire la concurrence dans le domaine des GSM. Par la suite, en juin 1997, le gouvernement a accordé quatre licences DCS 1800 licences. Par beaucoup d'aspects, le système DCS 1800 ressemble à un réseau GSM 900, mais il utilise une bande de fréquences différente (1800 MHz). Telia et Mobilix ont acquis des licences DCS 1800 pour entrer sur le marché de la mobilophonie en même temps que Tele Danmark et Sonofon, et ont lancé un service commercial en 1998. A la fin du premier semestre de 1998, Tele Danmark et Sonofon continuaient à dominer à deux le marché de la mobilophonie numérique, les parts de marché étant respectivement de 49.6 % pour Tele Danmark et de 44.5 % pour Sonofon<sup>35</sup>. Telia et Mobilix avaient toutefois enregistré 10 000 clients, ce qui a stimulé la concurrence sur le marché de la mobilophonie<sup>36</sup>. Debitel, qui vend des abonnements de mobilophonie en recourant aux réseaux de Tele Danmark et de Sonofon, avait enregistré plus de 60 000 abonnés à la fin du premier semestre de 1998<sup>37</sup>. Tele2 a également annoncé son intention d'entrer sur le marché de la mobilophonie en tant qu'exploitant orienté vers les services.

Le nombre d'abonnés aux lignes RNIS a connu un quasi-doublement en 1997 pour atteindre environ 172 000<sup>38</sup> suite, essentiellement, à la rapide croissance de l'Internet. Toutefois, le niveau de pénétration reste relativement faible par rapport à certains autres pays (le nombre de lignes RNIS par lignes de réseau fixe s'élevait à 2 en 1996 et à 8 en 1997). Tele Danmark propose des lignes RNIS depuis 1992 et reste le seul exploitant RNIS à proposer des abonnements.

Le nombre d'utilisateurs de l'Internet, en particulier les clients résidentiels, a augmenté rapidement pour dépasser 800 000 en 1998<sup>39</sup>. Le nombre d'hôtes Internet par 1 000 habitants est passé de 30.4 à 36.3 entre janvier 1998 et juillet de la même année<sup>40</sup>, soit un peu plus que la moyenne des pays de l'OCDE. Pour l'ensemble du pays, il y avait 44 prestataires de services Internet au Danemark à la fin de 1997. Tele Danmark et Tele 2 sont les plus gros prestataires d'accès à l'Internet, suivis par plusieurs prestataires indépendants tels que CyberCity. Pour l'instant, c'est Telia qui, parmi les prestataires de services Internet, a connu le plus de succès sur le plan de l'offre de téléphonie par Internet. Le RNIS et les lignes louées sont utilisés de plus en plus pour l'accès à l'Internet, et on s'attend à ce que la technique xDSL (ligne d'abonné numérique) accélère cette tendance.

Tableau 2. Les grands participants au marché danois des télécommunications et leur part de marché en pourcentage

	National	International	Mobile	Câblodis tribution	Internet	Remarques
Tele Danmark	A local : 98 % interurbain : 95 %	A 65 %	A 56.2 % (49.6 %)	A 51.9 %	A	
Sonofon			A 38.7 % (44.5 %)			
Telia	A local, interurbain	A 12%	A 0.6 % (0.7 %)	A 33.2 %	A	Telia offre des services de mobilophonie par le réseau DCS 1800.
Mobilix			A 0.7 % (0.8 %)			Mobilix offre des services de mobilophonie par le réseau DCS 1800.
Tele 2	A local, interurbain	A 15 %	P		A	

	National	International	Mobile	Câblodistribution	Internet	Remarques
Debitel			A 3.8 % (4.4 %)			
GlobalOne		A				

A= déjà opérationnel, P= entrée prévue.

1. Les données qui concernent le RTPC national, la câblodistribution et l'Internet datent du 31 décembre 1997. Celles qui concernent le RTPC international et la mobilophonie datent de la fin du premier semestre de 1998.

2. Pour le RTPC, les données relatives au marché local sont basées sur les recettes et celles du marché interurbain et international, sur le volume de trafic.

3. Les données qui intéressent le marché de la mobilophonie se fondent sur le nombre d'abonnés. Les chiffres sans parenthèses comprennent à la fois le marché analogique et le marché numérique (NMT, GSM 900 et DCS 1800). Les chiffres entre parenthèses se rapportent uniquement au marché numérique (GSM 900 et DCS 1800).

4. Les données relatives à la part de marché de la câblodistribution se réfèrent au nombre d'abonnés.

Source : OCDE, Agence nationale des télécommunications (Status '98, Tele Yearbook '97, Telecom statistics – first half of 1998).

## 2. LES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET LEUR RÉFORME

### 2.1. Institutions et processus de réglementation

Le Ministère de la Recherche et de l'Informatique est compétent en matière de formulation des politiques dans le secteur des télécommunications. Ce ministère a été créé en janvier 1993. S'agissant de la réglementation des télécommunications, le ministère a pour tâche principale de définir la législation réglementaire et d'assumer la responsabilité générale des activités de l'Agence nationale des télécommunications, l'organe de réglementation indépendant, vis-à-vis du parlement. Au sein du ministère, c'est la Division de la réglementation de l'informatique et des télécommunications, une sous-division du Département de l'informatique, qui est chargée d'exécuter la tâche du ministère. Le ministère comprend aussi un Conseil des télécommunications, son organe consultatif pour les grandes questions de politique. Ce conseil, qui compte environ 20 membres, comprend des exploitants de services de télécommunications.

La législation danoise dans le secteur des télécommunications a été définie par le ministère sous la forme d'un ensemble de plus de dix lois détaillées<sup>41</sup> assorties de nombreux arrêtés d'exécution, plutôt que d'une loi générale unique sur les télécommunications, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays. L'industrie et les consommateurs ont éprouvé des difficultés pour comprendre le cadre législatif global, qui consiste en un certain nombre de lois détaillées dispersées dont un grand nombre subit des modifications quasi annuelles. Cette forme de législation entraîne par ailleurs un niveau potentiellement élevé d'incohérence entre les différentes lois. Afin de garantir la cohérence et une meilleure transparence de la législation, il est important que le ministère publie un corps de législation consolidé reprenant les différentes lois, les modifications et des remarques accompagnant les lois. Cette publication permettra de mieux comprendre le cadre réglementaire.

L'Agence nationale des télécommunications est l'organe de réglementation indépendant chargé d'appliquer la réglementation dans le secteur des télécommunications au Danemark, bien qu'il s'agisse d'un organisme public dépendant du Ministère de la Recherche et de l'Informatique pour ce qui est des relations avec le parlement. L'Agence a été instituée en janvier 1991 et est un des rares organismes indépendants de la structure danoise de gouvernement. Elle occupait 165 personnes au 1er janvier 1998.

La loi sur l'Agence nationale des télécommunications, adoptée en juin 1997, précise les objectifs et le champ des compétences de l'Agence. L'Agence a deux grands objectifs, à savoir « promouvoir la concurrence dans le secteur des télécommunications » et « garantir la nécessaire protection des

consommateurs ». Elle a pour mission d'administrer le respect de la réglementation existante ; d'élaborer les règlements administratifs dans les domaines qui relèvent de sa mission ; de conseiller le Ministère de la Recherche et de l'Informatique, s'agissant de la nécessité de modifier la réglementation existante et des questions posées par le ministère qui concernent le secteur des télécommunications ; d'offrir des services de conseils aux usagers et aux sociétés de télécommunications en ce qui concerne les questions de réglementation et les autres questions qui intéressent le secteur des télécommunications ; et de représenter les intérêts de la nation dans le secteur des télécommunications dans le cadre des négociations internationales.

L'Agence nationale des télécommunications est un organisme indépendant financé par le secteur : 95 % environ de ses activités sont financées directement par le secteur des télécommunications. Avant la libéralisation complète, Tele Danmark versait au gouvernement une redevance annuelle équivalent à 4 % de ses recettes dans les domaines touchant à ses droits exclusifs (redevance proportionnelle au chiffre d'affaires) ainsi que les frais liés à l'administration par le gouvernement dans ces mêmes domaines. Un nouveau mécanisme de financement a été mis en place parallèlement à la libéralisation complète. Celui-ci autorise désormais l'Agence à percevoir auprès des entreprises de télécommunications une redevance fixe pour l'utilisation des fréquences et les ressources de numérotation<sup>42</sup>. Le coût estimatif des activités de l'Agence en 1998 s'élevait à environ 14.9 millions de dollars<sup>43</sup>.

Le Tableau 3 présente la répartition générale des compétences entre le ministère et l'Agence nationale des télécommunications. D'une manière générale, il existe une nette division des responsabilités entre le ministère, d'une part, qui fixe le cadre réglementaire, et l'Agence, d'autre part, qui applique la réglementation. Toutefois, le rôle du ministère est, au Danemark, relativement plus vaste et plus actif que dans de nombreux autres pays membres qui possèdent un organisme de réglementation indépendant. La raison en est que le ministère a établi un ensemble de lois détaillées ainsi que de nombreux arrêtés d'exécution qui traitent en détail certaines questions telles que les méthodes de calcul des redevances d'interconnexion et la fixation des plafonds de prix dans le cadre de la réglementation des prix. Plutôt qu'une loi globale unique fixant le cadre réglementaire général et laissant à l'Agence une large latitude pour définir les détails de la réglementation, le ministère définit lui-même la réglementation de manière très détaillée.

Tableau 3. Répartition des compétences entre le ministère et l'Agence nationale des télécommunications

Domaine	Ministère	Agence nationale des télécommunications
Interconnexion	Définit un cadre détaillé pour la supervision par l'Agence, y compris les méthodes de calcul des redevances d'interconnexion.	Supervision générale, y compris l'approbation de l'offre d'interconnexion de base.
Réglementation des prix	Définit un cadre détaillé pour la réglementation des prix des services universels obligatoires, notamment une méthode de calcul pour le plafonnement des prix.	Application de la réglementation des prix pour les services aux utilisateurs.
Accès au marché de la mobilophonie	Définit un cadre détaillé pour la soumission d'offres de services de mobilophonie	Exécution de l'appel d'offres public pour la mobilophonie et octroi des différentes licences aux opérateurs qu'elle a désignés.
Fréquences	- Détermine le plan des fréquences. - Décide des mesures à prendre en matière de gestion des fréquences.	- Propose le plan des fréquences - Propose les mesures de gestion des fréquences et applique les mesures décidées par le ministère. - Accorde les différentes licences pour l'utilisation des fréquences.
Numérotation	Définit le cadre général à l'intérieur duquel l'Agence établit le plan de numérotation.	- Établit le plan de numérotation en se fondant sur le cadre général défini par le ministère. - Attribue les numéros aux exploitants.

Source : OCDE.

La loi sur l'Agence nationale des télécommunications assure l'indépendance de celle-ci par rapport au Ministère de la Recherche et de l'Informatique en précisant que le ministère ne peut donner d'injonctions officielles à l'Agence concernant la manière dont celle-ci exerce ses compétences dans les cas *concrets* ; concernant son traitement des cas *individuels* et ses décisions en la matière ; concernant la question des réglementations administratives dans les domaines où elle est compétente ; ou concernant d'autres activités de supervision de l'Agence dont le but est d'assurer le respect de la législation.

Toutefois, étant un organisme public relevant du ministère, l'Agence doit remplir certaines obligations légales. Elle a notamment l'obligation unique de conclure avec le ministère un contrat d'exécution afin de garantir l'efficacité de l'Agence dans l'exécution de ses tâches réglementaires. Ce contrat d'exécution fixe le cadre des activités de l'Agence en précisant les objectifs concrets et les conditions à respecter pour ses activités, la productivité et la qualité dans des domaines spécifiques, et appelant à la coopération avec le ministère pour résoudre différentes questions. Par exemple, le contrat d'exécution pour 1999 est axé sur certaines questions précises telles que l'interconnexion, les services universels, les communications radio et l'attribution du spectre, et le rôle de conseiller du ministère pour les questions qui intéressent la législation. L'Agence doit aussi présenter chaque année au ministère un plan d'analyse définissant les domaines ou les questions du secteur des télécommunications pour lesquels un examen financé par le secteur est nécessaire dans l'année qui suit. Ce plan d'analyse doit être approuvé par le ministère. De plus, l'Agence est tenue de soumettre un rapport annuel au ministère.

Il est important que l'organisme de réglementation se voie garantir une indépendance suffisante par rapport aux fonctions de définition des politiques assurées par le ministère et qu'il soit autorisé à agir de manière cohérente dans l'exercice de sa tâche quotidienne de réglementation visant à favoriser la concurrence sur le marché. Le fait que des contrats d'exécution ont été conclus annuellement jusqu'à présent, conjugué avec le plan d'analyse annuel, a eu pour effet une diminution de la capacité de l'Agence à déterminer les priorités dans ses tâches de réglementation et à agir de manière plus autonome. Étant un organisme administratif relevant du ministère pour ce qui intéresse ses relations avec le parlement, l'exigence d'un contrat d'exécution relève, en soi, de la bonne pratique de gestion publique. Toutefois, la fréquence annuelle des contrats semble être un moyen excessif d'assurer l'efficacité de l'Agence et pourrait détourner celle-ci de certaines de ses tâches principales, telles que fixées dans la législation. Le plan d'analyse annuel réduit, lui aussi, l'autonomie de réglementation de l'Agence. S'agissant de permettre à l'Agence nationale des télécommunications d'agir de manière plus autonome, il conviendrait de supprimer le plan d'analyse et de conclure le contrat d'exécution pour une période plus longue. Il faut maintenir l'obligation de soumettre un rapport annuel, afin de tenir le ministère informé des conditions du marché et de lui permettre de prendre les initiatives requises en matière de politique, si l'évolution des conditions du marché le justifie.

Outre ces obligations légales explicites, certains autres facteurs affaiblissent également l'indépendance de l'Agence sur le plan de sa relation avec le ministère. C'est le Ministère de la Recherche et de l'Informatique qui, en pratique, désigne le directeur général de l'Agence et qui peut le révoquer à tout moment. Celui-ci, dans le cadre de sa charge, agit comme fonctionnaire et est donc en butte aux pressions politiques indirectes. En revanche, la durée de son contrat est indéterminée et il n'y a pas eu de changement de titulaire depuis 1991, année de la fondation de l'Agence. Cette situation est très différente de ce qui se passe dans la plupart des pays, où le responsable de l'organe de réglementation est désigné pour une durée déterminée, ne peut être révoqué (sauf conditions spécifiques) et est libre de toute interférence politique potentielle. Le fait que le ministère doit approuver le budget de l'Agence chaque année limite également la capacité de celle-ci d'agir en tant qu'organisme de réglementation indépendant. Il est important, dans le contexte de l'amélioration de la performance de l'organisme de réglementation en matière de renforcement de la concurrence sur le marché, de veiller à ce que l'Agence, sur les plans juridique, politique et financier, soit plus indépendante du ministère. que ce n'est le cas actuellement.

Deux conseils de recours ont été institués au Danemark en février 1997 : le Conseil des recours en matière de télécommunications, et le Conseil des consommateurs de télécommunications. Outre les actions en justice, il est possible de saisir ces deux conseils de plaintes relatives aux décisions de l'Agence et à son administration de certains cas. Le Conseil des consommateurs de télécommunications est compétent pour les questions qui touchent à la protection du consommateur, et le Conseil des recours en matière de télécommunications est chargé des plaintes exprimées par les exploitants au sujet de décisions de l'Agence nationale des télécommunications sur des questions de réglementation. La législation définit le champ des questions que traitent les deux conseils. Les deux conseils statuent en toute indépendance juridique sur les cas dont ils sont saisis. Chaque conseil se compose de sept membres désignés par le Ministère de la Recherche et de l'Informatique et comprend des experts dans les domaines juridique, financier, des techniques des télécommunications, et des consommateurs. Ces membres sont nommés pour un mandat de quatre ans, mais la législation n'exclut pas la reconduction de ce mandat. Les deux conseils sont assistés par un secrétariat unique qui compte actuellement 11 personnes.

Bien que certains pays membres possèdent également un organe indépendant traitant les plaintes des consommateurs, l'existence du Conseil des recours en matière de télécommunications que les opérateurs peuvent saisir de plaintes individuelles concernant les décisions de l'organisme de réglementation est une caractéristique unique du secteur danois des télécommunications. Le conseil peut être saisi d'un vaste éventail de questions (voir Tableau 4) et, comme signalé, il est juridiquement indépendant dans ses décisions.

**Tableau 4. Les grandes décisions de l'Agence nationale des télécommunications relevant des compétences du Conseil des recours en matière de télécommunications**

Interconnexion	Supervision générale, y compris approbation des redevances d'interconnexion
Service universel	Désignation d'un prestataire pour les services universels obligatoires, fixation des conditions financières pour l'exécution des services universels obligatoires, décision concernant la couverture du déficit résultant de l'exécution des services universels obligatoires.
Mobilophonie	Supervision du respect des conditions par les détenteurs de licences, transfert des licences, accords d'itinérance.
Fréquences	Octroi des licences pour l'utilisation des fréquences, rejet des demandes de licences, supervision du respect de la réglementation
Numérotage	Supervision du respect des réglementations, y compris l'accès à la sélection de l'exploitant, mise en place d'installations pour la portabilité des numéros, délivrance des numéros d'appel.

Source : NTA.

L'instauration du Conseil des recours en matière de télécommunications avait pour intention première de garantir l'indépendance de l'Agence nationale des télécommunications vis-à-vis du ministère dans la mesure où, précédemment, toutes les plaintes émanant des exploitants étaient transmises à celui-ci. S'il avait fonctionné correctement, ce mécanisme d'instance spécialisée dans les litiges sur le marché des télécommunications aurait garanti la possibilité de recours contre les décisions réglementaires de manière plus efficace que le mécanisme normal consistant à saisir directement le système judiciaire ce qui, dans certains pays, a allongé la résolution des litiges. En pratique toutefois, comme expliqué ci-dessous, l'existence du Conseil des recours en matière de télécommunications du Danemark a favorisé l'affaiblissement des compétences réglementaires et de l'indépendance de l'Agence nationale des télécommunications et entraîné d'importants retards dans la mise en œuvre des décisions réglementaires, ce qui a eu des effets négatifs sur le développement de la concurrence sur le marché danois des télécommunications.

Au cours des 18 mois qui ont suivi l'institution du Conseil, 16 affaires ont été introduites et, dans 4 d'entre elles, le Conseil a rejeté la décision de réglementation de l'Agence en faveur de Tele Danmark. Il s'agissait notamment de questions telles que la portée du régime d'interconnexion (l'affaire du « cuivre brut »)<sup>44</sup>, la portée et la méthode de calcul de la réglementation des prix (l'affaire des « réductions de



Noël »<sup>45</sup> et l'affaire de la « meilleure pratique »<sup>46</sup> (voir le point 2.3.3.)), et l'accès du concurrent aux informations relatives aux prestations de services de Tele Danmark<sup>47</sup>. L'existence du Conseil a offert une méthode relativement facile et peu coûteuse de retarder l'application de décisions visant à favoriser la concurrence. Une plainte souvent exprimée au sujet du processus décisionnel du Conseil est que celui-ci interprète généralement de manière littérale les termes de la législation, sans tenir compte de l'intention du législateur sur le plan de la politique, à savoir promouvoir et préserver la concurrence. L'Agence nationale des télécommunications devrait, en sa qualité d'organe de réglementation indépendant, être compétent pour interpréter et exécuter la législation et les arrêtés d'exécution qui s'y rapportent. En réalité, le Conseil a donné une nouvelle interprétation des interprétations de la réglementation par l'Agence et a ainsi porté atteinte à son pouvoir d'organe de réglementation en devenant en quelque sorte le « réglementeur du réglementeur ». De plus, en offrant la possibilité de saisir constamment le Conseil de recours contre l'Agence, cette dernière peut perdre son agressivité, ce qui est essentiel pour un organe de réglementation qui encourage la concurrence sur un marché qui en est encore au stade initial dans ce domaine.

En outre, les recours contre les décisions de l'Agence nationale des télécommunications devant le Conseil des recours en matière de télécommunications ont entraîné des retards dans toutes les questions de réglementation dont le Conseil a été saisi, y compris celles qui avaient finalement été favorables à la décision de l'Agence. Ces retards ont aussi affecté des décisions essentielles en matière de prix d'interconnexion (voir section 2.2.2.). Dans ce contexte, la loi se borne à énoncer que le Conseil doit prendre sa décision « autant que possible » dans les trois mois pour les affaires qui intéressent les questions d'interconnexion, et qu'il n'y a pas d'échéance pour les autres affaires. Il s'ensuit que, dans la quasi-totalité des affaires dont le Conseil a été saisi, il a fallu plus de trois mois avant qu'une décision n'intervienne. De plus, les affaires peuvent être de nouveau déférées au tribunal après leur examen par le Conseil, ce qui peut prolonger encore le délai. Ces retards représentent une lourde contrainte pour un marché en évolution rapide tel que le secteur des télécommunications et ont eu pour effet, dans de nombreux cas, de mettre les nouveaux entrants en position défavorable sur le marché.

