

**EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**  
**LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN ALLEMAGNE**

**LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE**  
**SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**



**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES**

## **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 Sector

© OCDE 2004. 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 le secteur des télécommunications* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Allemagne. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Allemagne* publié en juillet 2004. 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 20 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.

Le présent rapport a été rédigé par Dr. Patrick Xavier, consultant, avec la participation de Dimitri Ypsilanti de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie (DSTI) de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Allemagne. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

1. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN ALLEMAGNE	5
1.1 Le contexte national de la politique des télécommunications	6
1.2 Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et de ses principaux acteurs	7
1.3 Le marché des télécommunications et ses acteurs	7
2. STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET RÉFORME	15
2.1 Institutions réglementaires et procédures	15
2.3 La réglementation des télécommunications et les moyens d'action correspondants	21
2.4 Réglementation tarifaire	22
2.5 Réglementation en faveur de la concurrence	27
2.6 Sélection et présélection de l'opérateur	38
2.7 Droits de passage	39
2.8 Service universel	39
2.9 Qualité de service	41
2.10 Questions relatives au consommateur	42
2.11 Simplification de la réglementation	44
2.12 Accès Internet à tarif forfaitaire	49
2.13 Application des principes de la concurrence	50
2.14 L'Allemagne et l'accord de l'OMC	51
2.15 L'impact de la convergence sur la réglementation	52
3. PERFORMANCE DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	53
3.1 Introduction	53
3.2 Croissance et modernisation du réseau	53
3.3 Développement de la concurrence	55
3.4 Prix	56
3.3 Recettes	59
3.6 Qualité de service	61
3.7 Productivité et emploi	61
3.8 Développement de l'Internet et performance	63
3.9 Avantages pour la collectivité et sur le plan de l'emploi	64
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	64
4.1 Evaluation générale des points forts et points faibles actuels	64
4.2 Avantages potentiels et coûts de la poursuite de la réforme de la réglementation	67
4.3 Recommandations pratiques	68
NOTES	72

### Encadré 1. Résumé

Le secteur des télécommunications a connu des réformes importantes dans les pays de l'OCDE au cours des dernières années. En 2003, le marché offrait un accès sans restriction à toutes les formes de télécommunications, y compris la téléphonie vocale, et aux investissements infrastructurels dans 29 pays de l'OCDE, contre seulement un petit nombre quelques années auparavant. Le succès du processus de libéralisation dépend de l'existence d'un régime réglementaire transparent et efficace qui permette le développement d'une pleine concurrence tout en protégeant efficacement les autres intérêts publics.

Le présent rapport examine les efforts déployés à ce jour par l'Allemagne en matière de réforme de la réglementation, ainsi que leur impact sur la performance des marchés des télécommunications du pays. Il est opportun puisqu'il coïncide avec le réexamen en profondeur du droit allemand des télécommunications, en vue de la transposition des directives européennes. Le recensement des avantages du régime actuel, qui sont à conserver, et de ses faiblesses, qui doivent être corrigées, présente un intérêt certain.

Le gouvernement allemand a agi dans le bon sens en reconnaissant l'importance pour l'économie d'une réforme en faveur de la concurrence et de mesures visant à stimuler l'innovation en matière de technologies et de services de communications, mais certaines faiblesses sont devenues évidentes. La loi de 1996 sur les télécommunications manque quelque peu de clarté. L'opérateur historique dominant a pu user de moyens dilatoires pour déjouer la concurrence. Dans quelques domaines clés, les organismes de réglementation ont également été longs à agir, attendant d'être menacés d'une procédure en infraction par la Commission européenne. En général, l'Allemagne ne se classe pas dans le peloton de tête pour la mise en œuvre de politiques innovantes, mais elle a plutôt tendance à suivre les initiatives de l'UE. Les premiers signes de réussite de la réforme en faveur de la concurrence s'estompent tandis que l'on s'inquiète de plus en plus de voir l'opérateur historique, Deutsche Telekom (DTAG), reconstituer son monopole.

L'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (Reg TP) peut être félicitée pour ses décisions significatives en faveur de la concurrence, notamment en ce qui concerne l'accès forfaitaire en gros à l'Internet, le dégroupage de la boucle locale et les délais de fourniture des lignes louées. En revanche, Reg TP a été moins efficace pour faire exécuter ses décisions et s'est montrée réticente à enquêter sur certaines questions importantes telles que les tarifs de terminaison sur le marché mobile en gros. DTAG a utilisé avec succès les recours en justice contre les décisions réglementaires pour retarder, et en fait bloquer, leur application.

Bien que le dégroupage de la boucle locale soit devenu obligatoire en 1997, DTAG, notamment en retardant la fourniture de lignes louées, en usant de manœuvres destinées à comprimer les marges et en offrant ses services DSL à des prix de détail artificiellement bas, a pratiquement exclu la concurrence et a pu conserver une position dominante, ou même y accéder récemment, par exemple, sur le marché des services haut débit. C'est mener une politique à courte vue que de laisser l'opérateur historique tirer parti de sa situation de monopole pour peser sur le marché du haut débit, même si sa stratégie consiste, pour ce faire, à proposer des tarifs bas (de « dumping ») apparemment attrayants et qui accélèrent l'adoption de ce type de services. A long terme, cette situation risque de désavantager les concurrents (y compris ceux qui innovent en matière de services et de technologies), d'entraver le développement de la concurrence et de faire monter les prix des services haut débit, ce qui aurait finalement pour effet de freiner le déploiement et l'adoption de ces services.

Le secteur des mobiles n'est pas réglementé en ce qui concerne le marché de gros, car Reg TP ne considère aucun opérateur comme étant dominant. En conséquence, les tarifs de terminaison fixes-mobiles ne sont pas réglementés (contrairement à l'opinion de plus en plus répandue parmi les régulateurs européens, qui estiment une réglementation nécessaire). Le marché du câble a fait face à des difficultés spécifiques, en particulier la fragmentation du réseau et de la propriété, et un manque de motivation pour DTAG à améliorer le câble. Par conséquent, le potentiel du câble comme autre support possible pour les télécommunications, et notamment pour l'Internet haut débit, ne s'est pas réalisé. Faute de pouvoir compter sur un secteur câble efficient, il devient très important d'assurer la concurrence dans la boucle locale pour les lignes fixes en misant sur le dégroupage et le partage de ligne. La cession des réseaux câblés de DTAG devrait faciliter le développement du câble comme plate-forme concurrente.

L'Allemagne ne devrait pas laisser passer la possibilité, à la faveur de la révision en cours de la législation sur les télécommunications, de donner au régulateur le pouvoir d'agir de façon indépendante, rapidement et efficacement. La réticence de la plus grande économie d'Europe à mettre en place une nouvelle législation, illustrée par son non-respect de la date limite du 25 juillet 2003 fixée par la CE, est un mauvais exemple pour les autres pays (moins développés). Elle mine également la confiance des investisseurs dans le secteur allemand des télécommunications, dont l'importance est primordiale pour le redressement de l'économie. Cette confiance des investisseurs, nécessaire pour stimuler l'investissement dans les infrastructures et promouvoir l'innovation, doit reposer sur l'assurance que la réglementation s'exercera promptement, avec vigueur et détermination, et favorisera la concurrence.

## 1. LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS EN ALLEMAGNE

Les télécommunications constituent un secteur clé de l'économie allemande et revêtent une importance primordiale pour sa compétitivité. La libéralisation du marché en Allemagne vise donc non

seulement à procurer des avantages aux consommateurs – baisse des prix, amélioration du choix et de la qualité de service, extension de la gamme des services –, mais aussi à favoriser le développement économique en général. Le gouvernement reconnaît que l'investissement dans les infrastructures et services de communications, notamment à haut débit, proviendra principalement du secteur privé et il considère qu'une réforme en faveur de la concurrence est le meilleur moyen de stimuler l'innovation et l'investissement par le secteur privé. Le ralentissement actuel de l'économie allemande rend ces objectifs d'autant plus pertinents et urgents.