Il est vrai que, dans les premières phases du changement du cadre réglementaire, il faudrait prévoir une surveillance de l'autorité de réglementation pendant la période d'apprentissage. Dans une industrie en pleine évolution comme le secteur des télécommunications, cependant, cette autorité doit éventuellement devenir le seul organisme concerné par les questions réglementaires, afin d'assurer la réglementation dynamique d'une industrie qui se transforme rapidement. Étant donné qu'il est possible de saisir les tribunaux de plaintes contre les décisions, on peut se demander s'il est nécessaire de maintenir le Conseil des recours en matière de télécommunications. Toutefois, si le Conseil est maintenu pour des raisons constitutionnelles, il faudrait le doter d'objectifs et de critères plus explicites et limités pour l'admission des recours et le prononcé des décisions sur des cas précis, de sorte qu'il se concentre principalement sur des questions de procédure et qu'il ne réexamine pas les décisions réglementaires de l'Agence nationale des télécommunications. Il est également important que le Conseil poursuive le même but que l'Agence nationale des télécommunications, à savoir la promotion de la concurrence dans le secteur des télécommunications et la nécessaire protection des consommateurs. De plus, il conviendrait de fixer un délai strict pour les décisions et de prendre des mesures pour que les requérants n'abusent pas de la procédure d'appel pour bénéficier de délais dans l'application de la réglementation.

Parallèlement à l'Agence nationale des télécommunications, l'Autorité de la concurrence est également, en vertu de la loi sur la concurrence, compétente dans le secteur danois des télécommunications. La nouvelle loi sur la concurrence est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. La législation sur les télécommunications impose par ailleurs la coopération entre l'Agence et l'Autorité dans certains cas précis (voir section 2.2.8).

Tableau 5. Aperçu de la réglementation danoise en matière de télécommunications

<i>Catégorie</i>	<i>Restrictions réglementaires</i>	<i>Remarques</i>	
<b>Règles d'accès</b>			
Téléphonie vocale	Pas de licence ni d'enregistrement		
Lignes louées	Pas de licence ni d'enregistrement		
Communications mobiles	Accès moyennant licences octroyées cas par cas	Un exploitant de services de mobilophonie a besoin de deux licences : une pour exploiter le réseau mobile, une autre pour l'utilisation des fréquences.	
Câblodistribution	Pas de licence ni d'enregistrement		
Audiovisuel	Accès moyennant licences octroyées cas par cas		
<b>Restrictions frappant certaines branches d'activité</b>	Pas de restrictions par branche d'activité. Tele Danmark est aussi autorisé à offrir tous les réseaux et services de télécommunications, y compris la câblodistribution.		Tele Danmark doit pratiquer la scission comptable entre les différentes branches d'activité.
<b>Restrictions pour l'étranger</b>	Pas de restrictions pour l'étranger.		
<b>Contrôles de l'interconnexion</b>			
Prix	Prix basés sur les coûts historiques entièrement répartis, assorti d'un concept de « meilleure pratique ». Tele Danmark a besoin de l'approbation de l'Agence nationale des télécommunications pour les conditions générales de son offre de base de conventions d'interconnexion.	Tele Danmark doit pratiquer la scission comptable entre les différentes branches d'activité.	
Règlement des litiges	Les parties peuvent demander l'arbitrage de l'Agence nationale des télécommunications. Si l'arbitrage échoue, les parties peuvent demander à l'Agence de fixer les conditions générales d'interconnexion.		
Portée	L'interconnexion pour la fin de communication (interconnexion commutée), la location de capacité d'infrastructure, et la convention de prestation de service sont garanties.		
<b>Contrôles des prix</b>			
Exercés sur le prestataire de services universels obligatoires (Tele Danmark)	Réglementation des prix sous forme de fixation préalable de prix maximums associés à un plafonnement global des prix qui impose une diminution annuelle réelle des prix de certains services universels obligatoires (téléphonie vocale fixe, RNIS et services d'extraction de données d'annuaire).		
Exercés sur les exploitants de services de mobilophonie	Les conditions relatives aux prix sont précisées dans le cadre des différentes licences.		
<b>Attribution du spectre</b>	Système mixte « premier arrivé, premier servi » / soumission publique.		
<b>Politique de numérotation</b>			
	Codes de sélection d'exploitant introduits en juillet 1996.		
	Présélection d'exploitant introduite depuis janvier 1999.		
	Portabilité locale des numéros prévue à partir de juillet 1999. portabilité de numéros à l'échelle		

<i>Catégorie</i>	<i>Restrictions réglementaires</i>	<i>Remarques</i>
	nationale, y compris pour la mobilophonie, prévue à partir du 1er janvier 2001.	
<b>Service universel</b>		
Prestataire du service universel obligatoire	Tele Danmark est désigné en tant que prestataire du service universel obligatoire jusqu'au 31 décembre 2007.	
Portée	Téléphonie vocale fixe (locale, nationale et internationale), RNIS, lignes louées hors lignes à large bande, services spéciaux pour handicapés, services radio maritimes de détresse et de sécurité, et service d'extraction de données d'annuaire.	
Financement	Les prestataires du service universel obligatoire peuvent obtenir un dédommagement pour la téléphonie vocale fixe, le service spécial pour handicapés, les services radio maritimes de détresse et de sécurité, et le service d'extraction de données d'annuaire avec des contributions d'autres exploitants offrant des services de téléphonie vocale fixe.	

Source : OCDE.

## **2.2. Réglementations et instruments de politique apparentés dans le secteur des télécommunications**

### **2.2.1. Réglementation de l'accès et de l'exécution des services**

La libéralisation complète de juillet 1996 a entièrement modifié le régime réglementaire de l'accès au marché au Danemark. A présent, l'accès au marché est totalement ouvert au Danemark. Tous les exploitants de services de télécommunications, à l'exception de ceux qui offrent des services publics de mobilophonie, peuvent accéder librement au marché sans qu'il soit nécessaire d'obtenir à chaque fois l'approbation de l'Agence nationale des télécommunications ni même d'être enregistré auprès de l'Agence. En vertu de ce régime, il suffit que les exploitants remplissent les conditions générales énoncées dans un arrêté d'exécution<sup>48</sup> (qui épouse pour l'essentiel les conditions fixées dans la Directive de l'Union européenne sur l'octroi des licences) pour les questions qui intéressent la confidentialité, la protection des données, l'interopérabilité, les services d'urgence et la communication des données pertinentes à l'organisme de réglementation. Ce régime ouvert a été à l'origine de l'entrée de plus de 50 exploitants sur le marché danois des télécommunications depuis sa libéralisation complète.

Cette approche de l'accès au marché est louable et peut servir de modèle pour les autres pays de l'OCDE. Cette situation est très différente de celle de nombreux autres pays avec des cadres pour l'octroi de licences ou d'autorisations et où les instances de réglementation utilisent, dans ces pays, les licences pour imposer certaines conditions aux exploitants de services de télécommunications et, en particulier, pour appliquer une réglementation asymétrique aux réseaux qui jouissent d'une position forte sur le marché. Dans ce contexte, la directive sur l'octroi des licences fixe les conditions qui peuvent être attachées aux licences<sup>49</sup>. Celles-ci portent notamment sur les conditions liées à la communication d'informations raisonnablement nécessaires pour la vérification du respect des conditions applicables et aux fins de statistiques, et les conditions visant à prévenir les comportements anticoncurrentiels sur le marché des télécommunications, y compris les mesures destinées à garantir des tarifs non discriminatoires et qui ne faussent pas la concurrence. En revanche, le régime libéral d'accès au marché au Danemark implique que l'Agence nationale des télécommunications trouve des moyens différents de réglementer les exploitants, en particulier l'opérateur dominant Tele Danmark. Actuellement, parmi les différentes lois au

Danemark, un grand nombre contient des dispositions qui concernent les exploitants jouissant d'une position assez forte sur le marché, mais il n'existe aucune disposition isolée telle qu'un arrêté d'exécution qui fixe toutes les exigences et obligations imposées à ces exploitants<sup>50</sup>. Une disposition unique de ce type contribuerait à faciliter l'application de la réglementation aux exploitants bénéficiant d'une position forte sur le marché, y compris une demande de fournir les données nécessaires et à garantir une réglementation plus transparente.

Pour offrir des réseaux de mobilophonie, les exploitants doivent obtenir des licences individuelles auprès de l'Agence nationale des télécommunications. Cette condition est due à la rareté des fréquences. Au Danemark, deux licences doivent être obtenues, une pour l'exploitation des réseaux de mobilophonie au titre de la loi sur les communications publiques par mobilophonie, et l'autre pour l'utilisation des ressources de fréquences au titre de la loi sur les radiocommunications. Ces licences imposent aux détenteurs des obligations sur les plans technique, financier et des prix.

Pour la transmission de diverses émissions, il n'est pas nécessaire d'obtenir une licence individuelle de l'Agence nationale des télécommunications ou de s'inscrire auprès de celle-ci pour créer et exploiter des réseaux de câblodistribution, même s'il se peut que les opérateurs doivent conclure un contrat avec les ménages privés dans certains domaines. Les câblodistributeurs peuvent également offrir librement des services de télécommunications par le biais de leur réseau. On trouve le même cadre dans le secteur de l'audiovisuel terrestre. Avant la libéralisation complète, Tele Danmark détenait le droit exclusif de proposer des réseaux de transmission aux deux grandes sociétés de l'audiovisuel terrestre – la Société de radiodiffusion danoise et TV2 – et s'est vue attribuer les fréquences liées. Ce droit exclusif a été supprimé dans le cadre du processus de libéralisation et, actuellement, les fréquences liées sont attribuées aux deux sociétés de radiodiffusion qui peuvent choisir leur propre fournisseur de services de réseau de transmission.

Il n'existe aucune restriction frappant les participations étrangères sur le marché danois des télécommunications. Cette ouverture, associée au processus de libéralisation complète, a produit une structure de marché unique au Danemark. Les grands concurrents de Tele Danmark sont des sociétés étrangères (Telia et Tele 2 sont détenues à 100 % par des sociétés suisses, et c'est France Télécom qui détient la majorité de Mobilix). Les investisseurs danois ne détiennent qu'une faible part de Tele Danmark, dont la majorité est actuellement détenue par Amertitech, une société américaine. Cette situation est très différente de celle que connaissent de nombreux pays de l'OCDE, où l'État continue à détenir partiellement les anciens monopoles et qui ont veillé à ce que la détention des actions soit largement dispersée lors du processus de privatisation.

De même, le marché danois des télécommunications ne connaît pas de restrictions frappant certaines branches d'activité, et un exploitant de services de télécommunications peut proposer sans restriction tous les types de réseaux et de services de télécommunications. Cette situation a encouragé les exploitants à devenir des fournisseurs complets de services et à promouvoir la convergence sur le marché danois des télécommunications en regroupant divers services. Un exemple typique de cette offre groupée de services est le concept *Duet* de Tele Danmark, qui est un produit intégré de réseaux et de services fixes et mobiles.

Tableau 6. Régime de propriété des grands exploitants au Danemark

Entreprise	Détention
Tele Danmark	41.6 % Ameritech 7.0 % Brandes Investment Bank, États-Unis >5.0 % Bank of New York 0.6 % actions détenues par le personnel Autres (actionnaires danois et étrangers)
Sonofon	53.5 % GN Store Nord 46.5 % BellSouth, USA
Telia	100 % Telia, Suède
Mobilix	86.0 % France Télécom, France 14.0 % Société nationale des chemins de fer danois
Tele2	100 % Tele2, Suède

Source : Agence nationale des télécommunications (Status '98).

Dans ce contexte, Tele Danmark, lui aussi, ne s'est vu imposer aucune restriction de branche d'activité. Il a été autorisé à fournir sans restriction tous les types de réseaux et de services de télécommunication sur le marché. La seule protection contre un comportement anticoncurrentiel par l'exploitant dominant, par exemple, l'interfinancement, consiste à imposer la scission de la comptabilité entre les diverses branches d'activité<sup>51</sup>. Suite à cette réglementation relativement légère, Tele Danmark a récemment intégré par fusion dans la société d'exploitation principale des filiales qui, du point de vue de la structure, étaient séparées. En 1998, Tele Danmark Mobile A/S et Tele Danmark Internet A/S, des filiales à 100 %, ont été fusionnées dans Tele Danmark. L'Agence nationale des télécommunications n'a pas pouvoir pour empêcher ces fusions et l'autorité de la concurrence n'a émis aucune objection<sup>52</sup>. Si l'on veut maintenir cette réglementation légère, il faut que les autorités de réglementation veillent à l'application d'une scission comptable stricte et claire entre les différentes activités de Tele Danmark, comme l'exige la réglementation.

Jusqu'en juillet 1996, il était interdit à Tele Danmark d'offrir des émissions de télévision ou de radio par le biais de son réseau câblé. Cette interdiction a été levée en même temps que la libéralisation complète, lorsque tous les droits exclusifs de Tele Danmark ont été supprimés, ce qui a permis à Tele Danmark de faire son entrée également sur le marché de émissions télévisées transmises par le câble, dont elle détenait fin 1997, avec 51.9 %, la première part grâce à un réseau intégré interurbain en fibre optique. L'activité de câblodistribution est gérée sous une forme unitaire par Tele Danmark même, et aucune séparation juridique n'a été exigée entre les activités RTPC et les activités de câblodistribution. La position dominante de Tele Danmark dans le domaine des réseaux de câblodistribution devrait susciter certaines préoccupations, ces réseaux présentant de fortes potentialités en tant qu'infrastructure alternative à la boucle locale pour l'offre de services vocaux. En outre, Tele Danmark ne sera guère incité, dans les circonstances actuelles, à moderniser ses réseaux locaux en réseau intégré à large bande. Pour encourager la concurrence sur le plan de l'infrastructure au niveau local, il conviendrait de supprimer la participation de Tele Danmark dans le marché de la télévision câblée, comme cela s'est fait dans plusieurs autres pays membres<sup>53</sup>. Dans ce contexte, la Commission européenne a soumis une proposition de directive de la Commission sur cette question<sup>54</sup> qui prévoit que les réseaux de télécommunications et de câblodistribution détenus ensemble par l'ancien monopole soient, au minimum, exploités par des entités juridiques distinctes et constate qu'en l'espèce, la scission de la comptabilité ne serait pas suffisante.

La promotion de la concurrence entre infrastructures au niveau de la boucle locale est une des tâches les plus complexes qu'ont à affronter les organes de réglementation dans les pays de l'OCDE. Outre les infrastructures de câblodistribution, on estime que les techniques sans fil offrent la meilleure alternative pour assurer cette concurrence. Il est étonnant, dans ce contexte, que le gouvernement danois ait autorisé Tele Danmark à opter pour un système de boucle locale radioélectrique (RLL) et lui ait attribué les

fréquences nécessaires dans le cadre du processus d'octroi des licences DCS 1800, lorsque le spectre a été assigné à un nombre limité d'exploitants choisis. Étant donné la position dominante de Tele Danmark au niveau de la boucle locale, cette décision a pour effet de renforcer sa position globalement dominante dans le secteur des techniques alternatives qui peuvent être utilisées pour susciter la concurrence au niveau de la ligne d'abonné. Il s'agissait d'un domaine dans lequel il eût fallu avoir recours à une réglementation asymétrique comme moyen de favoriser de meilleures opportunités de concurrence sur le marché. Il faut aussi relever le fait que Tele Danmark s'est vu accorder une licence DCS 1800, contrairement à ce qui se passe dans certains pays qui ont exclu que les exploitants de mobilophonie puissent demander des licences DCS 1800, de manière à renforcer la concurrence sur le marché<sup>55</sup>. Ces décisions fournissent des exemples de cas où les instances de réglementation n'ont pas saisi l'occasion pour appliquer une réglementation asymétrique à l'exploitant de réseau qui jouit d'une position forte sur le marché.

### *Droits de passage*

Pour l'accès aux terrains privés, des procédures spéciales à des fins de télécommunications publiques, y compris d'expropriation, ont été créées par la nouvelle loi de 1997. Pour l'accès aux domaines appartenant aux pouvoirs publics et aux services publics, l'obtention de droits de passage pour les chemins de fer et les autoroutes obéit à des règles plus strictes et est soumise à l'approbation du Ministère des Transports, alors que les droits de passage pour les routes ordinaires sont soumis à l'approbation des différentes municipalités. Toutefois, suite à la concurrence accrue et à la multiplication des demandes d'accès qui en résulte, il devient plus difficile d'obtenir l'approbation des municipalités. On s'attend aujourd'hui à ce que le ministère prenne des mesures visant à faciliter l'accès aux domaines publics de manière ouverte et non discriminatoire.

Les demandes de co-implantation formulées par les nouveaux venus sur le marché ont suscité des problèmes. Si Tele Danmark est généralement tenu d'offrir la co-implantation pour les installations essentielles, en particulier les conduits, certains nouveaux venus se sont plaints de l'accès aux installations de gaines de câbles pour lesquelles la co-implantation en partage des installations n'est pas assurée puisque Tele Danmark soutient qu'il ne s'agit pas d'un réseau ordinaire. Outre l'accès aux câbles sous-marins, les systèmes d'antennes pour les communications sans fil, notamment la mobilophonie et les liaisons radio, peuvent également bénéficier d'une utilisation commune. En vue de promouvoir la concurrence tout en assurant la protection de l'environnement, le Ministère de la Recherche et de l'Informatique a déposé une proposition de loi imposant aux exploitants de garantir l'utilisation conjointe des pylônes permettant d'installer des systèmes d'antennes.

### *2.2.2. Réglementation de l'interconnexion*

Les nouveaux arrivés sur le marché sont fortement dépendants de Tele Danmark pour l'exécution des services aux utilisateurs finals. Cette situation se maintiendra pendant un certain temps encore, en particulier pour la boucle locale. C'est la raison pour laquelle le gouvernement danois a consenti divers efforts visant à offrir aux nouveaux venus la possibilité d'acquérir l'accès aux ressources de réseau de Tele Danmark à des prix conformes aux coûts, afin de garantir que les nouveaux entrants ne soient pas entravés plus qu'il ne faut dans leurs possibilités de concurrence.

En principe, les conventions d'interconnexion relèvent du domaine privé au Danemark. Toutefois, l'Agence nationale des télécommunications peut intervenir comme arbitre si les exploitants ne peuvent aboutir à un accord<sup>56</sup>. Tous les exploitants sur le marché danois des télécommunications ont le droit et l'obligation, conformément à la directive de l'Union européenne sur l'interconnexion, de négocier ensemble des conventions d'interconnexion pour la fin de communication. Les exploitants qui jouissent

d'une position forte sur certains marchés spécifiques<sup>57</sup> sont tenus de donner suite à toute demande raisonnable émanant d'autres exploitants visant à obtenir des conditions d'interconnexion à des prix non discriminatoires. De plus, les exploitants autres que ceux du marché de la mobilophonie qui jouissent d'une position forte sur le marché doivent également appliquer des redevances d'interconnexion à des prix correspondant aux coûts. Tele Danmark est le seul exploitant qui, au stade actuel, est tenu d'appliquer des redevances d'interconnexion non discriminatoires.

Le régime d'interconnexion au Danemark a une large portée, si on le compare à celui de bon nombre d'autres pays membres. Dans la législation danoise, l'interconnexion est définie sous trois aspects : interconnexion commutée (fin de communication, accès, etc.) ; location de capacité d'infrastructure, y compris lignes louées et « cuivre brut » etc. ; et conventions concernant l'accès aux réseaux spéciaux (convention pour l'exécution de services). Tele Danmark est tenu d'appliquer des redevances d'interconnexion au prix coûtant pour la fin de communication et la location de capacité en y ajoutant une marge bénéficiaire de 12 % des coûts cumulés<sup>58</sup>. Dans ce contexte, l'expression « conforme aux coûts » vise les coûts historiques et ne traduit pas nécessairement des niveaux de coûts efficaces en termes économiques. On peut donc se demander si l'ajout d'une marge bénéficiaire est justifié.

Fondamentalement, les conventions pour l'exécution de services sont considérées comme des accords commerciaux entre opérateurs. Dans certains cas, lorsqu'il est impossible de conclure des accords commerciaux, l'Agence nationale des télécommunications peut appliquer une redevance conforme aux coûts, estimée à moins 21 % du prix de gros, lorsqu'aucun accord ne peut être conclu entre les opérateurs et que l'Agence estime que les tarifs proposés entraîneraient une distorsion de la concurrence. La réduction a pour but de laisser aux revendeurs une marge suffisante. Le niveau de la réduction est important : si elle est trop faible, elle dissuadera les revendeurs d'entrer sur le marché et peut aussi inciter les candidats à ne pas conclure d'accords commerciaux. Si la marge est trop élevée, elle peut constituer une incitation trop forte à l'entrée des revendeurs sur le marché, au détriment de la concurrence axée sur les installations.