Une étape importante de la réforme en faveur de la concurrence dans le secteur des télécommunications a été franchie en 1989, quand la Deutsche Bundespost a été divisée en trois entreprises publiques et que les fonctions d'exploitation ont été séparées des fonctions réglementaires. Par la suite, en janvier 1995, Deutsche Bundespost Telekom, qui avait la responsabilité des télécommunications, a été privatisée partiellement sous le nom de Deutsche Telekom (DTAG). L'État continue de détenir 42.3 % de DTAG bien que l'objectif déclaré à long terme du gouvernement soit la privatisation totale de l'opérateur<sup>1</sup>. Les retards continus dans la privatisation n'ont pas aidé, en particulier du fait des inquiétudes au sujet d'un conflit entre les intérêts de l'État en tant qu'actionnaire et son rôle de décideur et de régulateur voué à la mise en place d'un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications. Les difficultés financières actuelles de DTAG (dus à son endettement important de quelque 64 milliards d'euros) ont renforcé les inquiétudes au sujet d'un éventuel conflit d'intérêts.

Une autre étape importante dans la réforme de la réglementation a été franchie en 1990 quand la concurrence a été autorisée dans le secteur des télécommunications mobiles avec l'attribution d'une licence à un second opérateur, devenant ainsi un concurrent de DTAG. D'autres licences de services mobiles ont été attribuées ensuite en 1994 et 1996.

Le secteur des télécommunications a été ouvert encore de façon significative à la concurrence en janvier 1998, conformément à la politique de l'Union européenne.

### ***1.1 Le contexte national de la politique des télécommunications***

L'évolution de la politique des télécommunications en Allemagne doit être vue dans le cadre des initiatives/directives de l'Union européenne visant à créer un marché concurrentiel des services de télécommunications à l'échelle de l'UE.

Les objectifs réglementaires définis dans la loi allemande sur les télécommunications de 1996 sont les suivants :

- Protéger les intérêts des utilisateurs.
- Créer les conditions d'une concurrence équitable et viable sur les marchés des télécommunications, dans les zones rurales et urbaines.
- Veiller à la fourniture des services de télécommunications de base (le service universel) à des prix accessibles dans l'ensemble du pays.
- Promouvoir les services de télécommunications au sein des institutions publiques.
- Veiller à l'utilisation efficace et sans interférence des fréquences, tout en tenant compte des besoins en matière de radiodiffusion.
- Protéger les intérêts liés à la sécurité publique.

Les directives de la CE imposent à l'Allemagne un nouveau régime réglementaire pour la réglementation des réseaux et des services de communications électroniques. La révision de la loi allemande sur les télécommunications est en cours, comme l'exigent les nouvelles directives qui sont

entrées en vigueur en avril 2002 et qui doivent être mises en œuvre dans tous les pays de l'Union pour le 25 juillet 2003. La rédaction de la nouvelle législation allemande sur les télécommunications est en cours mais on s'attend à ce que l'Allemagne ne soit pas en mesure de respecter la date limite du 25 juillet 2003 (en fait la législation n'est pas attendue avant la fin 2003). Le fait que les examens des marchés prévus dans la directive de la CE aient débuté est utile et atténuera les incertitudes juridiques. Par conséquent, la présente étude de l'OCDE sur la réforme et l'efficacité de la réglementation en Allemagne est opportune puisqu'il est évidemment utile de déterminer les points forts du régime actuel, qui doivent être préservés, mais aussi ses faiblesses, qui doivent être corrigées.

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

### **1.2.1 Le développement des télécommunications en Allemagne**

L'encadré 1 montre les étapes clés de la réforme de la politique et de la réglementation des télécommunications en Allemagne.

<b>Encadré 2. Évolution de la politique et de la réglementation des télécommunications en Allemagne</b>	
<b>Année</b>	<b>Réformes</b>
1989/1990	Séparation du monopole sur les télécommunications en deux entités : trajets de transmission et téléphonie vocale
1990	Libéralisation de l'équipement terminal
1990	Attribution de la première licence pour les télécommunications mobiles, attribution de licences pour les communications par satellite
1991	Début des licences pour les réseaux radio mobiles
1993	Concept d'approbation des réseaux d'entreprise, attribution d'une licence à E-Plus
1994	Licences radio pour la recherche de personnes et les données
1996 (août)	Entrée en vigueur de la loi sur les télécommunications de 1996/fin du monopole sur les trajets de transmission
1997	Licence E-2 attribuée à Viag/BT
1998 (janvier)	Abolition du monopole sur la téléphonie vocale Création de l'organisme de réglementation spécifique du secteur, Reg TP
1999	
2000	Attribution de six licences UMTS
2001	
2002	
2003	Nouvelle loi sur les télécommunications

Source : Ministère fédéral de l'économie et de la technologie, Direction générale VII, " Le développement et les perspectives du secteur des télécommunications en Allemagne", Bonn, avril 1999, p. 9

### **1.3 Le marché des télécommunications et ses acteurs**

Le tableau 1 donne des indications sur la structure du marché allemand des télécommunications. Le marché est ouvert et compte un grand nombre d'opérateurs, bien que de moins en moins, en raison des conditions du marché et de la situation économique générale. On ne recense, par exemple, que 10 opérateurs de boucle locale sans fil, et seulement quatre titulaires de licence 3G sont actifs. DTAG, l'opérateur historique, est le plus important opérateur d'Allemagne et, de fait, d'Europe. Le volume des activités de DTAG à l'international est impressionnant<sup>2</sup>.

**Tableau 1. Structure du marché allemand des télécommunications**

<b>Fourniture d'infrastructure pour les services suivants</b>	<b>Nombre d'opérateurs titulaires d'une licence (2002)</b>
RTPC fixe (local, national et international)	<b>184</b> (au 27/03/2002)
Capacité de l'infrastructure réseau (n'inclut que les sociétés ne détenant pas de licence pour fournir des services téléphoniques)	<b>389</b> (au 14/05/2002)
Mobiles cellulaires	4
Boucle locale sans fil (sans-fil fixe)	<b>10</b> (au 20/09/2003)
Opérateurs IMT 2000 (UMTS / 3 <sup>e</sup> génération)	<b>6</b>

### 1.3.1 Opérateurs de lignes fixes

Ainsi qu'indiqué au tableau 2, le nombre de concurrents sur le marché allemand des services de télécommunications fixes est passé de 21 en 1998 à 64 en 2002. Les connexions RNIS représentent 90 % des canaux fournis par la concurrence contre seulement 10 % environ pour les lignes analogiques. Les concurrents ont fourni 1.2 million de lignes analogiques, 700 000 lignes RNIS au débit de base et 20 000 lignes RNIS au débit primaire, ce qui représente une part de marché, mesurée en termes de canaux, de 4.4%. Le principal concurrent de DTAG sur le marché du service fixe est Arcor, qui est détenu à 74 % par le Britannique Vodafone (suite à son acquisition de Mannesmann en avril 2000 pour 180 milliards d'euros).

**Tableau 2. Canaux téléphoniques fournis en Allemagne par DTAG et ses concurrents**

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Concurrents</b>					
Total (millions)	0.16	0.40	0.86	1.59	2.35
Analogiques	15 %	21 %	17 %	14 %	10 %
RNIS	85 %	79 %	83 %	86 %	90 %
Nombre d'opérateurs	21	40	55	61	64
<b>DTAG</b>					
Total (millions)	46.37	47.81	49.36	50.70	51.37
Analogiques	78 %	72 %	65 %	60 %	56 %
RNIS	22 %	28 %	35 %	40 %	44 %
<b>Total (millions)</b>	<b>46.53</b>	<b>48.21</b>	<b>50.22</b>	<b>52.28</b>	<b>53.72</b>
Concurrents	0.3 %	0.8 %	1.7 %	3.0 %	4.4 %
DTAG	99.7 %	99.2 %	98.3 %	97.0 %	95.6 %

Source: Rapport annuel 2002 de Reg TP, page 19, équivalent canaux à 64 kbit/s.

La part de marché des nouveaux entrants en termes de minutes commutées a progressé régulièrement depuis 1998. Sur le marché national interurbain, elle est passée de 10 % en 1998 à 28% en 1999 pour atteindre 35 % en 2000 et 2001. Seuls les États-Unis (65 %), la Finlande (63 %) et l'Autriche (55 %) ont vu les nouveaux entrants prendre une plus grande part de marché sur ce segment.