L'obligation imposée à Tele Danmark d'offrir des éléments de réseau séparés, y compris l'accès au « cuivre brut », et de garantir la conclusion de conventions pour l'exécution de services est un facteur important de stimulation de l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. L'Agence nationale des télécommunications doit toutefois veiller à maintenir un juste équilibre entre la concurrence basée sur les installations et la concurrence entre « revendeurs ». La législation danoise sur l'interconnexion a, elle aussi, une portée large puisqu'elle inclut toutes les formes d'infrastructure de télécommunications avec et sans fil, y compris les réseaux de mobilophonie, les réseaux de câblodistribution et les réseaux de l'audiovisuel.

Depuis la libéralisation complète, le nombre de conventions d'interconnexion a augmenté sur le marché danois des télécommunications et 24 conventions d'interconnexion sont entrées en vigueur au 31 décembre 1998. Ce nombre comprend les conventions d'interconnexion à l'intérieur des réseaux fixes et mobiles et entre ceux-ci. L'Agence nationale des télécommunications est intervenue à titre d'arbitre dans six cas pour lesquels Tele Danmark et les nouveaux entrants n'étaient pas parvenus à un accord.

Tableau 7. **Augmentation du nombre de conventions d'interconnexion**

1995	1996	1997	1998
2	7	15	38

Source : Agence nationale des télécommunications (Status '98).

Tele Danmark, en sa qualité d'exploitant jouissant d'une position forte sur le marché, est tenu de publier la totalité de ses conventions d'interconnexion ainsi qu'une offre de base pour les services d'interconnexion. S'agissant de son offre de base, il doit aussi obtenir l'approbation au cas par cas de l'Agence nationale des télécommunications. Pour accorder son approbation, celle-ci examine si l'offre de base de Tele Danmark donne accès aux autres exploitants au prix coûtant et sans discrimination. La législation impose à l'Agence nationale des télécommunications d'obtenir l'avis du Conseil de la concurrence sur le point de savoir si l'offre de base enfreint d'une manière quelconque la loi sur la concurrence. L'avis du Conseil sur ce point est contraignant par rapport à la décision finale de l'Agence. Tele Danmark doit aussi tenir une comptabilité distincte pour l'établissement des redevances d'interconnexion.

Suite à l'arrêté d'exécution sur l'interconnexion<sup>59</sup>, Tele Danmark a immédiatement réduit ses redevances pour l'offre normalisée, et a opéré certaines réductions importantes en septembre 1997<sup>60</sup>. L'Agence nationale des télécommunications a toutefois estimé que les prix d'interconnexion restaient supérieurs de plus de 10 % au coût réel. Il avait fallu près d'un an à l'Agence pour faire ce calcul suite, notamment, aux problèmes qu'elle a rencontrés pour obtenir de Tele Danmark des données précises, alors que l'Agence est juridiquement compétente pour les obtenir<sup>61</sup>. Le recours introduit par Tele Danmark devant le Conseil des recours en matière de télécommunications a entraîné des retards supplémentaires dans cette affaire. Bien que le Conseil des recours ait, par sa décision de février 1999, appuyé la décision de l'Agence dans cette affaire en concluant que l'évaluation faite par l'Agence était « correcte dans ses grandes lignes », il a fallu un an et demi pour aboutir à une conclusion dans cette affaire.

Le délai nécessaire pour parvenir à cette conclusion a été capital, puisque les nouveaux venus sur le marché ont, pendant les 18 mois précédents, payé à Tele Danmark des prix d'interconnexion que l'organe de réglementation juge supérieurs aux coûts réels. La conséquence en a été, pendant cette période, un écrasement de la marge entre les prix à l'utilisateur final et les prix d'interconnexion suite à la réduction des prix de Tele Danmark à l'utilisateur final avant l'application des nouvelles redevances réduites d'interconnexion. Cette situation a entraîné des coûts importants pour les nouveaux venus sur le marché qui, dans la plupart des cas, ont enregistré des pertes à un moment où ils mettaient en place leurs infrastructures et élargissaient leur clientèle. Le délai extrêmement long qu'il a fallu à l'Agence nationale des télécommunications pour évaluer les coûts de l'interconnexion, ainsi que le recours de Tele Danmark devant le Conseil des recours en matière de télécommunications ont gravement porté atteinte à la capacité concurrentielle des nouveaux venus sur le marché. Il faut, pour éviter de nouvelles distorsions de la concurrence, que l'Agence agisse avec plus de promptitude et d'agressivité vis-à-vis de l'exploitant dominant et prenne conscience des conséquences négatives qu'entraînent les retards dans ses décisions administratives. Si l'on juge insuffisante l'autorité légale dont dispose l'Agence pour obtenir certaines données de Tele Danmark, il convient que le ministère prenne des mesures pour renforcer le mandat de l'Agence dans ce domaine.

On admet généralement que la détermination des prix de l'interconnexion est une condition essentielle de l'établissement d'un marché des télécommunications concurrentiel durable. Il ne semble pas que, malgré un certain nombre d'efforts en matière de réglementation, les redevances d'interconnexion aient baissé suffisamment et qu'elles se situent au niveau de la meilleure pratique. Les redevances d'interconnexion de Tele Danmark pour une communication de 3 minutes au tarif des heures de pointe s'élèvent à DKK 0.22, 0.41, et 0.50 respectivement pour le transit local, régional et national. Les chiffres pour le transit local et national sont tout juste conformes aux prix de meilleure pratique recommandés par la Commission européenne, et les chiffres pour le transit régional sont supérieurs de 14 % au prix recommandé. Comparé aux autres pays de l'Union européenne, les prix d'interconnexion du Danemark sont certes inférieurs à ceux de nombreux pays, mais ils restent supérieurs à ceux du Royaume-Uni, de la France et des Pays-Bas en général, ce qui montre l'inefficacité du marché danois comparé à ces pays. En outre, le fait que les redevances d'interconnexion de Tele Danmark ne comptent pas parmi les plus faibles,



compte tenu de la performance relativement bonne de ses prix à l'utilisateur final, est révélateur des défauts du mécanisme actuel de fixation des prix, puisque le faible écart entre les prix à l'utilisateur final et les redevances d'interconnexion ont pour effet de faire peser des contraintes plus lourdes sur les nouveaux venus sur le marché.

Les redevances d'interconnexion de Tele Danmark n'ont pas diminué depuis septembre 1997, ce qui est dû en partie au conflit déjà évoqué entre l'Agence nationale des télécommunications et Tele Danmark. Toutefois, même lorsque Tele Danmark a, en avril 1998, procédé à un rééquilibrage de ses prix à l'utilisateur final, lorsque les frais d'abonnement ont été augmentés et les redevances d'utilisation largement réduites, aucune modification des redevances d'interconnexion n'est intervenue. Suite aux changements des prix au détail, les nouveaux venus sur le marché ont été contraints, pour demeurer concurrentiels, de diminuer leurs prix à l'utilisateur final, ce qui a sensiblement rétréci leurs marges puisque aucun changement compensatoire n'a eu lieu dans les redevances d'interconnexion qu'ils devaient verser à Tele Danmark. Cette situation a gravement affecté les recettes des nouveaux venus en 1998. L'interconnexion reste dominée par Tele Danmark dans tous les segments du marché, ce qui nécessite une intervention par le biais de la réglementation et une prise de conscience beaucoup plus marquée, dans le chef de l'organe de réglementation, des incidences d'une autorisation de modification des prix à l'utilisateur final sans réduction parallèle des redevances d'interconnexion.

Tableau 8. **Redevances types de Tele Danmark (en DKK)**

	<b>Local</b>	<b>Régional</b>	<b>National</b>
Heures de pointe	0.06 la minute 0.04 par établissement de communication	0.11 la minute 0.08 par établissement de communication	0.14 la minute 0.08 par établissement de communication
Heures creuses	0.03 la minute 0.04 par établissement de communication	0.055 la minute 0.08 par établissement de communication	0.07 la minute 0.08 par établissement de communication

1. Redevances pour interconnexion commutée sur réseaux fixes au tarif de pointe, TVA non comprise. Comprend les redevances d'établissement de la communication
  2. Le tarif des heures de pointe est applicable du lundi au samedi, de 8 heures à 19 :30 heures. Toute autre période appartient par définition aux heures creuses.
  3. A compter du 1er décembre 1998. Les mêmes redevances sont applicables depuis septembre 1997.
- Source : Agence nationale des télécommunications.

Tableau 9. **Comparaison des redevances d'interconnexion, (EUR/100 la minute)**

	<b>Local</b>	<b>Transit simple (régional)</b>	<b>Transit double (national)</b>
Danemark	0.98	1.82	2.22
Royaume-Uni	0.61	0.87	1.69
France	0.70	1.71	2.52
Pays-Bas	1.17	1.60	2.06
Allemagne	0.99	1.62-2.14	2.58
Suède	1.14	1.77	2.41
Finlande	1.42-1.58	1.42-1.58	2.81-3.91
« Meilleure pratique actuelle » selon l'Union européenne	0.5-1.0	0.8-1.6	1.5-2.3

1. Redevances d'interconnexion par minute pour une communication de 3 minutes.
  2. Données par pays au 1er décembre 1998. La « meilleure pratique actuelle » selon l'Union européenne est applicable à compter du 1er janvier 1999.
- Source : Union européenne.

Il est essentiel, si l'on veut créer un marché des télécommunications concurrentiel, d'adopter une méthode efficace de calcul des coûts d'interconnexion. Ceux-ci ont été calculés jusqu'ici, au Danemark comme dans de nombreux autres pays, en se basant sur les coûts historiques entièrement répartis. Ces coûts sont ceux qui, dans de nombreux pays de l'OCDE, se sont formés dans un environnement de monopole. Toutefois, cette méthode n'est pas appropriée au développement d'un marché concurrentiel et aura tendance à produire une surestimation des coûts d'interconnexion. En général, on convient aujourd'hui d'utiliser la méthode du coût marginal moyen à long terme, basé sur une projection des coûts et sur une marge raisonnable. La méthode du coût marginal moyen à long terme a été recommandée par la Commission européenne<sup>62</sup> et par d'autres pays tels que les États-Unis. Conformément à cette recommandation, il était prévu par la législation que les redevances d'interconnexion de Tele Danmark seraient calculées au moyen de la méthode du coût marginal moyen à compter du 1er janvier 1999. L'adoption de cette méthode a toutefois été reportée suite au retard enregistré dans l'élaboration d'un modèle approprié. Le calendrier révisé fixe l'entrée en vigueur de la méthode du coût marginal moyen à long terme au 1er juillet 2000, là où cela paraît approprié, et un groupe de travail mixte ministère/Agence nationale des télécommunications a été constitué en vue de réaliser l'analyse nécessaire.

Il est essentiel que de nouveaux retards n'interviennent pas suite à la mise en œuvre de la méthode du coût marginal moyen à long terme et de la mise en place de redevances d'interconnexion efficaces qui permettront aux nouveaux entrants de développer leurs marchés et garantiront une méthode stable et transparente pour la détermination des redevances d'interconnexion. Toutefois, il importe aussi, dans ce contexte, de veiller à prévoir une certaine marge, de manière à éviter une situation dans laquelle aucun coût commun ne peut être récupéré et de risquer ainsi de fixer les prix réglementés à un niveau trop bas, puisque les prix calculés au moyen de la méthode du coût marginal moyen à long terme représentent la limite inférieure de ce qu'est un prix acceptable.

En attendant que la méthode du coût marginal moyen à long terme entre en vigueur, un concept de « meilleure pratique » a été adopté en Danemark en tant que mesure provisoire pour compléter les redevances d'interconnexion calculées sur la base des coûts historiques entièrement répartis. Par ce concept de « meilleure pratique », l'Agence nationale des télécommunications a pour mission de réduire le prix de certains services d'interconnexion spécifiques si la partie requérante démontre que des services d'interconnexion comparables au Danemark ou dans d'autres pays sont fournis à un prix inférieur.

Bien que la raison qui sous-tend le recours au concept de la meilleure pratique en vue d'assurer des prix d'interconnexion plus faibles sur le marché soit claire, il est nécessaire que l'instance de réglementation exprime de manière beaucoup plus claire pourquoi cette analyse comparative est utilisée lorsque la loi exige que les redevances d'interconnexion soient basées sur les coûts. La principale raison en est que Tele Danmark est inefficace et que les prix d'interconnexion actuels ne sont pas le reflet d'une gestion, d'une technique et d'une efficacité opérationnelle conformes à la meilleure pratique. Dans ce contexte, la réglementation des prix au moyen d'un plafonnement sur des marchés non concurrentiels, qui imposaient un facteur de productivité, pourrait jouer un rôle important d'amélioration de l'efficacité. Le fait que le concept n'était pas bien défini a entraîné une certaine confusion sur le marché. Par exemple, la demande de Telia visant à utiliser les redevances d'interconnexion au Royaume-Uni en tant que « meilleure pratique » a été rejetée en février 1999 par le Conseil des recours en matière de télécommunications, le Conseil ayant déclaré que la référence à un seul pays ne suffirait pas à faire droit à l'expression « meilleure pratique », et que la partie demanderesse devrait nécessairement se référer à plusieurs pays. Ce manque de clarté a entraîné un retard de 18 mois dans cette question.

La notion actuelle de « meilleure pratique » appliquée au régime d'interconnexion danois doit, au mieux, être considérée comme une mesure temporaire et sera retirée dès l'adoption de la méthode du coût marginal moyen à long terme. Le gouvernement devrait toutefois prendre conscience de la nécessité de prendre des mesures efficaces en vue de veiller à ce que les redevances d'interconnexion soient réduites,

de manière à s'aligner sur les changements des prix aux consommateurs finals jusqu'à ce que la méthode du coût marginal moyen à long terme entre en vigueur. Dans ce contexte, jusqu'à l'adoption de la méthode du coût marginal moyen à long terme, une conception de « pratique exemplaire » fondée sur cette méthode pourrait être utilisée. Une telle méthode pourrait utiliser à la fois la méthode du coût marginal moyen à long terme et des structures des prix d'autres pays pour augmenter le rapport coût-efficacité et pour assurer la réduction des redevances d'interconnexion en termes de prix pour les consommateurs finals.

Le régime d'interconnexion au Danemark s'applique aussi au secteur de la téléphonie. Tant Tele Danmark que Sonofon ont été désignés comme jouissant d'une position forte sur le marché, conformément à la législation actuelle<sup>63</sup>. Toutefois, aucun des deux exploitants n'est tenu de fournir l'interconnexion à des prix basés sur les coûts mais simplement de manière non discriminatoire.

L'Agence nationale des télécommunications, pour s'attaquer aux diverses difficultés que suscitent les questions d'interconnexion, ne cesse de prendre des initiatives en coordination avec l'industrie. En 1998, l'Agence nationale des télécommunications a mis en place le Forum de l'interconnexion afin d'assurer une meilleure compréhension des questions d'interconnexion entre les exploitants. Le Forum se réunit tous les trois mois pour examiner les questions d'intérêt commun qui touchent, en particulier, aux questions liées à la réglementation et aux préoccupations exprimées par les exploitants.

### 2.2.3. Politique de tarification (« tarif »)

Au Danemark, la réglementation des prix s'applique aux services universels offerts par le réseau de téléphonie vocale fixe de Tele Danmark (local, interurbain et international) ; au RNIS ; aux lignes louées<sup>64</sup> ; les services d'extraction de données d'annuaire ; et les services spéciaux pour handicapés. Bien que, dans la plupart des pays de l'OCDE, la réglementation des prix soit souvent nécessaire pour réduire l'inefficacité sur des marchés dont la concurrence effective est absente, le cadre réglementaire danois en matière de prix a ceci d'unique qu'il est directement lié au concept de service universel qui est basé sur l'équité et les objectifs sociaux<sup>65</sup>.

Le cadre réglementaire actuel en matière de prix est entré en vigueur le 1er janvier 1998<sup>66</sup>. Dans le nouveau régime, les prix pour la téléphonie vocale fixe (locale, interurbaine et internationale), le RNIS et les services d'extraction de données d'annuaire doivent être fondés sur les coûts et diminuer chaque année en valeur réelle. Ce nouveau cadre impose à l'Agence nationale des télécommunications de fixer chaque année un prix maximum pour les différents éléments tarifaires (installation, abonnement, redevances pour les différentes communications etc.) de ces services dans les limites d'un plafond global prédéfini.

Le plafond global au Danemark est défini par l'Agence nationale des télécommunications comme un chiffre combinant un taux de rendement et le concept de la « meilleure pratique »<sup>67</sup>. Le plafond fixé l'est sous la forme d'un plafond global pour la téléphonie vocale, le RNIS et les services d'extraction de données d'annuaire de Tele Danmark, ce qui laisse à l'exploitant la latitude de déterminer ses propres tarifs dans une certaine mesure. Tele Danmark, en se fondant sur ce plafond prédéterminé, propose chaque année le prix maximum pour les différents éléments tarifaires de chaque service. Les prix proposés doivent être conformes aux coûts et non discriminatoires, et doivent être déterminés par l'Agence nationale des télécommunications. Le concept de « pratique exemplaire » est introduit ici aussi en vue de déterminer la réduction annuelle du niveau des prix réels. L'Agence, lorsqu'elle examine la proposition de Tele Danmark, est tenue par la loi de consulter le Conseil de la concurrence en vue de déterminer si les prix proposés sont conformes à la loi générale sur la concurrence. Comme pour les prix d'interconnexion, l'avis du Conseil est contraignant pour l'Agence. En 1998, le Conseil de la concurrence a bloqué la demande de

Tele Danmark visant à uniformiser les frais d'abonnement dans toutes les régions<sup>68</sup>, au motif qu'il s'agissait d'un abus de position dominante<sup>69</sup>. En septembre 1998, l'Agence nationale des télécommunications a fixé de nouveaux prix maximums pour 1999.

Jusqu'à présent, l'Agence nationale des télécommunications a toutefois éprouvé des difficultés pour déterminer le plafond de prix global et le nouveau régime de réglementation des prix n'a pas fonctionné. L'Agence a été confrontée à d'importantes difficultés pour obtenir les données essentielles de Tele Danmark dans le cadre de ses enquêtes sur les coûts, alors qu'elle possédait la compétence juridique pour obtenir les informations nécessaires de Tele Danmark<sup>70</sup>. En avril 1998, l'Agence a fixé les plafonds de prix pour les années 2000 et 2001 respectivement à 6.8 et 4.0 % en dessous du taux d'inflation, en combinant le résultat de son enquête sur le taux de rentabilité de Tele Danmark avec les prix en Suède, ceux-ci étant considérés comme la « meilleure pratique ». Le Conseil des recours en matière de télécommunications a toutefois annulé cette décision en août 1998<sup>71</sup>. Au bout de six mois après la décision du Conseil, l'Agence a finalement, en février 1999, rendu sa nouvelle décision sur les plafonds de prix pour 2000 et 2001, en fixant ceux-ci respectivement à 7 et à 4 % en dessous du taux d'inflation.

Le mécanisme actuel de régulation des prix au Danemark est trop complexe, en ce qu'il combine un trop grand nombre d'éléments : plafonnement des prix, taux de rendement, « meilleure pratique » et prix maximums basés sur les coûts. C'est en partie à cause de cette complexité que la réglementation des prix n'a pas fonctionné au Danemark, puisque l'Agence nationale des télécommunications a éprouvé des difficultés pour vérifier les coûts de Tele Danmark, comme l'exige la méthode actuelle. La complexité de la réglementation impose des contraintes supplémentaires à la fois à l'organe de réglementation et à l'opérateur. Il conviendrait que le Danemark réinstaure un régime de régulation des prix moins complexe en appliquant un mécanisme de plafonnement des prix plus simple, de manière à éviter toute contrainte excessive sur le marché et des retards dans l'application de la réglementation. En particulier, ce régime ne devrait pas inclure sous le même plafond de prix des services concurrentiels et non concurrentiels, dans la mesure où cela peut entraîner un comportement anticoncurrentiel.

La réglementation actuelle des prix au Danemark est, elle aussi, vaste par sa portée puisqu'elle reprend tous les types de téléphonie fixe (locale, interurbaine et internationale) ainsi que les services RNIS de Tele Danmark. Il est toutefois généralement admis que la manière la plus efficace d'aboutir à des prix qui reflètent les coûts est une concurrence effective et non pas la réglementation des prix.