A l'international, la part des nouveaux entrants est passée de 20 % en 1998 à 48 % en 1999 et à 56 % en 2000, mais elle est redescendue à 50 % en 2001 (ce qui confirme la reconquête par DTAG de parts de marché sur les nouveaux entrants). Les nouveaux entrants ont pu gagner rapidement des parts de marché en Allemagne, en particulier au cours des trois années qui ont suivi la libéralisation, grâce aux tarifs



extrêmement concurrentiels qu'ils ont offerts. Cependant, pour nombre de services, les tarifs de DTAG et de ses concurrents ont convergé au cours des dernières années. Certains concurrents ont été évincés par la compression des marges et DTAG a reconquis sa part de marché.

Sur le marché du service local, DTAG a conservé sa position dominante avec près de 95 % du marché. On observe néanmoins des exceptions dans certaines zones, où les concurrents ont acquis des parts de marché beaucoup plus importantes, comme à Hambourg (12 % des lignes téléphoniques), Cologne (21 %) et Oldenburg (23 %). Cela montre que les opérateurs régionaux de télécommunications sont en mesure d'attirer des clients professionnels et résidentiels<sup>3</sup>.

### 1.3.2 Sans fil

Dans la téléphonie mobile, les premiers entrants à la suite de la libéralisation du marché ont été les opérateurs étrangers comme Vodafone Airtouch, Bell South Corporation et KPN, qui ont fait l'acquisition de participations majoritaires dans des sociétés comme Mannesmann et E-Plus.

Le tableau 3 montre qu'en juin 2003, T-Mobile (la filiale de service mobile de DTAG) et Vodafone étaient les deux plus grands opérateurs, avec respectivement 25 et 23 millions d'abonnés, soit des parts de marché de 41 % et 38 %, E-Plus et mm02 suivant en troisième et quatrième positions.

**Tableau 3. Nombre d'abonnés aux réseaux mobiles par opérateur PCS/PCN**  
(juin 2003)

Opérateur	Nombre d'abonnés (juin 2003)
1. T-Mobile Deutschland D1 (licence GSM 20 ans à compter de juillet 1990)	25 050 000
2. Vodafone D2 (licence GSM 20 ans à compter de juillet 1990)	23 050 000
3. E-Plus Mobilfunk (licence DCS 20 ans à compter de mai 1993)	7 500 000
4. mm O <sub>2</sub> Allemagne (licence DCS 20 ans à compter de mai 1997)	4 933 400

Source : Reg TP à : [http://www.Reg.TP.de/aktuelles/in\\_03-06-00-00-00\\_m/04/01/#2002](http://www.Reg.TP.de/aktuelles/in_03-06-00-00-00_m/04/01/#2002)

Comme le montre la figure 1, la pénétration des services mobiles en Allemagne a fortement progressé, passant de 1.2 % de la population en 1992 à 7.1 % en 1996 et à 71.7 % en 2002. Le taux de couverture de la population allemande par les réseaux mobiles est d'environ 99 %.

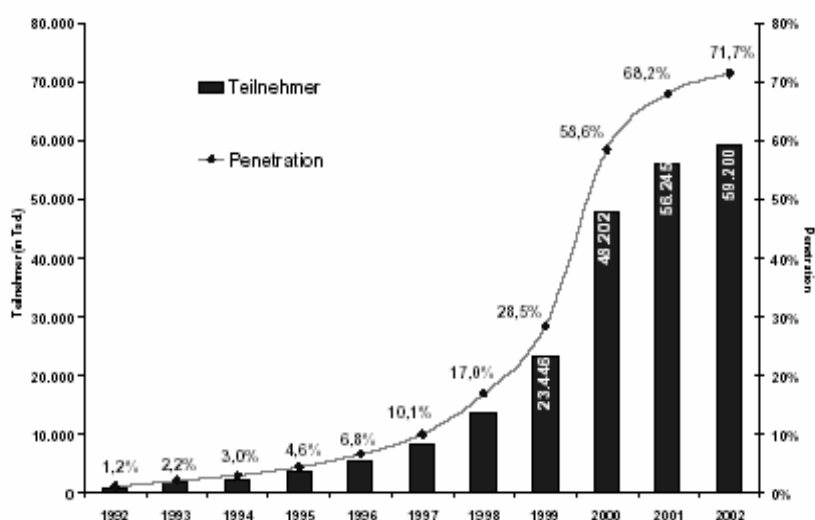
### 1.3.3 Services mobiles de 3<sup>e</sup> génération (3G)/UMTS

Six licences UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System*), d'une durée de vingt ans et non négociables, ont été attribuées par adjudication, au prix unitaire d'environ 8.4 milliards d'euros, ce qui a rapporté près de 50 milliards d'euros en droits de licence. Les licences faisaient obligation à leurs titulaires de desservir au moins 25 % de la population d'ici à la fin de 2003 et 50 % d'ici à la fin de 2005. En raison de la situation financière et économique du secteur des télécommunications, deux titulaires de licences se sont retirés du marché.