Les tarifs de la mobilophonie ne sont pas soumis à la réglementation des prix, bien que certaines conditions puissent être prévues dans les licences individuelles. Si l'on examine l'évolution des tarifs de la mobilophonie au Danemark, on n'observe aucune diminution notable pendant la période du duopole, alors qu'à cette époque, les tarifs de la mobilophonie étaient soumis à des plafonds de prix. Pour le client ordinaire, les frais d'appel sont restés de DKK 2.80 la minute pour les communications en direction et à partir des réseaux de mobilophonie et, en 1995, l'Agence nationale des télécommunications a dû prendre l'initiative de ramener le prix maximum de DKK 2.80 à DKK 2.35 la minute. Ce qui a changé radicalement la situation, c'est l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents lors de l'introduction du système DCS 1800 en 1997. Le renforcement de la concurrence a entraîné une baisse forcée significative des prix des communications de mobilophonie en 1998. Telia et Mobilix offrent des tarifs qui vont de DKK 0.50 à DKK 1 la minute pour des redevances d'abonnement normales, et Tele Danmark et Sonofon ont également baissé leurs prix pour faire face à la concurrence<sup>72</sup>. Le prix de l'appel à destination d'un réseau de mobilophonie a, lui aussi, baissé considérablement et se situe actuellement à DKK 1.75 la minute.

Le cas du marché de la mobilophonie montre clairement qu'une concurrence effective est la mesure la plus efficace pour promouvoir des prix conformes aux coûts. Il faut, dans ce contexte, revoir la portée actuelle de la réglementation des prix au Danemark en tenant compte du degré de concurrence sur le

marché. A la fin du premier semestre de 1998, Tele Danmark avait perdu 35 % de sa part du marché international. A la fin de 1997, il avait perdu 5 % du marché interurbain intérieur et on estime qu'il en avait perdu 10 % à la fin de 1998. Cette évolution est un argument en faveur de la suppression de la réglementation des prix pour les marchés de la téléphonie vocale internationale et interurbaine. Il semble qu'il existe une marge importante de simplification de la réglementation des prix, de manière à viser uniquement les marchés où la concurrence est absente.

Comme indiqué ci-dessus, une des caractéristiques uniques de la réglementation danoise des prix est son lien direct avec le concept de service universel, et les services universels sont automatiquement soumis à la réglementation des prix. Les motifs qui ont inspiré ce lien étaient qu'il fallait s'assurer que tous les citoyens puissent bénéficier des effets de la concurrence. Toutefois, le but poursuivi par chaque concept est fondamentalement différent. Si le service universel poursuit des objectifs d'équité et des objectifs sociaux, la réglementation des prix, elle, est nécessaire essentiellement sous l'angle de la diminution de l'inefficacité des marchés où la concurrence ne joue pas à plein, et rien ne motiverait l'établissement d'un lien entre les deux concepts.

De plus, il convient de rétrécir la portée du service universel. Dans d'autres pays, le service universel est plus réduit et concerne l'accès à la téléphonie vocale de base. Il n'empêche qu'un certain nombre de pays imposent aux exploitants qui jouissent d'une position forte sur le marché des « conditions essentielles » en vertu desquelles ils sont tenus de maintenir et d'offrir, pour certains services spécifiques, une couverture nationale. Ces conditions essentielles sont considérées comme ne relevant pas du champ d'application du service universel<sup>73</sup>. Au Danemark, par contre, il semble qu'une disposition similaire ait été intégrée dans le concept de service universel, le résultat étant que celui-ci a une portée plus vaste et que les services universels sont automatiquement soumis à la réglementation des prix. Ce système a permis d'imposer cette réglementation de manière plus large au Danemark. Quoi qu'il en soit, la nécessité d'assurer la disponibilité de certains services peut être satisfaite sans imposer de réglementation des prix ni inclure un service dans le champ d'application du service universel. Dans ce contexte, il convient de supprimer le lien direct entre le service universel et la réglementation des prix.

Il est important que la réglementation des prix encourage un rééquilibrage complet des tarifs, si l'on veut favoriser la concurrence au départ de structures de prix efficaces. L'arrêté d'exécution relatif à l'obligation de service universel permet ce rééquilibrage des tarifs de Tele Danmark. Il s'ensuit que la proposition de prix maximums pour 1998 et 1999, telle que formulée par Tele Danmark, supposait dans une certaine mesure un rééquilibrage des prix. Bien que la redevance fixe ait été augmentée de 23.9 % en moyenne, les redevances d'utilisation ont vu leur structure simplifiée et ont été sensiblement réduites, la diminution atteignant de 9.4 à 22.7 % pour les communications locales, 34.3 % pour les appels locaux, et 9.2 % pour les appels internationaux.

Tableau 10. Évolution des tarifs RTPC de Tele Danmark (en DKK)

	1995	1996	1997	1.4.1998	Variation (%)
Redevance d'abonnement	1.039	1.039	1.039	1.287	23.9
appel local	0.32-0.375	0.32-0.375	0.32-0.375	0.290	-9.4 – -22.7
appel régional	0.47	0.47	0.47	0.46	-2.1
appel interurbain	0.70	0.70	0.70	0.46	-34.3
appel international	–	–	4.22	3.83	-9.2

1. Tous les chiffres s'entendent TVA comprise.

2. Les chiffres pour les redevances d'abonnement concernent une année entière et sont basés sur des moyennes pondérées.

3. Les chiffres pour les appels sont des chiffres à la minute.

4. Les chiffres pour les appels internationaux sont basés sur une moyenne simple.

Source : Agence internationale des télécommunications (Teleprofile '98).

#### 2.2.4. *Qualité du service*

L'arrêté d'exécution relatif aux services universels obligatoires impose à l'Agence nationale des télécommunications de fixer des exigences minimums de qualité pour les services universels obligatoires de Tele Danmark. Ces exigences minimums de qualité devront être déterminées pour divers indicateurs de qualité, y compris le délai de réalisation du raccordement initial au réseau, le taux de couverture dans les réseaux utilisés, le délai d'attente pour la réparation des pannes, le pourcentage d'appels sans succès et l'exactitude de la facturation. L'Agence nationale des télécommunications et Tele Danmark sont encore engagés dans le processus de négociation qui doit aboutir à la définition d'un objectif concret pour chaque indicateur, et la conclusion est attendue très prochainement. Une fois les exigences déterminées, Tele Danmark sera tenu de faire rapport à l'Agence sur la performance de ses services sous l'angle de la qualité.

Toutefois, même si Tele Danmark ne possède pas encore d'objectifs réglementés en matière de qualité, sa performance dans ce domaine a été satisfaisante. Par exemple, le délai d'attente au Danemark pour un nouveau raccordement est, depuis 1993, inférieur à 10 jours, et 91 % des pannes signalées ont été réparées dans les 12 heures en 1996<sup>74</sup>. Ce résultat est conforme à la performance antérieure au Danemark, pays qui, normalement, comptait parmi les premiers de l'OCDE du point de vue des indicateurs de qualité de performance.

La facturation et le délai de livraison des services ont été un des grands sujets de préoccupation au Danemark ces dernières années. La situation est toutefois en train de s'améliorer. Tele Danmark a reçu 8 500 plaintes concernant la facturation en 1996, mais ce chiffre est tombé à 4 300 en 1998. On compte que cette amélioration se poursuivra avec la numérisation complète des réseaux. Depuis mai 1998, une facturation détaillée est aussi proposée. Le délai de livraison de Tele Danmark pour les lignes louées semble également en amélioration. Pour les lignes à 2 Mbit/s, ce délai était de 175 jours en janvier-février 1997, et de 140 jours en juin 1997<sup>75</sup>. Les concurrents avaient vivement critiqué cette performance, mais la situation s'est améliorée au deuxième semestre de 1998, pour lequel 80 % des demandes ont reçu une suite dans le délai de 40 jours.

Un conseil des consommateurs a été créé au sein de Tele Danmark en vue de traiter les plaintes des consommateurs. Ceux-ci peuvent aussi transmettre leurs plaintes à l'Agence nationale des télécommunications et, en outre, les recours contre les décisions de l'Agence peuvent être introduits auprès du Conseil des consommateurs de télécommunications, moyennant versement au Conseil d'un montant forfaitaire de DKK 150. 177 affaires ont été tranchées par le Conseil des consommateurs entre février 1997 et juin 1998<sup>76</sup>. La plupart des plaintes concernaient des problèmes de facturation.

L'Agence nationale des télécommunications, consciente de la structure de prix de plus en plus complexe pratiquée par les exploitants, en particulier dans le secteur de la mobilophonie, a publié en août 1998, en coopération avec le Conseil des consommateurs, une brochure intitulée « Hello, hello – do you know what it costs ? » (Bonjour, savez-vous combien ça coûte ?) afin de veiller à ce que les consommateurs disposent d'informations suffisantes et transparentes sur les prix. La brochure décrit les prix pour les divers services de télécommunications offerts par les exploitants et se livre par ailleurs à une analyse comparative. Elle a été distribuée à tous les ménages danois et a également été publiée sur la page d'accueil du site de l'Agence. Les informations sont mises à jour trimestriellement par le biais de la presse, du site Web de l'Agence, et de brochures distribuées aux bibliothèques publiques.

### 2.2.5. Aspects liés aux ressources

#### *Attribution du spectre*

L'intensification de la concurrence a, dans de nombreux pays, renforcé la demande de spectre de fréquences et le Danemark ne fait pas exception à la règle. Cette contrainte sur les ressources en termes de spectre a amené le gouvernement danois à mettre en place un régime réglementaire objectif et transparent pour l'assignation du spectre, ce qui permet une plus grande efficacité dans l'utilisation du spectre. La loi sur les communications radiophoniques et l'attribution des fréquences radio, entrée en vigueur en juillet 1997, constitue le fondement législatif de l'attribution du spectre au Danemark.

Avant l'adoption de la nouvelle loi, l'assignation du spectre au Danemark était essentiellement fondée sur le principe « premier arrivé, premier servi ». Ce principe reste d'application dans la nouvelle loi dans les domaines où il n'existe pas de problème de rareté des fréquences disponibles. Dans ces cas, l'Agence doit attribuer le spectre aux exploitants quels que soient les services que ceux-ci entendent fournir. Toutefois, la nouvelle loi prévoit que, dans les domaines où il existe un manque réel ou potentiel de fréquences, celles-ci sont attribuées aux exploitants dans le cadre d'un processus de soumission public, c'est-à-dire d'un « concours de beauté ».

L'appel d'offres pour le système DCS 1800 a été lancé par l'Agence nationale des télécommunications au cours de l'été 1996, conformément au nouveau cadre. La procédure publique de soumission a été exécutée en deux phases, selon le cadre fixé par le ministère<sup>77</sup>. L'adoption d'une approche en deux phases avait pour but de permettre à toutes les sociétés intéressées de formuler des remarques au sujet des documents de l'appel d'offre initial. A ce stade, l'Agence nationale des télécommunications a également fixé le nombre d'exploitants auxquels des fréquences seraient assignées. Enfin, en juin 1997, l'Agence a accordé des licences à quatre exploitants, y compris deux nouveaux entrants : Telia et Mobilix. Les critères de sélection pour le choix des exploitants a été clairement précisé dans la législation, dans laquelle la priorité première est accordée à l'étendue et à la qualité des services, aux prix pour les utilisateurs finals, au degré de couverture géographique et à l'utilisation efficace des fréquences. Une priorité moindre a été donnée à l'expérience en matière de commercialisation et aux conditions financières, deux aspects qui sont généralement défavorables aux nouveaux entrants. Le processus d'attribution du spectre, bien que revêtant la forme d'un concours de beauté, a été plus équitable et plus transparent pour le système DCS 1800 que le processus précédent utilisé pour le système GSM900, pour lequel des fréquences avaient été attribuées automatiquement à Tele Danmark alors que les nouveaux venus devaient les obtenir en passant par une soumission publique.

Tele Danmark, Telia et Mobilix ont obtenu une licence DCS 1800 portant sur un service à l'échelle du pays, avec option RLL (boucle locale radioélectrique), tandis que Sonofon a obtenu une licence RLL. Comme déjà signalé, l'octroi à Tele Danmark d'une licence autorisant le RLL est critiquée, dans la mesure où le RLL devrait être une des techniques alternatives pour la promotion de la concurrence sur la boucle locale et que le spectre nécessaire, vu sa rareté, n'a été attribué qu'à certains exploitants choisis.

Le gouvernement danois n'envisage pas, pour l'instant, la possibilité d'organiser des enchères. On fait valoir que l'adoption d'un système d'enchères pourrait entraîner des difficultés financières pour les sociétés de mobilophonie, en particulier les nouveaux venus sur le marché, pourrait diminuer les avantages pour les consommateurs et n'assurent pas forcément le meilleur rapport qualité-prix, et aboutir à une situation de domination des grandes entreprises. Jusqu'à présent, les entrants potentiels sur le marché n'ont pas particulièrement insisté pour que des enchères soient organisées. Toutefois, compte tenu de la nécessité

d'accroître la transparence et d'attribuer le spectre de manière plus efficace dans le cadre d'un mécanisme concurrentiel neutre fondé sur le marché, il se peut qu'il devienne nécessaire que le Danemark envisage la possibilité d'instaurer un mécanisme d'enchères, comme cela s'est fait dans certains autres pays.

Le ministère est responsable de l'approbation du plan des fréquences et peut décider d'avoir recours à des mesures de gestion spécifiques, tandis que c'est l'Agence qui établit les projets de propositions à soumettre à la décision du ministère et qui est chargée d'exécuter les mesures qui ont été décidées. Il s'est toutefois avéré que, dans certains cas, cette procédure était trop rigide et prenait trop de temps. En outre, il peut être nécessaire d'assouplir et de simplifier les procédures administratives de routine afin de rendre plus efficace la gestion des fréquences. Par exemple, pour mettre en œuvre la redistribution et le retrait administratif des fréquences, deux arrêtés d'exécution doivent être publiés par le ministère, notamment une consultation du Conseil des télécommunications et un arrêté d'exécution pris par l'Agence nationale des télécommunications.

C'est l'Agence qui fixe le montant du droit de licence pour l'utilisation du spectre en appliquant un calcul approuvé par le ministère. Sur la base de ce calcul de l'Agence, les droits de licence sont fixés chaque année dans la loi de financement et publiés par l'Agence. Pour 1999, le droit de licence annuel a été fixé à 40 278 dollars pour un système GSM 900 et à 64 445 pour un système DCS 1800 (voir au Tableau 11 le spectre réel assigné dans le cadre de ces licences)<sup>78</sup>.

Le point de savoir de quelle manière il faudra utiliser les fréquences NMT900 (Nordic Mobile Telephone Network) à l'avenir est en train de devenir un problème important au Danemark. Tele Danmark est le détenteur des bandes de fréquence dans ce domaine suite à sa qualité de prestataire monopolistique du système analogique NMT. Telia et Mobilix se sont toutefois déclarés intéressés par ces bandes de fréquence afin de compléter leur licence DCS 1800, dans la mesure où ils souhaitent offrir des services de mobilophonie à l'échelle du pays sans devoir conclure des conventions d'itinérance avec d'autres opérateurs en position dominante – Tele Danmark ou Sonofon. Le ministère n'a pas tranché cette question. Compte tenu du fait que le nombre d'abonnés au système analogique diminue rapidement avec le passage au numérique<sup>79</sup>, le ministère va devoir prendre une décision sur cette question dans un proche avenir, en mettant en balance la nécessité d'assurer la protection du consommateur sur le marché NMT et les avantages d'une concurrence accrue sur le marché de la mobilophonie numérique. Il est important que cette décision soit prise de manière transparente, en consultant toutes les parties intéressées.

On compte que les licences pour le système SUTM (système universel de télécommunications mobiles) seront délivrées en 2001. Étant donné que le spectre ne sera pas disponible pour tous les exploitants et que, par conséquent, seuls certains exploitants choisis seront en mesure d'assurer le service, le ministère va devoir décider si les licences SUTM seront accordées aux exploitants existants et/ou aux nouveaux venus de manière automatique ou par le biais d'une procédure de soumission publique ou d'enchères. Compte tenu du fait que le système SUTM deviendra une alternative au réseau fixe actuellement dominé par Tele Danmark, le ministère devrait accélérer le processus d'octroi de licences SUTM et considérer en outre la possibilité de reporter l'octroi d'une licence à Tele Danmark, du moins dans un premier temps, si le nombre de licences à accorder est limité, puisque cet octroi risquerait fortement de renforcer encore la position dominante de Tele Danmark au niveau de la boucle locale et pourrait avoir de grandes implications négatives pour le développement de la concurrence à ce niveau.



Tableau 11. Attribution du spectre pour les réseaux publics de mobilophonie au Danemark

Opérateur	Service	Fréquences attribuées	Condition de couverture géographique
Tele Danmark	NMT-450	2 x 4.5 MHz	Plus de 95 %
	NMT-900	2 x 5.6 MHz	Plus de 95 %
	GSM 900	2 x 8.8 MHz	Plus de 95 %
	DCS 1800	2 x 14.4 MHz	Doit dépasser 50 %
	ERMES	1 x 25 kHz	En construction
Sonofon	GSM 900	2 x 8.8 MHz	Plus de 95 % (voir note)
	DCS 1800	2 x 7.2 MHz	
Telia	DCS 1800	2 x 14.4 MHz	Doit dépasser 50 %
Mobilix	DCS 1800	2 x 14.4 MHz	Doit dépasser 50 %

1. Pour le réseau DCS 1800 de Sonofon, il n'y a pas de condition de couverture de 50 % du territoire national. La condition de couverture est basée ici sur des indications dans la demande introduite par l'entreprise.

2. Les réseaux DCS 1800 pour Tele Danmark, Telia et Mobilix ont l'option de combinaison avec la boucle locale radioélectrique.

Source : Status '98, octobre 1998, Agence nationale des télécommunications.

#### Aspects liés à la numérotation

Le plan danois de numérotation est un plan fermé non géographique utilisant des numéros d'abonnés à 8 positions. Sous réserve des amendements à la loi sur certaines conditions dans le domaine des télécommunications adoptés en juillet 1996, tous les fournisseurs de réseaux et de services de télécommunications ont la garantie d'un accès ouvert et égal aux numéros à 8 positions et à l'attribution de codes de sélection d'exploitant à 4 chiffres. A ce jour, 53 codes de sélection de l'exploitant ont été attribués par l'Agence nationale des télécommunications à des fournisseurs de services de téléphonie et d'Internet<sup>80</sup>, et le nombre d'utilisateurs finals qui utilisent des codes de sélection d'exploitant a rapidement augmenté. A la mi-1998, plus de 400 000 utilisateurs finals utilisaient des codes de sélection d'exploitant, contre 32 000 environ à la fin de 1996.

Tableau 12. Nombre de clients au Danemark qui utilisent des codes de sélection d'exploitant

	1996	1997	Mid-1998
Nombre d'abonnés	31.505	196.928	383.087
Pourcentage des abonnés au réseau fixe	1.0%	5.9%	11.3%

Source : Agence nationale des télécommunications (Tele Yearbook '97, Telecom statistics – first half of 1998).

Le plan de numérotation est établi par l'Agence nationale des télécommunications conformément à un cadre général fixé par le ministère. L'Agence est chargée par ailleurs de superviser le plan de numérotation, notamment le déploiement, l'assignation, la modification et le retrait des numéros, des séries de numéros et des adresses à partir et à destination des fournisseurs de réseau et de service.

Une caractéristique de la politique de numérotation qui est propre au Danemark est qu'elle permet à l'Agence nationale des télécommunications de percevoir des redevances auprès des fournisseurs de réseaux et de services de télécommunications auxquels des numéros, des séries de numéros et des adresses ont été attribués. Ce mécanisme a été introduit au 1er janvier 1998 pour couvrir les frais de supervision du secteur des télécommunications consentis par l'Agence. Pour 1998, la redevance annuelle de numérotation était fixée à 0.23 écu par numéro de 8 chiffres, plus des redevances supplémentaires pour l'attribution du code<sup>81</sup>. La procédure d'autorisation est similaire à celle du droit de licence pour l'attribution du spectre.

La sélection de l'exploitant est possible depuis juillet 1996, date depuis laquelle les utilisateurs finals peuvent choisir un prestataire autre que Tele Danmark pour chaque appel au moyen d'un code de sélection d'exploitant à quatre chiffres. En outre, la présélection de l'exploitant est également entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Cette présélection est considérée comme une garantie essentielle d'une concurrence équitable sur le marché. Les utilisateurs peuvent désormais, dans le cadre d'un accord permanent, choisir un itinéraire prédéfini pour les appels sortants par le biais d'un prestataire spécifique autre que Tele Danmark. L'utilisateur se voit aussi garantir la possibilité à la fois de sélectionner et de présélectionner le réseau.

Tableau 13. **Situation de la présélection de l'exploitant au Danemark**

Types de trafic inclus	Tous les types de trafic, tant fixe que mobile.
Présélection	- de Tele Danmark par défaut pour les clients qui n'ont pas opéré de présélection - les autres exploitants recevront une « procuration » de l'utilisateur final et la transmettront à Tele Danmark.
Frais d'établissement	Les exploitants doivent assumer leurs propres coûts.
Frais de transfert	- gratuit pour l'utilisateur final. - Tele Danmark peut facturer aux exploitants le « service rapide ».
Gestion	Assurée par Tele Danmark.