*Réseau local sans fil (WLAN)*. Reg TP a été parmi les premiers à attribuer des fréquences pour les réseaux locaux sans fil. En juillet 2002, au terme d'une enquête publique sur l'attribution proposée des fréquences pour les réseaux locaux sans fil, le régulateur a conclu que ces réseaux ne constituaient pas de

menace pour l'UMTS et que la complémentarité des deux systèmes bénéficierait aux acteurs du marché. Sur cette base, Reg TP a décidé d'autoriser pour les nouvelles applications WLAN l'utilisation de nouvelles fréquences (dans la bande des 5 GHz) en sus des fréquences actuelles (bande des 2.4 GHz). En novembre 2002, Reg TP a publié le plan général d'attribution des fréquences dans la bande des 5 GHz (5150 MHz – 5350 MHz et 5470 MHz – 5725 MHz) pour leur utilisation publique gratuite<sup>4</sup> par les WLAN. L'Allemagne a été le premier membre de l'UE à agir ainsi.<sup>5</sup> Dans l'intérêt de la neutralité technologique, aucune norme technique spécifique n'a été imposée. Les industriels ont ainsi pu mettre sur le marché des solutions souples et innovantes, ce qui a amélioré les perspectives d'une adoption rapide par les consommateurs. Cette décision est cohérente avec la nécessité de stimuler la mise en place de plusieurs plates-formes distinctes pour l'accès haut débit. Au cours du second semestre 2003, 30 fournisseurs exploitaient environ 1 600 accès dans les lieux de passage du public (« hotspots »).

Figure 1. Télécommunications mobiles en Allemagne – Nombre et pénétration



Source : Reg TP, *Rapport annuel 2002*, février 2003.

#### 1.3.4 Services nouveaux et innovants

En Allemagne, comme dans la plupart des autres pays Membres de l'OCDE, la concurrence a donné lieu au développement d'une large gamme de nouveaux services, notamment de services à valeur ajoutée dans les secteurs du commerce électronique et commerce électronique mobile. Par exemple, la filiale de DTAG, T-Mobile, fournit des services Wi-Fi non seulement en Allemagne mais aussi ailleurs.

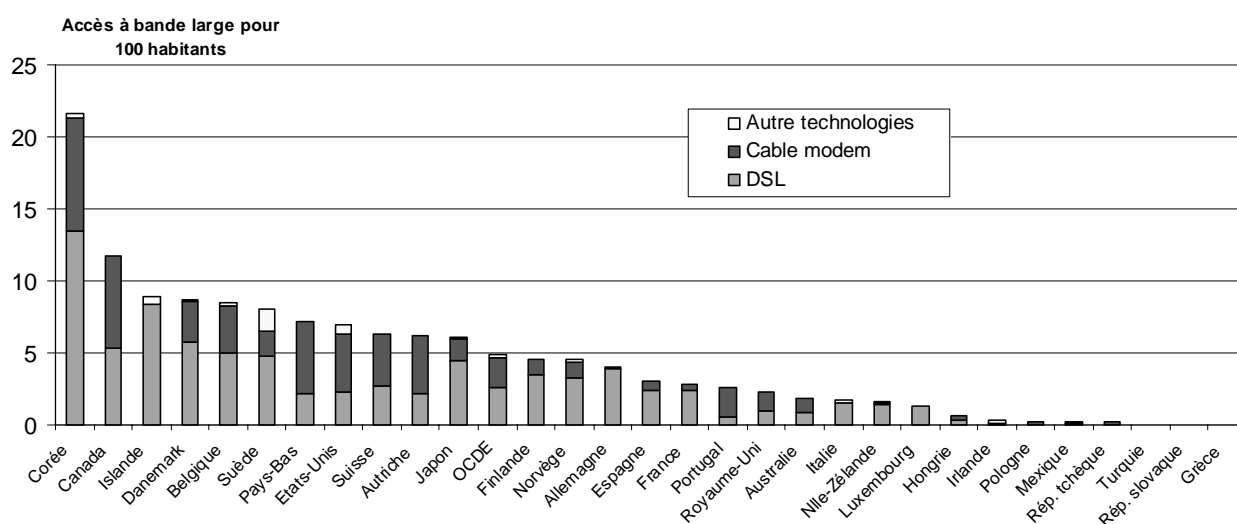
*Voix sur IP.* En Allemagne, les services vocaux utilisant le protocole Internet IP (VoIP) ne sont pas classés comme des services de téléphonie vocale et ne requièrent donc pas de licence. Seule une notification à Reg TP est nécessaire. Le trafic vocal n'occupe que très peu de place sur un canal de communication haut débit, de sorte que l'accroissement de largeur de bande utilisée pour le haut débit pourrait bien favoriser l'expansion de la VoIP. Actuellement, la VoIP nécessite l'utilisation de téléphones spéciaux et est réputée être de moins bonne qualité que la téléphonie vocale classique, mais la qualité ne cesse de s'améliorer avec le progrès technologique.