Source : Tele2.

La portabilité des numéros représente une autre garantie importante de concurrence effective. Il est prévu d'introduire cette portabilité en deux étapes au Danemark. La première doit intervenir le 1er juillet 1999, date à laquelle il sera possible pour l'utilisateur final de conserver son numéro de téléphone existant lorsqu'il change de fournisseur de téléphonie fixe, y compris de RNIS, s'il continue à habiter dans la même zone. La deuxième étape est prévue pour le 1er janvier 2001 : la portabilité des numéros concernera alors également les services mobiles et la portabilité géographique des numéros sera introduite.

#### 2.2.6. *Réglementation sociale, notamment les obligations de service universel*

L'objectif du service universel, tel qu'il est défini dans la loi<sup>82</sup>, est de veiller à ce que tous les utilisateurs aient accès à un éventail de base de services de télécommunications à des prix maximums prédéfinis, conformes aux coûts et non discriminatoires. Les grands services de télécommunications qui font partie de l'obligation de service universel figurent à l'encadré 3.

#### Encadré 3. **Étendue du service universel au Danemark**

- Accès au réseau de téléphonie vocale fixe, aux services associés (local, national et international), et à un abonnement de base
- Accès à un réseau RNIS, aux services RNIS associés, et à un abonnement de base
- Accès aux lignes louées, hormis les lignes à large bande
- Disponibilité d'un service universel spécial pour certaines catégories de handicapés ou conditions et prix spéciaux pour ces catégories
- Disponibilité de services radio maritimes publics de détresse et de sécurité
- Disponibilité d'un service national d'extraction de données d'annuaire et service étendu de renseignements pour les numéros étrangers

L'Agence nationale des télécommunications peut désigner comme prestataire du service universel pour une période de 10 ans des fournisseurs de réseaux ou de services de télécommunications publics qui possèdent, à l'échelle du pays, une part de marché de 50 % ou plus. C'est ainsi qu'actuellement, c'est Tele Danmark qui a été désigné en qualité de prestataire du service universel (tous services confondus) pour la période de 1er janvier 1998 au 31 décembre 2007.

L'Agence nationale des télécommunications est chargée de fixer les prix maximums de certains services universels pour une durée de deux ans. Le concept de prix maximums consiste à prescrire le coût que peuvent avoir les différents éléments tarifaires compris dans les services universels (voir point 2.2.3).

Bien qu'une procédure publique d'appel d'offres visant à choisir un ou plusieurs prestataire(s) de services universels doive être exécutée préalablement, il reste possible de dédommager Tele Danmark pour tout déficit subi dans l'exécution de certains services universels : téléphonie vocale fixe, service spécial pour les handicapés, services radio maritimes publics de détresse et de sécurité, et service d'extraction de données d'annuaire. S'il est démontré qu'il existe un déficit suite à l'exécution des services universels, l'Agence nationale des télécommunications percevra auprès des fournisseurs de services de téléphonie fixe une contribution basée sur la recette totale de chacun. Ce mécanisme n'a pas encore été utilisé, puisque Tele Danmark n'a signalé aucun déficit résultant de l'exécution de ses obligations.

Au Danemark, la portée du service universel est nettement plus large que dans de nombreux autres pays de l'OCDE, puisque ce service comprend le RNIS et les lignes louées. Par exemple, les directives de l'Union européenne<sup>83</sup> définissent le 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 des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable ». Par conséquent, selon les directives de l'Union européenne, le service universel a une portée plus étroite et concerne uniquement la téléphonie publique, les services d'urgence et d'extraction de données d'annuaire, les Taxiphones et les installations spéciales pour les clients souffrant de handicaps ou ayant des besoins spéciaux.

Bien que l'intention qui préside aux efforts visant à assurer les techniques de meilleure pratique aux utilisateurs soit compréhensible, la désignation d'une technologie spécifique telle que le RNIS comme service universel au Danemark peut être considérée comme équivalant à un déterminisme technologique de la part de l'instance de réglementation. Il eût été plus approprié de simplement désigner l'équivalent de qualité des services RNIS, sans préciser de technologie spécifique.

Comme indiqué ci-dessus, les concepts de service universel et de réglementation des prix sont directement liés dans le cadre réglementaire du Danemark, bien que les objectifs de ces deux concepts puissent être différents. Ce lien a eu pour effet que les services universels sont automatiquement soumis à la réglementation des prix et a aussi entraîné une certaine complexité et une certaine incohérence dans l'utilisation des termes (par exemple, l'exigence de prix conformes aux coûts tout en prévoyant un dédommagement en cas de déficit) et sur le plan du système de financement des déficits pour les services universels (voir le Tableau 14).

Tableau 14. **Lien entre le service universel et la réglementation des prix au Danemark**

Service universel obligatoire	Type de réglementation des prix	Dédommagement possible en cas de déficit
Téléphonie vocale fixe	prix maximum (aligné sur les coûts et les « pratiques exemplaires »)	oui
RNIS	prix maximum (conforme aux coûts et aux « pratiques exemplaires »)	non
Lignes louées	Régime d'interconnexion (conforme aux coûts et aux « pratiques exemplaires »)	non
Services pour les handicapés	prix maximum (peut ne pas être conforme aux coûts)	oui
Services maritimes de détresse et de sécurité	–	oui
Service d'extraction de données d'annuaire	prix maximum (conforme aux coûts et aux « pratiques exemplaires »)	oui

Source : OCDE.

### 2.2.7. *Aspects internationaux*

On peut considérer que le Danemark possède, de tous les pays de l'OCDE, un des marchés les plus libéralisés du point de vue de l'accès au marché et de l'absence de restrictions imposées aux opérateurs étrangers. Le Danemark a autorisé l'accès au marché bien avant l'échéance du 1er janvier 1998 fixée par la directive de l'Union européenne relative à la libéralisation complète. Le Danemark n'a pas demandé d'exemption à l'engagement de l'Union européenne vis-à-vis de l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base, conclu en février 1997.

Tableau 15. **L'engagement du Danemark vis-à-vis de l'accord de l'OMC relatif aux services de télécommunications de base**

Éventail des services ouverts	Date prévue pour la libéralisation	Engagement vis-à-vis d'un ensemble commun de principes réglementaires	Restrictions en matière de participation étrangère	Exemptions au titre de la clause de la nation la plus favorisée
Tous	le 1er janvier 1998 au plus tard	Sans restriction	Non	Non

Source : OMC.

### 2.2.8. *Simplification de la réglementation et application des principes de la concurrence*

La loi danoise sur la concurrence s'applique sans réserve au secteur des télécommunications. La nouvelle loi sur la concurrence<sup>84</sup> est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Elle interdit les accords anticoncurrentiels et les abus de position dominante dans tous les secteurs de l'industrie. En outre, les diverses réglementations des télécommunications et celles spécifiques à certains secteurs visent à préserver la concurrence sur un marché en phase de passage d'un monopole à un marché ouvert à la concurrence. Le Danemark a pris des mesures pour garantir la coopération entre l'Agence nationale des télécommunications et l'autorité chargée de la concurrence, afin d'assurer une supervision effective et cohérente de la situation en matière de concurrence et de préserver l'idée que les plaignants sur le marché peuvent s'adresser à un seul guichet. Au début de 1997, le gouvernement danois a effectué une étude en vue de déterminer l'interface appropriée entre les deux organisations<sup>85</sup>. Un cadre de coopération entre les

deux organisations a ensuite été défini en septembre 1998<sup>86</sup>. Ce cadre de coopération concerne trois domaines : la coopération spécifique telle que requise dans la législation sur les télécommunications ; les réunions trimestrielles de contact entre les deux organisations ; et la coopération permanente sur des cas individuels. Il comporte aussi une ligne directrice sur la manière dont l'Agence doit traiter les questions qui présentent des aspects intéressant la concurrence.

La législation sur les télécommunications impose de manière spécifique la coopération entre l'Agence nationale des télécommunications et l'Autorité chargée de la concurrence dans trois domaines : les conventions d'interconnexion, les prix pour les services universels et l'interfinancement sur le marché des télécommunications<sup>87</sup>. Par exemple, lorsqu'elle approuve les conventions d'interconnexion ou les prix maximums du service universel de Tele Danmark, l'Agence doit obtenir un avis contraignant du Conseil de la concurrence sur le point de savoir si cette convention ou ce prix enfreint la loi sur la concurrence. La législation impose au Conseil de la concurrence de répondre dans le délai de 14 jours. S'agissant du contrôle de la comptabilité, bien que l'Agence nationale des télécommunications reste le principal responsable, le Conseil de la concurrence transmettra à l'Agence un avis contraignant sur son évaluation des questions qui intéressent l'interfinancement.

Depuis la libéralisation du marché, le Conseil de la concurrence a prononcé des décisions dans plusieurs affaires relevant du secteur des télécommunications. Il s'agit notamment d'affaires qui concernaient le lien entre le mobilophone et l'abonnement, le concept *Duet* de Tele Danmark (voir le point 2.3), et la redevance unique d'abonnement de Tele Danmark. Actuellement, l'Autorité chargée de la concurrence ne compte qu'une ou deux personnes ayant des connaissances spécialisées en télécommunications. Elle devra peut-être augmenter le nombre de spécialistes à l'avenir si elle veut réagir pleinement aux questions complexes qu'elle doit aborder.

### *Simplification de la réglementation*

Bien que des réglementations par secteur puissent être nécessaires pour guider et faciliter le passage du monopole à un marché pleinement concurrentiel, il est toutefois nécessaire aussi de supprimer progressivement les réglementations sectorielles à mesure que le marché devient pleinement concurrentiel. Déterminer à quel moment les réglementations sectorielles spécifiques pourront être supprimées reste une tâche difficile qui dépend fortement de la capacité de l'organisme de réglementation à évaluer l'état de la concurrence. L'Agence nationale des télécommunications publie actuellement des données statistiques tous les six mois<sup>88</sup>. Toutefois, les données recueillies sont insuffisantes, puisqu'on ne dispose d'aucun chiffre concernant le marché intérieur de la téléphonie fixe, notamment la part de Tele Danmark sur ce marché<sup>89</sup>. Il est important que l'Agence nationale des télécommunications recueille des opérateurs toutes les données nécessaires à l'évaluation de la situation de la concurrence, en vue de décider de la possibilité d'abroger certaines réglementations spécifiques. A cet égard, l'inefficacité actuelle de l'Agence en matière de surveillance du marché, de collecte des données et d'évaluation de l'état de la concurrence peut rendre plus difficiles encore ces décisions. Pour assurer que tous les opérateurs se conforment aux exigences de la réglementation, y compris celle de la demande des données nécessaires, des sanctions devraient être stipulées si besoin est dans la législation. Il conviendrait que l'Agence publie aussi toutes les données pertinentes obtenues afin de garantir la transparence et de justifier les mesures réglementaires.

Le Danemark a pris d'importantes initiatives visant à simplifier la réglementation en encourageant la mise en place d'une autoréglementation du secteur plutôt qu'en imposant des réglementations. Plusieurs lois ont été conçues en vue d'introduire une réglementation détaillée par défaut, pour le cas où le secteur ne serait pas en mesure d'aboutir à un accord dans le délai spécifié. A cet égard, un accord à l'échelle du secteur a été adopté par l'industrie des télécommunications en ce qui concerne la présélection de l'exploitant, la portabilité des numéros et le partage des pylônes. Par ailleurs, un accord

portant sur l'accès au cuivre brut de Tele Danmark et des accords en matière d'exécution des services sont à l'examen, et la nouvelle proposition de loi sur l'érection de pylônes indique également qu'une réglementation détaillée n'entrera en vigueur qu'au cas où il n'y aurait pas d'accord entre les acteurs du marché.

De plus, le Ministère de la Recherche et de l'Informatique a entamé, au milieu de 1998, un examen détaillé des réglementations actuelles suite, en partie, aux prescriptions de la législation<sup>90</sup>. On compte que le résultat de cet examen sera un ensemble d'instruments législatifs révisant et simplifiant les réglementations dans le secteur des télécommunications, à soumettre au parlement lors de la session 1999-2000.

### **2.3. Convergence sur les marchés des télécommunications**

#### **2.3.1. Le concept « Duet »**

Le Danemark a joué un rôle de pionnier en matière de facilitation de la convergence, en particulier dans le secteur des télécommunications entre les marchés de la téléphonie fixe et de la mobilophonie.

Tele Danmark a, en septembre 1997, introduit Duet, le premier produit fixe/mobile intégré, non seulement sur le marché danois des télécommunications mais aussi dans de nombreux pays membres. Duet permet de dévier les appels à destination d'un numéro du réseau fixe vers un mobilophone si celui-ci est branché ou, dans le cas contraire, vers la boîte vocale de l'abonné. Ce produit est offert en plus de l'abonnement au réseau fixe de Tele Danmark et est basé sur l'achat de capacité de réseau à sa division de mobilophonie à titre d'exécution d'un service. Duet permet au client d'avoir à la fois un abonnement au réseau fixe et au réseau mobile au moyen d'un numéro de téléphone et d'une facture uniques moyennant une redevance d'abonnement spéciale. Duet avait enregistré quelque 75 000 clients au début de 1998 et 200 000 clients à la fin de 1998, dont une grande partie d'anciens clients de Sonofon, le principal concurrent de Tele Danmark.

S'il est certes extrêmement important de faciliter la convergence et de veiller à ce que les clients puissent bénéficier rapidement des nouveaux services, l'éventualité de voir utiliser la convergence et les nouveaux services pour renforcer la position dominante des grands acteurs du marché est néanmoins préoccupante. Dans le cas de Duet, ce n'est qu'après que Tele Danmark eut lancé le service que l'Agence nationale des télécommunications a informé le ministère que des modifications législatives pourraient faciliter, pour d'autres opérateurs, la possibilité de créer des services semblables à Duet en obtenant l'accès au réseau fixe de Tele Danmark sur la base de leur fourniture de services et a recommandé la mise en œuvre de ces modifications. La législation a été modifiée en juillet 1998, soit près d'un an après que Tele Danmark eut introduit le service, et intègre désormais des accords de prestation de service dans le champ d'application du régime d'interconnexion. Toutefois, après plus de six mois, les négociations sont toujours en cours entre Tele Danmark et les concurrents et aucun accord n'a été conclu à ce jour.

Un service tel que Duet est le fruit d'une innovation technique basée sur la convergence qui offre aux clients un service de meilleure qualité à des prix inférieurs. Ce produit peut toutefois avoir un effet de distorsion de la concurrence sur le marché des télécommunications suite à la position dominante de Tele Danmark sur le marché fixe et mobile, et l'Agence nationale des télécommunications aurait dès lors dû examiner plus attentivement la question au stade initial. Elle n'aurait pas dû autoriser Tele Danmark à commercialiser Duet avant que ses concurrents n'aient accès, sur pied d'égalité et sans discrimination, aux

ressources de Tele Danmark et puissent ainsi offrir des services analogues à Duet. Ce n'est qu'un an après le lancement de Duet que des mesures ont été prises pour offrir cet accès.

Les concurrents de Tele Danmark se sont vivement plaints de cet état de choses. Sonofon a, en avril 1998, saisi le Conseil de la concurrence d'un recours pour interfinancement potentiel entre les services fixe et mobile de Tele Danmark dans le cadre de l'offre Duet. Dix mois plus tard, Sonofon n'avait toujours pas reçu de réponse du Conseil de la concurrence. Sur un marché en croissance rapide et où les clients passent facilement d'un prestataire à l'autre, dix mois constituent un délai extrêmement long qui peut avoir des incidences financières importantes sur les concurrents.

Il est vital, lorsqu'apparaît un service novateur offert par l'exploitant dominant, que l'instance de réglementation évalue soigneusement au préalable si ce nouveau service peut avoir un impact anticoncurrentiel potentiel et s'il permettra à l'exploitant dominant d'abuser de sa position dominante et de fausser la concurrence sur le marché. Cette évaluation permettra à cette instance d'adopter dans des délais raisonnables toute mesure d'ajustement requise.

### 2.3.2. Cadre réglementaire pour le secteur des communications

La convergence progresse aussi rapidement, dans les pays de l'OCDE, entre le secteur des télécommunications et celui de l'audiovisuel aux niveaux technique, des services et du marché. La convergence, parce qu'elle estompe les frontières entre ces deux secteurs traditionnellement distincts, confronte de nombreux pays membres à un certain nombre de défis en matière de réglementation. Au Danemark, le secteur des télécommunications est réglementé par un ensemble de lois spécifiques, alors que celui de l'audiovisuel l'est essentiellement par la loi sur l'audiovisuel. L'assignation à l'un ou l'autre des cadres réglementaires existants des différents exploitants et des nouveaux services qui naissent suite à la convergence n'est pas toujours facile. Pour surmonter ces difficultés et tirer pleinement parti des avantages de la convergence, le Danemark est confronté, comme de nombreux autres pays de l'OCDE, au défi qui consiste à revoir et à établir un cadre réglementaire cohérent pour l'ensemble du secteur des télécommunications. Cette révision pourrait aussi concerner la structure des institutions de réglementation au Danemark, dans la mesure où l'actuelle structure fragmentée, dans laquelle les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel sont réglementés par des organes distincts, peut entraîner des difficultés lorsqu'il s'agit de réagir à des problèmes qui intéressent la convergence.

Tableau 16. Comparaison des cadres réglementaires des télécommunications et de l'audiovisuel

	<b>Télécommunications</b>	<b>Audiovisuel</b>
Principales lois du régime de réglementation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi sur l'Agence nationale des télécommunications</li> <li>- Loi sur certaines conditions dans le domaine des télécommunications</li> <li>- Loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications</li> <li>- Loi sur les conditions de concurrence et l'interconnexion dans le secteur des télécommunications</li> <li>- Loi sur l'attribution et l'utilisation des ressources de numérotation</li> <li>- Loi sur l'accès à la pose de câbles et sur l'expropriation etc. aux fins de télécommunications</li> <li>- Loi sur la mobilophonie publique</li> <li>- Loi sur les radiocommunications et l'attribution des fréquences radio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi sur l'audiovisuel,</li> <li>- Loi sur les activités de radio et de télévision</li> </ul>

Accès au marché	Pas de restriction (sauf pour les services de mobilophonie, pour lesquels une licence individuelle est requise)	Réseau : idem que les télécommunications Service : octroi de licences individuelles
Institutions de réglementation	Agence nationale des télécommunications, Ministère de la Recherche et de l'Informatique	Réseau : Agence nationale des télécommunications, Service : Ministère de la Culture, Conseil de la radio et de la télévision locales, Conseil de la diffusion par satellite et par câble

### 3. PERFORMANCE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

#### 3.1. Analyse de la concurrence

Depuis que la libéralisation complète est intervenue en juillet 1996, de nombreux opérateurs sont entrés sur le marché des télécommunications au Danemark et, aujourd'hui, plus de 50 exploitants offrent des réseaux et/ou des services de télécommunications.

Dans le secteur des réseaux fixes, la concurrence s'est principalement développée sur le marché international depuis la libéralisation. Tele Danmark avait, en volume de trafic, perdu 25 % de l'ensemble du marché en 1997 au profit de ses concurrents, notamment Telia et Tele2<sup>91</sup>. Cette tendance s'est accélérée au premier semestre de 1998, au terme duquel la perte de Tele Danmark était passée à 35 %<sup>92</sup>. Le développement de la concurrence sur le marché interurbain a été relativement lent comparé à celui du marché international, en partie parce que les concurrents ne sont entrés sur le marché qu'en 1997. Cette année-là, la part des nouveaux entrants s'est maintenue à 5 %, et on estime qu'elle avait atteint 10 % à la fin de 1998<sup>93</sup>. On prévoit que la concurrence sur le marché international et interurbain se poursuivra au cours des prochaines années, de nombreux nouveaux venus de taille investissant actuellement dans des réseaux dorsaux fixes. En outre, on s'attend à ce que l'existence, sur le marché, de nombreux revendeurs et d'un certain nombre d'exploitants de services de rappel maintiendra la pression concurrentielle.

Sur le marché local de la téléphonie fixe, Tele Danmark avait une part de marché proche de 100 %, mesurée en pourcentage des lignes d'accès, et détenait, en 1997, 98 % de ce même marché vu sous l'angle des recettes<sup>94</sup>. Comme dans tous les pays membres, on compte que Tele Danmark conservera quelque temps encore sa position dominante sur le marché local de la téléphonie fixe. Tous les services locaux offerts par les nouveaux entrants l'ont été par l'utilisation de codes de sélection d'exploitant et de conventions d'interconnexion conclues avec Tele Danmark. Deux ans et demi après la libéralisation complète, il n'y a toujours aucun signe de concurrence sur la boucle locale alors que, dans d'autres pays de l'OCDE, y compris ceux qui ont été libéralisés après le Danemark, il y a eu des signes de concurrence au niveau des lignes d'abonné. Il y a plusieurs raisons à cette performance relativement médiocre de la concurrence au niveau de la boucle locale.