### 1.3.5 Haut débit

Comme les autres gouvernements dans le monde, le gouvernement allemand reconnaît que la grande disponibilité et l'adoption rapide de l'accès haut débit revêtent une importance primordiale pour le développement économique du pays. Il a entrepris d'accélérer son déploiement, mais il n'existe pratiquement aucune concurrence sur le marché du haut débit. L'abonnement aux services haut débit, par la technologie DSL, est largement disponible en Allemagne et la pénétration, qui représentait 8 % des foyers allemands à fin 2001, devrait augmenter rapidement. En revanche, contrairement aux opérateurs de télécommunications des autres pays de l'OCDE, les ventes d'abonnements DSL de Deutsche Telekom ont fortement chuté en 2002 par rapport à 2001. L'opérateur avait en effet vendu cette année-là 1.6 million de lignes DSL, contre seulement 1.2 million de nouveaux abonnements en 2002.

DTAG est le fournisseur dominant de services DSL, avec une part de marché de 94 %. En juin 2003, il comptait 3.5 millions de clients qui utilisaient ses services T-DSL (maximum 768/128 kbit/s) ou T-DSL 1500 (maximum 1504/192 kbit/s<sup>6</sup>). Les données pour les pays de l'OCDE présentées à la figure 2 montrent que l'Allemagne se classe 14<sup>e</sup> en termes de nombre d'abonnés aux services haut débit. La Corée, le Canada et l'Islande occupent les trois premiers rangs à cet égard.

**Figure 2. Abonnements aux services haut débit dans la zone OCDE**



Source : OCDE.

Au 1er octobre 2002, DTAG avait installé 2.5 millions de lignes DSL ("T-DSL"), tandis que les nouveaux entrants ne fournissaient que 19 000 lignes DSL au moyen de leur propre infrastructure, 190 000 lignes DSL par l'intermédiaire de lignes entièrement dégroupées et seulement 15 lignes DSL par partage de ligne. On estime à 45 000 le nombre de connexions haut débit par modem câble.

En juin 2003, DTAG détenait 94 % du marché du haut débit, les autres fournisseurs d'accès DSL environ 5 % seulement et les câblo-opérateurs 1 %. Par conséquent, la part des concurrents sur le marché du DSL se situe encore en dessous de la moyenne européenne, qui est d'environ 11 %. Cependant, dans certaines régions, les concurrents détiennent des parts de marché plus importantes (15 % à Oldenburg et 34 % à Hambourg, par exemple<sup>7</sup>). Leur offre de connexions DSL repose essentiellement sur les lignes DSL fournies par le dégroupage de la boucle locale. QS Communications est le plus gros utilisateur du dégroupage de la boucle locale pour la fourniture en gros et au détail de services SDSL et ADSL. Cet

opérateur s'adresse surtout aux entreprises, bien qu'il dispose aussi d'une offre pour les particuliers. Sa gamme est large et comprend des services symétriques à des débits de 144 kbit/s à 2.3 Mbit/s. En avril 2002, QS disait être présent dans plus de 40 grandes villes allemandes.