Primo, il n'existe pas de grands câblodistributeurs qui offrent des services de télécommunications sur leurs réseaux, alors que le taux de pénétration de la télévision câblée est, au Danemark, supérieur à la moyenne de l'OCDE. La raison principale est que Tele Danmark est propriétaire d'une partie importante du réseau de câblodistribution au Danemark et détient la première part du marché de la télévision câblée. Permettre à l'exploitant en place d'offrir des services de contenu de télévision câblée à un stade où il n'y a pas encore de concurrence au niveau de la boucle locale réduit la possibilité de développer le réseau de câblodistribution en tant que réseau alternatif. C'est la raison pour laquelle certains autres pays, notamment le Royaume-Uni et le Japon, ont interdit cette offre de service de contenu, du moins dans les premiers stades. Secundo, le réseau d'accès sans fil n'a pas encore été utilisé au Danemark, bien que des études soient en cours à l'Agence nationale des télécommunications et que plusieurs nouveaux venus sur le marché aient exprimé leur intérêt dans ce domaine. La dernière raison, et non la moindre, est que, dans le cadre des réglementations actuelles qui garantissent la dissociation du « cuivre brut », les nouveaux



entrants se heurtent à des obstacles nettement moindres à l'entrée sur le marché lorsqu'ils s'y présentent en tant que concurrents axés sur les services plutôt que lorsqu'ils entreprennent d'investir lourdement dans l'infrastructure. A cet égard, la politique danoise a, par son cadre réglementaire, appuyé la concurrence au niveau des services. Si, au stade initial de la libéralisation, il paraît évident que la manière la plus facile d'assurer la concurrence est d'introduire celle-ci au niveau des services, on compte que la concurrence axée sur les infrastructures garantira, à long terme, une concurrence plus effective et plus efficace. Le Danemark devrait, à cet égard, insister plus sur l'encouragement de la concurrence axée sur l'infrastructure. Une manière de le faire consisterait à maintenir la dissociation actuelle obligatoire au niveau de la boucle locale (accès au cuivre brut) uniquement pendant une période limitée (cinq ans, par exemple), en éliminant progressivement l'accès obligatoire sur une période déterminée afin d'inciter de nouveaux entrants à investir dans leur propre infrastructure. Au bout de cette période, l'accès à la boucle locale dissociée dépendrait des négociations commerciales entre Tele Danmark et les nouveaux entrants<sup>95</sup>.

La concurrence la plus vive s'est située sur le marché de la mobilophonie. Le Danemark a été le premier pays à introduire la concurrence pour les technologies GSM lorsque, en 1992, il a accordé des licences au nouvel entrant Sonofon ainsi qu'à Tele Danmark. La concurrence s'est encore développée lorsque, en 1997, quatre licences DCS 1800 ont été accordées et deux nouveaux opérateurs, Telia et Mobilix, sont entrés sur le marché. Outre les quatre exploitants de réseaux, on trouve encore des opérateurs de revente qui offrent des services de mobilophonie en utilisant les réseaux des exploitants détenteurs de licences. Actuellement, le marché de la mobilophonie numérique est dominé par Tele Danmark et Sonofon. Fin juin 1998, les parts de marché de Tele Danmark et de Sonofon étaient respectivement de 49.6 et de 44.5 %, mais les nouveaux entrants sont en train de relancer la concurrence sur le marché. Cette concurrence a amené non seulement des diminutions de prix (voir le point 3.2) mais aussi des services plus novateurs, notamment la messagerie vocale de mobilophonie, les nouvelles solutions en matière de communication de données, les services de pointe aux clients et les cartes d'appel prépayées. Le développement du marché de la mobilophonie est aussi en train de créer la possibilité de voir la mobilophonie devenir une alternative au marché des réseaux fixes. Par exemple, Sonofon commercialise actuellement un concept de « zone bon marché » par lequel un utilisateur de mobilophonie situé dans la zone de son domicile bénéficie de tarifs proches de ceux du réseau fixe (concept *Unofon*). Mobilix a aussi commencé à proposer des systèmes de réductions importantes pour ses clients commerciaux qui bénéficient, pour leurs appels internationaux, de prix inférieurs à ceux du réseau fixe pendant la journée.

Vu l'absence de restrictions par branche d'activité, de nombreux nouveaux venus sur le marché entendent devenir des prestataires de services complets offrant à leurs clients des services tant de téléphonie fixe que de mobilophonie, de manière à concurrencer Tele Danmark. Telia est devenu un fournisseur de services complets lorsqu'il a obtenu la licence DCS 1800 en 1997. Mobilix, qui détient également une licence DCS 1800, entend également accéder au marché des réseaux de téléphonie fixe. L'exploitant Tele2, fournisseur de services, a, lui aussi, annoncé des projets d'entrée sur le marché de la mobilophonie par l'accès aux réseaux de mobilophonie existants. Cette tendance permettra de multiplier les offres groupées de réseaux et services fixes et mobiles. Le concept *Duet* de Tele Danmark est un exemple de ce type d'intégration. Comme dans d'autres pays membres, de nombreux exploitants de télécommunications offrent également un accès à l'Internet.

L'accès sans restriction au marché, marqué par l'absence de restrictions frappant les participations étrangères, a eu pour conséquence l'entrée d'un certain nombre d'exploitants internationaux, notamment Global One, Unisource, ATT et Tele8, qui offrent des services internationaux de pointe tels que les services IVPN (réseau privé virtuel international).

### 3.2. Comparaisons des performances au niveau international

Parmi les différents indicateurs de performance, les évolutions en matière de prix sont les plus importantes, s'agissant d'évaluer l'effet de la concurrence. Les prix des services de télécommunications n'ont cessé de diminuer au Danemark, en particulier depuis la libéralisation complète en 1996 (voir Tableau 17). L'indice des prix des télécommunications (ITP), qui rend compte de l'évolution des tarifs des télécommunications pour les appels intérieurs sur le réseau fixe, a baissé de 2.5 points après la libéralisation, malgré l'augmentation de l'indice des prix nets (IPN). Cette diminution montre les avantages de la concurrence au Danemark par rapport à l'époque du monopole, pendant laquelle l'indice des prix des télécommunications n'a pas diminué entre 1991 et 1995.

La plus forte baisse de l'indice des prix des télécommunications de Tele Danmark a été enregistrée en 1998, suite aux nouvelles entrées sur le marché intérieur des réseaux fixes en 1997. Toutefois, les nouveaux entrants tels que Tele2 et Telia ont offert en même temps des prix inférieurs à ceux de Tele Danmark et ont aussi réduit leurs prix. Cette situation devrait inciter Tele Danmark à procéder à de nouvelles baisses de prix.

Tableau 17. **Évolution des prix des télécommunications pour les appels intérieurs au Danemark**

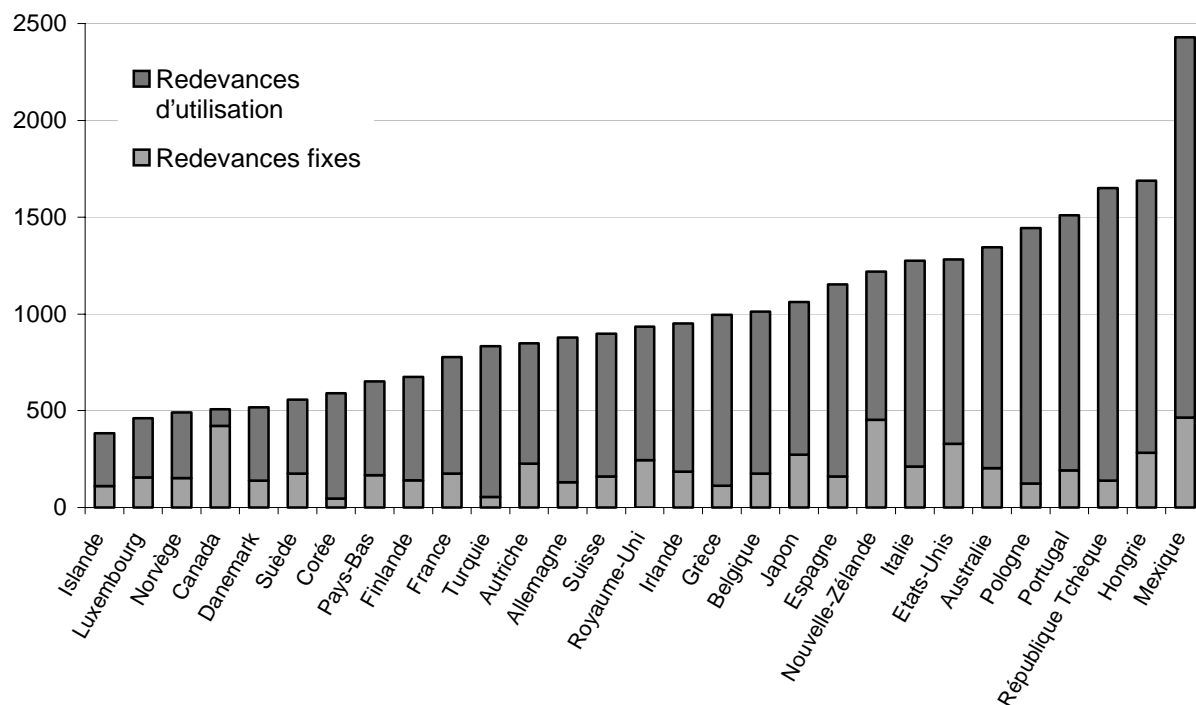
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IPT	<b>Tele Danmark</b>	100	96.5	96.8	96.8	96.8	96.8	94.9	94.9	92.4
	<b>Tele2</b>								85.9	81.0
	<b>Telia</b>								85.7	84.0
<b>IPN</b>		100	102.6	104.8	106.3	108.0	110.1	12.3	114.8	—

IPT= indice des prix des télécommunications, IPN= indice des prix nets *publiés par Statistics Denmark*.

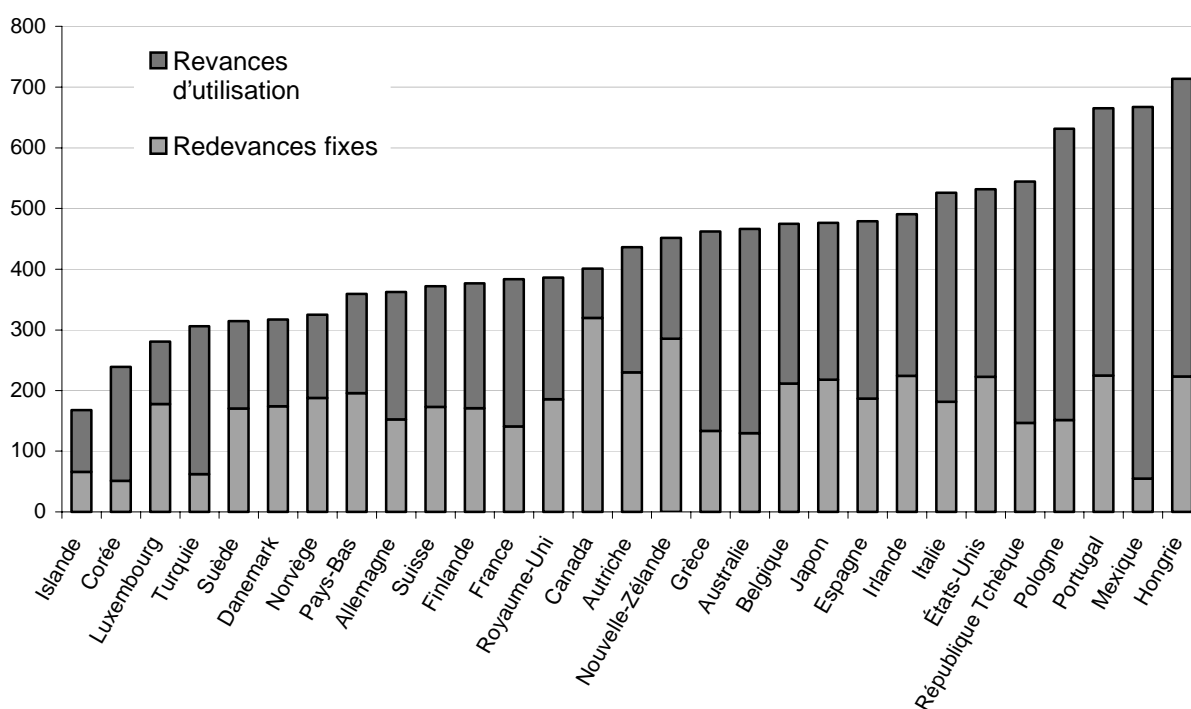
Source : Agence nationale des télécommunications (Tele Yearbook '97).

Le Danemark, à l'instar des autres pays scandinaves, possède traditionnellement un des tarifs les plus bas des pays membres de l'OCDE en ce qui concerne les communications intérieures pour le panier tarifaire tant professionnel que résidentiel (voir graphiques 1 et 2). Cette situation a fortement profité à l'industrie et aux consommateurs du Danemark. La proportion relativement élevée de la redevance fixe montre également le progrès du rééquilibrage au Danemark.

Graphique 1. Comparaison des paniers tarifaires professionnels nationaux dans les pays de l'OCDE, novembre 1999 (en dollars PPA)



Graphique 2. Comparaison des paniers tarifaires résidentiels nationaux dans les pays de l'OCDE, novembre 1999 (en dollars PPA)



Les tarifs des appels internationaux ont également diminué au Danemark. Toutefois, les diminutions du tarif de taxation des communications internationales au Danemark entre 1991 et 1998 ont été relativement faibles par rapport à certains autres pays (voir Tableau 18). Alors que, en 1991, le Danemark avait les redevances les plus faibles pour les appels internationaux, de nombreux autres pays ont rattrapé, voire dépassé le Danemark suite à la concurrence. Il faut en déduire que la pression de la concurrence n'a pas été suffisamment forte au Danemark, contrairement à certains autres pays membres.

Tableau 18. **Évolution comparative de la taxation des appels internationaux**

(Taxation moyenne par minute aux heures de pointe dans les pays de l'OCDE, exprimée en dollars des États-Unis)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Danemark	0.80	0.74	0.82	0.77	0.69	0.62	0.73	0.60
Suède	1.06	1.04	1.08	0.80	0.70	0.66	0.57	0.49
Norvège	0.93	0.72	0.71	0.58	0.55	0.49	0.57	0.52
Finlande	0.99	0.93	0.69	0.63	0.63	0.68	0.67	0.61
Pays-Bas	1.01	0.99	0.97	0.92	0.89	0.78	0.87	0.39
Allemagne	1.00	0.97	0.97	0.91	0.93	0.65	0.70	0.60
France	1.14	1.13	1.02	0.88	0.81	0.89	0.70	0.37
Royaume-Uni	0.89	0.79	0.78	0.66	0.59	0.61	0.50	0.52
OCDE	1.34	1.26	1.24	1.06	1.01	0.95	0.93	0.78

1. Les chiffres sont ceux de février 1998.

Source : OCDE, Perspectives des communications 1999.

Une autre raison pour laquelle la taxation est relativement élevée au Danemark est que Tele Danmark a maintenu des taxes de répartition élevées par rapport à certains autres pays de l'Union européenne, comme on peut le voir au Tableau 19, qui présente les taxes de répartition avec les États-Unis.

Tableau 19. **Taxes de répartition avec les États-Unis**

(en dollars PPA)

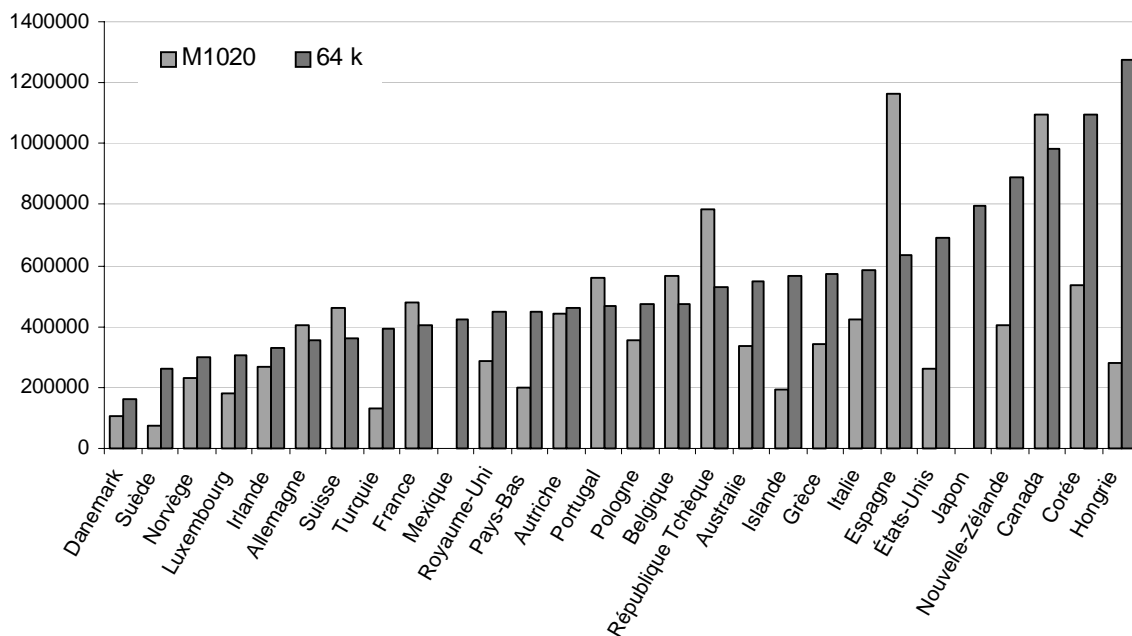
	1996	1997	1998
Danemark	0.145	0.135	0.110
France	0.175	0.130	0.105
Allemagne	0.115	0.100	0.105
Italie	0.260	0.165	0.110
Pays-Bas	0.180	0.135	0.095
Norvège	0.145	0.110	0.095
Suède	0.085	0.060	0.060
Royaume-Uni	0.110	0.070	0.060

Source : FCC.

Comme pour les paniers tarifaires professionnel et résidentiel, le Danemark a également un des tarifs les plus faibles des pays membres de l'OCDE pour les lignes louées nationales.

Graphique 3. Comparaison des paniers tarifaires des pays de l'OCDE pour les lignes louées, novembre 1999

(en dollars)



Pour les services de mobilophonie, comme indiqué ci-dessus, il n'y a pas eu de diminution importante des prix pendant la période du duopole, lorsque deux exploitants – Tele Danmark et Sonofon – se partageaient les services GSM 900. Les redevances d'appel sans réduction pour un client ordinaire sont très longtemps restées au niveau de DKK 2.80 la minute pour les appels à destination et à partir du réseau mobile, ce qui a contraint le législateur à imposer des prix inférieurs. Toutefois, suite à l'arrivée de deux nouveaux venus - Telia et Mobilix - sur le marché des services DCS 1800, le prix des appels mobiles cellulaires a fortement baissé en 1997. Les nouveaux entrants ont offert des tarifs allant de DKK 0.50 à DKK 1 la minute pour des redevances d'abonnement normales, et les sociétés existantes ont également baissé leurs prix pour suivre la concurrence. Les prix des appels à destination du réseau de mobilophonie ont, eux aussi, connu une forte baisse pour s'établir à DKK 1.75 la minute.

Tableau 20. **Évolution des prix de Tele Danmark pour les appels à destination et en provenance des réseaux de mobilophonie**

(en DKK/minute)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999.2
Appels à partir des réseaux de mobilophonie	2.80	2.50	2.35	1.95	1.95	1.95
Appels vers les réseaux de mobilophonie	2.80	2.80	2.35	2.35	1.95	1.75

Tous les tarifs concernent les heures de pointe.

Source : Tele Danmark.

#### 4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

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

###### Encadré 4. **Points forts**

- une des premières libéralisations parmi les pays de l'Union européenne
- accès ouvert au marché, sans restrictions par branche d'activité
- sauvegardes essentielles pour une concurrence effective
- prix à l'utilisateur final généralement faibles et services novateurs
- obligation de revoir les lois et les réglementations

Le Danemark a introduit la concurrence sur le marché des télécommunications avant de nombreux autres pays européens. Il a été le premier pays à introduire la concurrence sur le marché de la mobilophonie, lorsqu'il a accordé une licence au deuxième exploitant de services GSM 900 en 1992, et a introduit la libéralisation complète en juillet 1996, soit 18 mois avant l'échéance prévue par la Directive de l'Union européenne sur la pleine concurrence. Par la suite, de nouvelles licences ont été accordées en 1997 dans le domaine du DCS 1900, ce qui a permis l'entrée de deux opérateurs supplémentaires sur le marché. La libéralisation précoce a entraîné une concurrence active dans le secteur des télécommunications au Danemark, en particulier sur le marché de la mobilophonie et sur le marché international des services RTPC, mais on s'attend à une concurrence accrue également sur le marché intérieur des services RTPC. Cette concurrence a été profitable pour les consommateurs au Danemark, grâce à la diminution des prix et à l'élargissement du choix des divers services de télécommunications.

Le caractère totalement ouvert de l'accès au marché est également un des points forts du secteur danois des télécommunications. Ni licence ni enregistrement individuels ne sont requis pour accéder au marché, à l'exception des entrées qui requièrent l'attribution d'un spectre de fréquences. Ce facteur, conjugué avec la libéralisation précoce, a eu pour résultat que plus de 50 opérateurs offrent actuellement des réseaux et/ou des services de télécommunications au Danemark, malgré la taille relativement réduite du pays. Le caractère ouvert du marché, dépourvu de toute restriction discriminatoire à l'encontre des opérateurs étrangers, y compris de restrictions sur le plan de la participation financière, a également ouvert des opportunités à ces opérateurs. Tous les grands opérateurs au Danemark, y compris Tele Danmark,

l'ancien monopole, sont aujourd'hui détenus en grande partie par des sociétés étrangères. En outre, l'absence de restrictions frappant certaines branches d'activité a permis aux opérateurs de devenir des fournisseurs de services complets offrant un « guichet unique » à leurs clients. Cette absence de restrictions a aussi incité les opérateurs à intégrer divers services tels que les réseaux et services fixes et mobiles, et à promouvoir la convergence sur le marché danois des télécommunications, notamment par le concept *Duet* de Tele Danmark.

Le Danemark a mis en œuvre les sauvegardes essentielles pour une concurrence effective dans la quasi-totalité des domaines, notamment la dissociation de la boucle locale et de la présélection de l'exploitant, mais on peut s'attendre à d'autres améliorations encore. Le mécanisme de portabilité des numéros a également été défini.

A l'instar des autres pays scandinaves, le Danemark a, d'une manière générale, un des prix à l'utilisateur final les plus bas des pays de l'OCDE pour les services de télécommunications. Bien que d'autres pays le rattrapent aujourd'hui rapidement, voire le dépassent dans certains domaines depuis l'introduction de la concurrence, le Danemark continue à avoir un des prix les plus faibles dans de nombreux domaines de services. Cette situation a profité à la fois au secteur et aux clients au Danemark. De plus, la progression de la concurrence, en particulier sur le marché de la mobilophonie, a eu pour effet l'introduction de divers services novateurs, notamment l'intégration des réseaux et services fixes et mobiles (le concept *Duet* de Tele Danmark) et le concept de zone bon marché pour les communications de mobilophonie à l'intérieur d'une zone de résidence désignée (le concept *Unofon* de Sonofon).

Le Ministère de la Recherche et de l'Informatique a, au milieu de 1998, entamé un examen global des réglementations dans le secteur des télécommunications conformément, en partie, aux prescriptions de la législation<sup>96</sup>. Au départ de cet examen, il est prévu de soumettre au parlement, au cours de la session 1999-2000, un ensemble législatif revoyant et simplifiant les réglementations dans le secteur des télécommunications. Cet examen comprend également une analyse de la répartition du travail entre le ministère, l'Agence nationale des télécommunications et les deux conseils de recours pour le secteur des télécommunications.

#### Encadré 5. Points faibles

- indépendance et compétence insuffisantes de l'organe de réglementation
- retards de mise en œuvre de la réglementation
- réglementation asymétrique insuffisante
- développement faible d'infrastructures alternatives au niveau de la boucle locale
- méthode complexe de réglementation des prix
- évaluation insuffisante de la performance et de l'évolution du marché par l'instance de réglementation

Bien que les points forts du cadre réglementaire danois engendrent des potentialités de création d'un marché marqué par la concurrence et l'efficacité, certains problèmes de réglementation se posent au Danemark qui, s'ils ne sont pas résolus, entraveront le développement d'une concurrence effective sur le marché danois des télécommunications.

L'absence relative d'autonomie de l'Agence nationale des télécommunications par rapport au ministère est préoccupante, vue sous l'angle de la nécessaire séparation entre la fonction de définition de la politique et la fonction de réglementation. Il existe un manque d'indépendance qui résulte du contrôle excessif du ministère dans plusieurs domaines, notamment par le biais des contrats de performance à court terme et du plan d'analyse annuel et par celui du budget de l'Agence, qui est placé sous le contrôle du ministère. En outre, dans de nombreux domaines, l'Agence nationale des télécommunications joue un rôle de conseiller auprès du ministère, au lieu de prendre des décisions de manière autonome. Il conviendrait que le directeur de l'Agence soit nommé pour une période déterminée, de manière à améliorer l'indépendance de l'Agence.

L'autorité de réglementation de l'Agence a aussi été affaiblie par l'existence d'un Conseil des recours en matière de télécommunications, existant parallèlement au droit de recours devant les tribunaux. Le Conseil a affaibli l'autorité de l'Agence en modifiant l'interprétation de la législation par l'organe de réglementation sans prendre en compte les objectifs d'orientation de la législation, et a ralenti le processus de renforcement de la concurrence sur le marché tout en créant une incohérence sur le plan de la politique. L'existence du Conseil a, en soi, empêché l'Agence de prendre des initiatives agressives en matière de réglementation.

La mise en œuvre de certaines réglementations a subi d'importants retards, en particulier la réglementation de l'interconnexion et des prix. Ce retard est dû en partie aux recours dont les opérateurs ont saisi le Conseil de recours en matière de télécommunications suite à certaines décisions de l'Agence nationale des télécommunications. Toutefois, ces retards sont aussi dus à la lenteur avec laquelle l'Agence a accompli sa tâche dans certains cas, notamment l'évaluation des redevances d'interconnexion de Tele Danmark et la détermination du plafond de prix pour la réglementation des tarifs.

La licence DCS 1800 accordée à Tele Danmark et à certains autres opérateurs en 1997 a ouvert la possibilité d'offrir la RLL (boucle locale radioélectrique). On s'attend à ce que l'accès sans fil, en tant que technologie alternative, engendrera la concurrence au niveau de la boucle locale, et l'Agence nationale des télécommunications aurait dès lors dû examiner avec beaucoup plus de soin l'incidence de l'octroi d'une option RLL à Tele Danmark, qui occupe une position dominante au niveau de la ligne d'abonné. La même prudence s'imposait dans le cas du concept *Duet* de Tele Danmark. Dans ce genre de domaines, les organes de réglementation dans de nombreux pays de l'OCDE auraient envisagé d'imposer une réglementation asymétrique aux exploitants jouissant d'une position forte sur le marché. Un autre domaine où l'on a perdu une occasion de créer des conditions de concurrence pour n'avoir pas imposé de réglementation asymétrique à l'ancienne société de monopole est celui du marché de la câblodistribution. A cet égard, la décision prise en 1996 par le gouvernement danois d'autoriser Tele Danmark à offrir des services de contenu de télévision par câble alors qu'il n'existait aucune concurrence au niveau de l'infrastructure n'a guère contribué à développer des réseaux alternatifs. Ce type de décisions a eu pour effet que, deux ans et demi après l'instauration de la libéralisation, on ne voit toujours aucun signe de concurrence sur le plan de l'infrastructure au niveau de la boucle locale.

Le cadre actuel pour la réglementation des prix, tel qu'il a été créé pour les redevances d'interconnexion et les prix à l'utilisateur final, est un cadre complexe qui comprend un certain nombre d'éléments divers. Les redevances d'interconnexion doivent obligatoirement refléter les coûts, avec une option de « meilleure pratique ». Le prix à l'utilisateur final est réglementé au moyen d'une méthode qui combine un plafond de prix et la détermination préalable de prix maximums, qui comprend également une option de « meilleure pratique ». De plus, ce plafonnement des prix est déterminé en combinant un taux de rentabilité et, ici aussi, une option de « meilleure pratique ». C'est en partie à cause de cette complexité que la méthode actuelle ne fonctionne pas en pratique, tant pour les redevances d'interconnexion que pour les prix à l'utilisateur final, et qu'elle a entraîné la confusion et des retards dans le développement de la concurrence.



L'Agence nationale des télécommunications est tenue par la loi de « recueillir et de publier les statistiques actuelles concernant divers aspects du secteur des télécommunications jugés nécessaires au fonctionnement correct d'un marché marqué par la concurrence<sup>97</sup> » et a pouvoir, en vertu d'un mandat législatif, pour obtenir ces informations. Toutefois, l'Agence n'a pas utilisé efficacement ses pouvoirs en la matière. Bien que des enquêtes soient désormais réalisées tous les six mois, les données publiées ne comprennent pas les statistiques essentielles pour l'évaluation du développement de la concurrence, notamment celles relatives au marché intérieur<sup>98</sup>. Une évaluation insuffisante du marché peut ralentir le processus de simplification de la réglementation.

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

Comme indiqué aux sections précédentes, l'industrie et les consommateurs danois ont bénéficié dans le passé de prix relativement bas et d'une bonne qualité de services. La concurrence a fait baisser les prix et apporté certains services nouveaux. Toutefois, comme expliqué au point 4.1, des améliorations restent possibles dans le cadre réglementaire danois, en vue de faciliter le passage d'un monopole à un marché des télécommunications marqué par la pleine concurrence. Le cadre réglementaire danois n'a pas encore réussi à offrir aux nouveaux venus sur le marché un environnement caractérisé par une concurrence effective et équitable, si on le compare à celui d'autres pays présentant des structures de marché analogues. La raison en est en partie que la réglementation appliquée à l'opérateur dominant est insuffisamment asymétrique et ne prévoit qu'un seul mécanisme pour établir une concurrence équitable et effective sur un marché qui est encore en période de transition. Il s'ensuit que certains pays qui ont libéralisé leur marché après le Danemark commencent à rattraper et à dépasser celui-ci sur le plan des prix des services de télécommunications. Dès lors, il est important que le Danemark prenne rapidement des initiatives en vue de mettre en œuvre les mesures requises pour garantir que l'ensemble des acteurs du marché puisse participer effectivement au jeu de la concurrence.

Les potentialités de concurrence, si elles sont mobilisées par des mesures réglementaires appropriées, peuvent aboutir à une réduction supplémentaire des prix et à l'introduction de services novateurs. Pour atteindre cet objectif, il est suggéré que le Danemark se conforme aux recommandations suivantes.

#### **4.3. *Recommandations qui intéressent la politique***

Les recommandations qui suivent se fondent sur les « Recommandations pour la réforme de la réglementation », exposées dans le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation.

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

- *Pour garantir une autonomie suffisante de l'Agence nationale des télécommunications, le contrat de performance entre le ministère et l'Agence devrait être conclu pour une durée plus longue plutôt que pour un an, et le plan d'analyse annuel devrait être supprimé.*

L'organisme de réglementation devrait présenter une indépendance suffisante par rapport aux fonctions de définition des politiques exercées par le ministère, afin d'agir de manière cohérente dans la réalisation de ses objectifs réglementaires de promotion de la concurrence. L'Agence nationale des télécommunications a été entravée dans l'exécution de ses obligations légales et dans son action autonome par un contrôle excessif par le ministère. Pour garantir une indépendance suffisante de l'Agence, le contrat de performance actuel devrait porter sur une période plus longue plutôt que sur un an, et le plan d'analyse annuel devrait être supprimé.

- *Il conviendrait de supprimer le Conseil des recours en matière de télécommunications. Cette suppression accélérerait la mise en œuvre des réglementations nécessaires visant à promouvoir la concurrence. Si cela était impossible pour des raisons constitutionnelles, il faudrait au minimum fixer au Conseil des objectifs et des critères explicites et limités qui adressent principalement des questions de procédure et non le réexamen des décisions réglementaires de l'Agence nationale de télécommunications, tout en prévoyant un délai strict afin d'éviter tout retard important dans la promotion de la concurrence.*

Le Conseil des recours en matière de télécommunications, tel qu'il est constitué, a affaibli l'autorité de l'Agence nationale des télécommunications en tant qu'organisme de réglementation. Il a aussi été à l'origine de retards dans l'application de la réglementation dans le secteur danois des télécommunications et a ainsi ralenti le développement de la concurrence. Il convient donc, pour cette raison, de le supprimer. Si le Conseil devait être maintenu, il faudrait au minimum le doter d'objectifs plus clairs et limités et de critères spécifiques servant de base à sa décision sur l'admission des recours et sur les cas individuels, de sorte qu'il serait saisi surtout de questions de procédure et ne réexaminerait pas les décisions et arrêts réglementaires de l'Agence nationale de télécommunications ; il devrait également être soumis à un délai strict pour la prise des décisions. A cet égard, il est important que les critères sur lesquels le Conseil fonde ses décisions soient compatibles avec les objectifs de l'Agence nationale des télécommunications : promouvoir la concurrence dans le secteur des télécommunications et assurer la nécessaire protection du consommateur.

- *L'Agence nationale des télécommunications doit obtenir les informations requises et appliquer la réglementation sans délai, de manière à éviter tout retard important. Il convient, à cet égard, d'adopter un arrêté d'exécution relatif à Tele Danmark afin de garantir que l'opérateur en place transmette les informations demandées et puisse être soumis à davantage de réglementation asymétrique. Par ailleurs, des sanctions devraient être imposées sur les opérateurs qui ne respectent pas les règlements et les besoins d'information contenus dans les lois.*

L'Agence nationale des télécommunications devrait être plus agressive dans l'application des réglementations et dans l'exercice de ses tâches réglementaires visant à encourager la concurrence, et devrait éviter tout retard dans ses décisions réglementaires. Bien que l'Agence dispose de la base juridique pour demander la transmission des données requises, elle n'a pas utilisé efficacement ce mandat en vue d'obtenir des données essentielles de Tele Danmark, pour qui les obligations sont actuellement énoncées dans différentes lois. Il peut être nécessaire de consolider et de renforcer ces prescriptions. A cet égard, il y a lieu d'examiner l'option consistant à adopter un arrêté d'exécution relatif à Tele Danmark en tant qu'opérateur occupant une position forte sur le marché. Cet arrêté d'exécution énoncerait l'ensemble des obligations qui incombent à Tele Danmark en tant qu'opérateur jouissant d'une position forte et permettrait d'imposer une réglementation asymétrique plus efficace à l'acteur dominant. En outre, là où c'est nécessaire, des sanctions doivent être stipulées dans les lois afin de contraindre tous les opérateurs de satisfaire aux exigences de la réglementation, y compris les demandes des données requises.

- *Le gouvernement danois devrait adopter le plus rapidement possible la méthode du coût marginal moyen à long terme pour le calcul des redevances d'interconnexion.*

La méthode actuelle de calcul des redevances d'interconnexion, qui se fonde sur les coûts historiques entièrement répartis, contraint les nouveaux entrants à payer des redevances d'interconnexion élevées, et le concept de « meilleure pratique » adopté en tant que mesure provisoire pour compenser cette caractéristique ne fonctionne pas actuellement sur le marché. Le gouvernement danois devrait s'assurer que la méthode du coût marginal moyen à long terme fondée sur les coûts prospectifs, avec une marge bénéficiaire raisonnable, soit adoptée dès que possible. Dans l'intervalle, cependant, jusqu'à la mise en

œuvre de cette méthode, un concept de « pratique exemplaire », fondé sur cette méthode pourrait être adoptée. Une telle méthode pourrait utiliser à la fois la méthode du coût marginal moyen à long terme et des structures des prix d'autres pays pour augmenter le rapport coût-efficacité et pour assurer la réduction des redevances d'interconnexion de manière à les aligner sur l'évolution des prix au détail.

## **2. Réformer les réglementations en vue de stimuler la concurrence, et les supprimer sauf lorsqu'il est clairement démontré qu'elles sont la meilleure façon de servir largement l'intérêt public.**

- *Il conviendrait que le gouvernement danois adopte des politiques destinées à encourager la concurrence sur le plan de l'infrastructure au niveau de la boucle locale. A cet égard, les activités de télévision câblée de Tele Danmark devraient être supprimées.*

Bien qu'il soit beaucoup plus facile d'assurer la concurrence au niveau des services en utilisant un réseau local fixe unique existant, une infrastructure alternative garantira une base plus efficace et plus stable pour la concurrence à long terme. A cet égard, le gouvernement danois devrait revoir la réglementation actuelle concernant l'accès obligatoire dissocié à la boucle locale de Tele Danmark comme une mesure temporaire, en éliminant progressivement l'accès obligatoire sur une période déterminée afin d'encourager de nouveaux entrants à investir dans leur propres installations. L'accès obligatoire temporaire à la boucle locale dissociée devrait également être élargi pour inclure l'accès dissocié aux infrastructures de Tele Danmark du réseau de télédistribution par câble (au cas où Tele Danmark ne se déferait pas de ce segment de ses activités). Au bout d'une période déterminée, par exemple cinq ans, l'accès à la boucle locale dissociée ferait l'objet de négociations commerciales. En outre, afin de promouvoir la concurrence en matière de la boucle locale, le gouvernement danois devrait envisager de supprimer les activités de télédistribution par câble de Tele Danmark. Au moins, celles-ci doivent être menées par un organisme légalement séparé afin d'assurer une distinction nette entre les opérations de télécommunications et les réseaux de télédistribution par câble.

- *Il y a lieu d'adopter une méthode plus simple de réglementation des prix qui utilise des mécanismes de plafonnement des prix. Le lien direct entre le service universel et la réglementation des prix devrait être supprimé, de manière à éviter une réglementation des prix excessive.*

Le régime actuel de réglementation des prix est trop complexe, impose une contrainte excessive tant à l'instance de réglementation qu'à l'opérateur, et entraîne des retards dans l'application de la réglementation. Il y a lieu de lui substituer une méthode plus simple qui garantisse des prix reflétant les coûts et fournisse des incitations à l'amélioration de la productivité par un plafonnement normal des prix. De plus, il convient de supprimer le lien direct entre le service universel et la réglementation des prix, qui a pour effet que les services universels sont automatiquement soumis à la réglementation des prix quelles que soient les conditions de concurrence.

- *Il convient de supprimer dès que possible la réglementation des prix sur les marchés interurbain et international.*

Des politiques transparentes devraient être en place, de manière à garantir la possibilité de supprimer la réglementation des prix lorsque la concurrence aura suffisamment progressé. La réglementation des prix devrait être limitée aux marchés sur lesquels la concurrence est insuffisante. A cet égard, le développement de la concurrence sur les marchés international et interurbain de la téléphonie vocale fixe plaide en faveur de la suppression de la réglementation des prix dans ces domaines.

**3. Revoir et, le cas échéant, renforcer la portée, l'efficacité et l'exécution de la politique de la concurrence**

- *Tant le ministère que l'Agence nationale des télécommunications devraient appliquer de nouvelles réglementations asymétriques dans les domaines dans lesquels la position dominante de Tele Danmark fait obstacle à une concurrence efficace.*

Dans le passé, le gouvernement danois n'a pas pleinement saisi l'occasion d'imposer une réglementation asymétrique à Tele Danmark. Ce fut notamment le cas lorsqu'il a accordé la licence pour les systèmes DCS 1800 et RLL à Tele Danmark en tant qu'opérateur choisi et lorsqu'il a permis à la société d'entamer des activités de câblodistribution malgré sa position dominante sur le marché local. Pour éviter que de tels cas se reproduisent, il conviendrait que le gouvernement danois applique une réglementation asymétrique dans les cas où la position dominante de Tele Danmark fera obstacle à une concurrence effective, et qu'il évite toute initiative qui renforcerait encore la position dominante de Tele Danmark sur le marché. A cet égard, il y a lieu d'examiner avec soin les implications, sur le plan de la concurrence, de l'octroi de licences SUTM. Si, comme c'est probable, seul un nombre limité de licences SUTM est accordé, l'organisme de réglementation devrait postposer l'octroi d'une licence à Tele Danmark.

- *L'Agence nationale des télécommunications devrait définir les indicateurs de performance qui sont essentiels pour l'évaluation de la concurrence sur le marché et devrait obtenir et publier régulièrement les données concernant ces indicateurs, afin de permettre, en matière de réglementation, une prise de décision transparente et efficace, y compris la suppression de certaines réglementations sectorielles en vue de simplifier la réglementation.*

Il est extrêmement important que l'Agence nationale des télécommunications évalue les conditions de la concurrence sur le marché en recueillant et en publiant à intervalles réguliers l'ensemble des données statistiques essentielles. Ces données sont capitales pour la définition des politiques et la détermination des mesures réglementaires appropriées, notamment la simplification des réglementations, et la publication de ces données garantit la transparence et fournit une justification pour les mesures réglementaires prises.

## NOTES

1. OCDE, *Statistiques de la population active*. Ces chiffres concernent l'année 1997.
2. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
3. OCDE, *Perspectives des communications 1999*. Les chiffres de la Finlande, de la Norvège et de la Suède pour 1997 étaient respectivement 597, 827 et 781 dollars.
4. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
5. OCDE, *Perspectives des communications 1999*. Les lignes d'accès aux télécommunications reprennent l'ensemble des lignes d'accès à la téléphonie fixe ainsi que les abonnés à la mobilophonie.
6. Après la Suède, le Luxembourg, les Etats-Unis et la Suisse.
7. OCDE, *Perspectives des communications 1999*. Les chiffres concernent l'année 1997. Les chiffres relatifs aux réseaux mobiles représentent le pourcentage des abonnés aux réseaux numériques.
8. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
9. OCDE (*Perspectives des communications 1999*), Tele Danmark (*Rapport annuel 1997*).
10. Les directives de libéralisation de l'Union européenne sont les suivantes :
  - Directive « services » (90/338/CE)
  - Directive « communications par satellite » (94/46/CE)
  - Directive « réseaux câblés de télévision » (95/51/CE)
  - Directive « communications mobiles et personnelles » (96/2/CE)
  - Directive « pleine concurrence » (96/19/CE)
11. Les grandes directives d'harmonisation de l'Union européenne sont les suivantes :
  - Directive cadre « fourniture d'un réseau ouvert » (97/51/CE)
  - Directive « autorisations et licences » (97/13/CE)
  - Directive « interconnexion » (97/33/CE)
  - Directive révisée « téléphonie vocale » (98/10/CE).
12. Cette libéralisation a permis à tous les opérateurs d'accéder librement à l'installation de réseaux à large bande destinés aux connexions à grande vitesse (plus de 2 Mbit/s).
13. Cet accord politique avait été conclu le 6 avril 1995 par les sociaux-démocrates, les libéraux, les conservateurs, le parti socialiste populaire et les démocrates du centre.

14. Cette mesure a donné libre accès, pour toutes les entreprises de télécommunications, à la transmission d'émissions télévisées et radiophoniques par réseaux de télécommunications empruntant des lignes louées à Tele Danmark.
15. L'accord politique conclu le 6 décembre 1995 par les sociaux-démocrates, les libéraux, les conservateurs, le parti socialiste populaire et les démocrates du centre, formant le quatrième supplément à l'Accord politique sur la structure des télécommunications, du 22 juin 1990.
16.
  - Loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (loi 466 du 12 juin 1996)
  - Loi sur les conditions de concurrence et l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (loi 467 du 12 juin 1996)
  - Loi sur les communications mobiles publiques (loi 468 du 12 juin 1996)
  - Loi portant modification de la loi sur certaines conditions dans le domaine des télécommunications et loi sur les activités dans les secteurs de la radio et de la télévision (loi 469 du 12 juin 1996)
  - Loi portant modification de la loi sur les radiocommunications
17. Le Conseil des recours en matière de télécommunications a été créé en vertu de la loi sur les conditions de concurrence et l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (loi 467 du 12 juin 1996), et le Conseil des consommateurs de télécommunications a été créé en vertu de la loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (loi 466 du 12 juin 1996).
18.
  - Loi portant modification de la loi sur les conditions de concurrence et l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (loi 391 du 10 juin 1997)
  - Loi sur l'attribution et l'utilisation des ressources de numérotation etc. (loi 392 du 10 juin 1997)
  - Loi sur l'accès à la pose de câbles et sur l'expropriation etc. aux fins de télécommunications (loi 393 du 10 juin 1997)
  - Loi sur les radiocommunications et l'attribution des fréquences radio (loi 394 du 10 juin 1997)
  - Loi sur l'Agence nationale des télécommunications (loi 395 du 10 juin 1997)
  - Loi portant modification de la loi sur les communications mobiles publiques (loi 396 du 10 juin 1997)
  - Loi portant modification de la loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (loi 397 du 10 juin 1997)
  - Loi portant modification de la loi sur certaines conditions dans le domaine des télécommunications (loi 398 du 10 juin 1997)
19. La première étape a été franchie en 1993, lorsque l'Etat a vendu sa participation et a ramené de 93.7 à 51 % la part qu'il détenait dans Tele Danmark. La deuxième étape fut franchie en janvier 1998, lorsque Tele Danmark a annoncé son partenariat stratégique avec Ameritech, qui a appuyé cette alliance en acquérant le reste des parts de l'Etat. La participation de l'Etat est ainsi tombée à 17.4 %. La dernière étape fut l'achat, par Ameritech, du dernier bloc d'actions en juin 1998.

20. Ce chiffre est calculé sur base des données de *Perspectives des communications*, de l'OCDE, et du rapport annuel pour 1997 de Tele Danmark.
21. Tele Danmark, *Rapport annuel 1997*.
22. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
23. Agence nationale des télécommunications, *Status '98 (octobre 1998)*.
24. Ce chiffre a été établi sur la base des données du rapport *Status '98 (octobre 1998)* de l'Agence nationale des télécommunications.
25. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
26. Chiffre estimé par l'Agence nationale des télécommunications.
27. Agence nationale des télécommunications, *Telecom statistics – first half of 1998*.
28. Agence nationale des télécommunications, *Téléprofil '98*.
29. Agence nationale des télécommunications (*Tele Yearbook '79, Telecom statistics – first half of 1998*).
30. Agence nationale des télécommunicatione, *Status '98 (octobre 1998)*.
31. Agence nationale des télécommunicatione, *Telecom statistics – first half of 1998*.
32. D'après *Perspectives des communications 1999*, de l'OCDE, les taux de pénétration pour 1997 en Finlande, en Norvège et en Suède atteignaient respectivement 45.6, 38.4, et 35.8 %.
33. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
34. NMT = Nordic Mobile Telephone. Il s'agit d'un réseau analogique nordique commun (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) de mobilophonie entièrement automatique.
35. D'après *Telecom statistics – first half of 1998* de l'Agence nationale des télécommunications, à la fin du premier semestre de 1998, Tele Danmark comptait 679 720 abonnés et Sonofon 609 332 sur le marché de la mobilophonie numérique.
36. D'après *Telecom statistics – first half of 1998* de l'Agence nationale des télécommunications, à la fin du premier semestre de 1998, Mobilix comptait 10 396 abonnés et Telia 9 900.
37. D'après *Telecom statistics – first half of 1998* de l'Agence nationale des télécommunications, à la fin du premier semestre de 1998, Debitel comptait 60 074 abonnés.
38. Agence nationale des télécommunications, *Status '98 (octobre 1998)*.
39. Agence nationale des télécommunications, *Status '98 (octobre 1998)*.
40. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
41. Les principales lois sont les suivantes :
  - Loi sur l'Agence nationale des télécommunications (loi 391 du 10 juin 1997)

- Loi sur certaines conditions dans le domaine des télécommunications (loi 469 du 12 juin 1996, modifiée par la loi 398 du 10 juin 1997 et par la loi 470 du 1er juillet 1998)
  - Loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (loi 466 du 12 juin 1996, modifiée par la loi 397 du 10 juin 1997 et par la loi 70 du 1er juillet 1998)
  - Loi sur les conditions de concurrence et l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (loi 67 du 12 juin 1996, modifiée par la loi 391 du 10 juin 1997 et par la loi 470 du 1er juillet 1998)
  - Loi sur l'attribution et l'utilisation des ressources de numérotation etc. (loi 392 du 10 juin 1997, modifiée par la loi 470 du 1er juillet 1998)
  - Loi sur l'accès à la pose de câbles et sur l'expropriation etc. aux fins de télécommunications (loi 393 du 10 juin 1997)
  - Loi sur les communications mobiles publiques (loi 468 du 12 juin 1996, modifiée par la loi 396 du 10 juin 1997)
  - Loi sur les radiocommunications et l'attribution des fréquences radio (loi 394 du 10 juin 1997)
42. La redevance perçue pour les ressources de numérotation comprend aussi les activités du Conseil des recours en matière de télécommunications et du Conseil des consommateurs de télécommunications.
43. Agence nationale des télécommunications, *Teleprofile '98*.
44. S'agissant de la décision de l'Agence nationale des télécommunications selon laquelle l'interconnexion inclut l'accès au « cuivre brut », le Conseil a pris, le 18 mai 1998, une décision de rejet de la décision de l'Agence, en déclarant que la loi sur l'interconnexion ne prévoit pas la location de capacités d'infrastructure pour exiger l'accès au « cuivre brut ».
45. S'agissant de la décision de l'Agence nationale des télécommunications selon laquelle le plan de réductions lancé par Tele Danmark en décembre 1996 et janvier 1997 ne pouvait être repris dans le plafond de prix pour 1996 et 1997, le Conseil a, le 4 juillet 1997, rejeté la décision de l'Agence en indiquant que la législation en matière de réglementation des prix plafonds ne comportait aucune disposition indiquant que des réductions ne pouvaient être prévues.
46. S'agissant de la détermination des plafonds de prix par l'Agence pour 2000 et 2001, le Conseil a, le 17 août 1998, rejeté la décision de l'Agence en indiquant que les conditions de la comparaison basée sur la « meilleure pratique » ne seraient pas remplies si on se fondait uniquement sur des comparaisons avec un seul pays, mais qu'il devait y avoir comparaison « avec plusieurs pays ». Le Conseil a également ajouté que l'Agence nationale des télécommunications ne devait pas s'intéresser uniquement aux prix, mais aussi à la qualité des services.
47. S'agissant de la décision de l'Agence nationale des télécommunications de donner suite à la demande de Sonofon visant à avoir accès aux documents en cas d'approbation des accords conclu entre Tele Danmark mobilophonie et des clients clés, le Conseil a, le 7 octobre 1997, rejeté la décision de l'Agence en indiquant que cet accès ne serait possible que s'il avait été explicitement prévu par la loi sur l'accès public et par la loi sur les services exécutés dans le cadre de l'obligation de service universel.
48. Arrêté d'exécution relatif à la fourniture de réseaux et de services de télécommunications (Arrêté d'exécution 712, promulgué le 25 juillet 1996).
49. Voir annexe à la directive sur l'octroi des licences (97/13/CE).



50. Une loi ou un arrêté de ce type pourrait aussi prévoir la compétence de réglementation des prix qui, pour l'instant, est dérivée de la loi définissant le service universel.
51. Arrêté d'exécution relatif aux règles compTableaux etc. pour les fournisseurs de réseaux ou de services de télécommunications qui occupent une position forte sur le marché (arrêté d'exécution 714, promulgué le 25 juillet 1996).
52. Voir le rapport de référence au chapitre 3 concernant la loi sur la concurrence et la politique des fusions au Danemark.
53. En 1997, avant le projet de directive de la Commission européenne, l'autorité de réglementation a demandé à KPN de réduire à 20 % la part qu'il détenait dans Caseman afin de garantir qu'il ne contrôle pas à la fois les télécommunications et le réseau de câblodistribution. KPN a alors vendu l'ensemble de ses parts dans le câble à France Télécom. En 1998, le gouvernement irlandais a annoncé des plans visant à privatiser séparément Telcom Eireann et sa filiale Cablelink, premier câblodistributeur du pays, afin que Telecom Eireann ne contrôle pas à la fois les réseaux de télécommunications et de câblodistribution. En Allemagne, Deutsche Telekom a annoncé en janvier 1999 qu'il avait mis un point final à son plan de transfert de sa branche câblodistribution à une nouvelle filiale, Kabel Deutschland, au 1er janvier 1999. Il est prévu que la filiale sera subdivisée en unités régionales et que ses actions seront partiellement vendues.
54. Proposition de directive de la Commission modifiant la proposition de directive 90/338/CE de 1997.
55. Aux Pays-Bas, deux licences nationales supplémentaires ont été accordées en, février 1998, à Federa et à Telfort. KPN et Libertel, les détenteurs existants de licences GSM, ont été exclus des offres pour ces licences.
56. La loi sur les conditions de la concurrence préconise (paragraphe 7.2) une période de un à six mois avant que l'Agence nationale de télécommunications puisse trancher.
57. L'article 4 de l'arrêté d'exécution relatif aux conventions d'interconnexion dans le secteur des télécommunications etc. (arrêté d'exécution 657 du 18 août 1997) précise que c'est la part détenue sur un des marchés suivants qui servira de point de départ pour déterminer quels sont les opérateurs qui occupent une position forte sur le marché :
- Le marché global des réseaux fixes et des services de mobilophonie ;
  - Le marché des services de réseau fixes ;
  - Le marché des services de mobilophonie ;
  - Le marché pertinent pour la capacité d'infrastructure louée, y compris les lignes louées.
58. En raison de la législation, Tele Danmark ne peut inclure que 30 % des coûts opérationnels liés de près à la production du trafic d'interconnexion en déterminant le prix d'interconnexion.
59. L'arrêté d'exécution relatif aux conventions d'interconnexion dans le secteur des télécommunications etc. (arrêté d'exécution 657 du 18 août 1997) définit la réglementation pour les redevances d'interconnexion conformes aux coûts.
60. La réduction a été la plus importante au niveau des centraux urbains, où les redevances sont tombées de DKK 0.12 à DKK 0.06 la minute, ainsi qu'au niveau des lignes louées, qui ont connu une réduction pouvant atteindre 40 % pour les circuits à 2Mbit/s.

61. L'article 16 de la loi sur les conditions de concurrence et l'interconnexion dans le secteur des télécommunications stipule que l'Agence nationale des télécommunications peut demander à recevoir tous les documents qu'elle juge nécessaires aux fins de la supervision, de la conciliation ou des décisions prévues par ladite loi. En outre, l'article 8 de l'arrêté d'exécution sur les conventions d'interconnexion dans le secteur des télécommunications etc. précise également que, sur demande de l'Agence nationale des télécommunications ou de la partie qui sollicite une convention d'interconnexion, les opérateurs qui jouissent d'une position forte sur le marché, à l'exception de ceux du marché de la mobilophonie, sont tenus de communiquer les documents démontrant que les redevances d'interconnexion ont été calculées conformément aux prescriptions de l'arrêté.
62. Recommandation de la Commission concernant l'interconnexion dans un marché des télécommunications libéralisé, Partie 1 – Tarification de l'interconnexion (15 octobre 1997).
63. Voir note 55 et la Directive de l'Union européenne concernant l'interconnexion (97/33/CE).
64. Les prix pour les lignes louées sont réglementés par le biais du régime d'interconnexion.
65. La réglementation des prix au Danemark est définie dans la loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (loi 466 du 12 juin 1996 modifiée par la loi 397 du 10 juin 1997 et par la loi 470 du premier juillet 1998).
66. La nouvelle réglementation des prix a été introduite par l'arrêté ministériel sur l'exécution de l'obligation de service universel (arrêté ministériel 908 du 5 décembre 1997), qui complète la loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications.
67. Pour déterminer le plafond, l'Agence nationale des télécommunications doit s'assurer qu'il n'y aura pas de déséquilibre marqué entre les coûts totaux de Tele Danmark et les recettes dans l'exécution des services, et aussi se livrer à une analyse comparative avec les prix sur d'autres marchés des télécommunications au Danemark ou à l'étranger en partant du principe que ces marchés, qui ont généralement connu la concurrence depuis plus longtemps, auront une structure de coûts plus efficace.
68. Dans le passé, l'existence de sociétés régionales d'exploitation avait entraîné des redevances d'abonnement différentes dans les différentes régions d'exploitation.
69. Le Conseil de la concurrence ne s'opposait pas, en principe, à la demande de Tele Danmark visant à uniformiser les redevances d'abonnement. Il a toutefois déclaré que cette uniformisation devait être appliquée sans augmentation des recettes de Tele Danmark provenant des redevances d'abonnement.
70. L'article 22 de l'arrêté d'exécution relatif au service universel obligatoire (arrêté d'exécution 908 du 5 décembre 1997) précise que l'Agence nationale des télécommunications peut exiger du fournisseur du service universel obligatoire, à savoir Tele Danmark, toutes les informations qu'elle juge nécessaires pour déterminer le plafond de prix global.
71. Le Conseil a déclaré que l'Agence nationale des télécommunications, pour faire droit à l'expression « meilleure pratique », devait se référer à « plusieurs pays » et ne pas se limiter aux prix mais tenir compte également de la qualité des services.
72. Agence nationale des télécommunications, *Status '98* (octobre 1998).
73. Par exemple, la « Licence accordée à BT pour l'exploitation de systèmes de télécommunications au titre de l'article 7 de la loi de 1984 sur les télécommunications » stipule que BT devra assurer, outre les services universels, les services de télécommunications spécifiés par le directeur à toute personne qui en fera la demande raisonnable et ce, à tout endroit de la zone spécifiée par le directeur.
74. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.

75. Agence nationale des télécommunications, *Status '98 (octobre 1998)*.
76. Agence nationale des télécommunications, *Status '98 (octobre 1998)*.
77. Arrêté d'exécution relatif aux appels d'offres publics pour la création et l'exploitation de réseaux DCS 1800 et de réseaux ERMES ainsi que des services de base associés (arrêté d'exécution 549 publié le 20 juin 1996).
78. Agence nationale des télécommunications, *Status '98 (octobre 1998)*.
79. D'après *Telecom statistics – first half of 1998*, de l'Agence nationale des télécommunications, le nombre d'abonnés au système NMT de Tele Danmark est tombé de 281 861 en 1996 à 204 770 à la mi-1998, soit un recul de 27.4 %.
80. Agence nationale des télécommunications, *Status '98 (octobre 1998)*.
81. Commission européenne, *Third report on the implementation of the telecommunications regulatory package* (février 1998).
82. Loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (loi 466 du 12 juin 1996, modifiée par la loi 397 du 10 juin 1997 et par la loi 470 du 1er juillet 1998).
83. Directive relative à l'interconnexion (97/33/CE), Directive révisée relative à la téléphonie vocale (98/10/CE).
84. Loi de 1997 sur la concurrence (loi 384 du 10 juin 1997).
85. Le gouvernement danois a, au début de 1997, institué une commission chargée de fixer la répartition du travail la plus appropriée entre l'autorité chargée de la politique de la concurrence et les autorités sectorielles, sa mission étant de formuler un certain nombre de recommandations.
86. Procédures de coopération entre l'Autorité danoise de la concurrence et l'Agence nationale des télécommunications (septembre 1998).
87. Loi sur certaines conditions dans le domaine des télécommunications et loi sur les activités dans les secteurs de la radio et de la télévision (loi 469 du 12 juin 1996, modifiée par la loi 398 du 10 juin 1997 et par la loi 470 du 1er juillet 1998), loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (loi 466 du 12 juin 1996, modifiée par la loi 397 du 10 juin 1997 et par la loi 470 du 1er juillet 1998). En outre, d'après le projet de modification de l'arrêté d'exécution relatif aux accords dans le secteur des télécommunications etc., soumis par le ministère le 29 juillet 1998, l'avis du Conseil de la concurrence sur l'interfinancement sera également contraignant pour l'Agence nationale des télécommunications.
88. Les données statistiques sont publiées tous les six mois, depuis les données relatives au premier semestre de 1998. Auparavant, les données statistiques étaient publiées annuellement.
89. Voir Agence nationale des télécommunications, *Tele Yearbook '97 et Telecom statistics – first half of 1998*,.
90. Les remarques contenues dans la loi sur l'obligation de service universel et sur certains intérêts des consommateurs dans le secteur des télécommunications (proposition de loi L241, 1995/1996) imposent une évaluation avant l'an 2000, afin de voir si des modifications de la législation sont nécessaires. Elles

prévoient, dans la perspective de la session parlementaire 2000/2001, qu'un rapport doit soumis au parlement danois indiquant toute modification requise de la législation actuelle.

91. OCDE, *Perspectives des communications 1999*.
92. Voir note 28.
93. Voir notes 24 et 25.
94. Voir notes 21 et 22.
95. Cette mesure a été prise au Canada et les Pays-Bas ont également imposé un système au moyen duquel les prix obligatoires d'accès à la boucle locale dissociée augmentent progressivement chaque année jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau des prix au détail.
96. Voir note 87.
97. Article 1 de la loi relative à l'Agence nationale des télécommunications (loi 395 du 10 juin 1997).
98. L'édition de 1997 du *Tele Yearbook* publié par l'Agence nationale des télécommunications indique qu'il n'a pas été possible d'obtenir les données relatives à la performance en matière de fonctionnement et de qualité et celles relatives au traitement du trafic pour la téléphonie intérieure, et on ne dispose donc d'aucune donnée statistique dans ce domaine. Il en va de même pour les données du premier trimestre de 1998.

## BIBLIOGRAPHIE

Commission of the European Communities (1997), “Draft Commission Directive to amend Directive 90/338/EEC”, décembre.

Commission of the European Communities (1997), *Commission Recommendation on Interconnection in a Liberalised Telecommunications Market, Part I – Interconnection Pricing*, 15 octobre.

Commission of the European Communities (1998), *Third Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*, février.

NTA (1997), *Tele Yearbook*.

NTA (1998), *Status '98*, octobre.

NTA (1998), *Telecom statistics – first half of 1998*.

NTA (1998), *Teleprofile*.

OCDE (1997), *Labour Force Statistics*, Paris.

OCDE (1999), *Communications Outlook 1999*, Paris.

Tele Danmark (1997), *Annual Report*.