### 1.3.6 *Autres plates-formes pour le haut débit*

Outre le DSL, plusieurs autres technologies peuvent offrir un accès Internet haut débit :

- Les réseaux de distribution de télévision par câble coaxial.
- L'accès par satellite.
- L'accès sans fil fixe (FWA) ou la boucle locale sans fil (WLL).
- L'accès mobile utilisant des fréquences plus élevées (3G/UMTS).
- Les réseaux optiques de type FTTH (« fibre jusqu'au domicile »).
- D'autres supports, comme le réseau électrique.

Le tableau 4 présente une comparaison de la disponibilité des services haut débit assurés à l'aide de diverses technologies dans certains pays. Les chiffres relatifs à la pénétration de ces services, lorsqu'ils existent, sont également fournis. Le tableau 4 montre que l'accès haut débit fourni au moyen d'autres technologies que le DSL – boucle locale sans fil fixe (FWA), fibre optique jusqu'au domicile (FTTH), satellite (dont le satellite bidirectionnel à large bande, lequel peut couvrir des régions de l'Allemagne hors de portée de l'ADSL ou du modem câble), ou le réseau électrique –, n'occupe pas une place importante en Allemagne. Le rôle très réduit que joue le câble en Allemagne est à cet égard très préoccupant. En raison du choix limité qu'entraîne l'absence de plates-formes concurrentes, la position dominante qu'occupe DTAG sur le marché du haut débit est un motif de préoccupation encore plus important.

**Tableau 4. Comparaison de la disponibilité et de la pénétration des diverses technologies (services commerciaux ou en phase d'essai) en Allemagne, en France, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis**

	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suède</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>États-Unis</b>
<b>FWA</b> (Couverture de la population indiquée si disponible)	Commercial (environ 18 % de la population)	Commercial	n.d.	Commercial (environ 12 % de la population)	Commercial
<b>Pénétration du FWA</b>	Environ 1 000 utilisateurs professionnels fin 2001		Environ 3 000 mi-2002	De 50 000 à 150 000 fin 2001	
<b>Satellite – unidirectionnel</b>	Commercial	Commercial	Commercial	Commercial	Commercial
<b>Satellite – bidirectionnel</b>	Commercial	Commercial	Commercial	Commercial	Commercial
<b>Pénétration du satellite</b>				Supérieur à 2 500, T3 2002	Environ 50 000-150 000 fin 2001
<b>Fibre optique jusqu'au domicile (FTTH)</b>	n.d.	n.d.	Important	n.d.	Limité
<b>3G</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Autre</b>		Essais sur le réseau électrique (essai par RWE récemment achevé)		Essais sur le réseau électrique, transmission optique en espace libre	Transmission optique en espace libre

Notes : n.d. = non disponible

Source : OFTEL, "International Benchmarking Study of Internet Access (Dial-up and Broadband)", 6 décembre 2002, disponible sur <http://www.oftel.gov.uk>

### 1.3.6 Câble

Comme le montre le tableau 5, le câble dessert 68 % des foyers allemands, dont 60 % reçoivent les programmes de radio et de télévision par un câble haut débit<sup>8</sup>, mais, mi-2002, les services de modem câble n'étaient accessibles qu'à 4 % des ménages.

Les réseaux câblés représentent une plate-forme haut débit importante aux États-Unis et dans certains pays européens, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. À cet égard, la situation en Allemagne pose problème. En particulier, bien que plus d'un million de ménages câblés puissent avoir accès à l'Internet, ils ne sont que 50 000 environ à avoir souscrit un abonnement.

Le marché du câble en Allemagne a une caractéristique unique – la séparation de la licence et de la propriété entre le réseau de distribution câblé jusqu'au point de raccordement (appelé niveau 3) d'un côté et le réseau domestique (appelé niveau 4) de l'autre – qui a inhibé l'investissement et le développement dans le secteur du câble. Autre problème, DTAG n'avait guère intérêt à développer son réseau câblé puisque des améliorations comme la téléphonie sur le câble ou les services Internet auraient « cannibalisé » les recettes provenant de son service de télécommunications fixes.

**Tableau 5. Disponibilité des services de modem câble en Allemagne, en France, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis**

Pays	Pourcentage de foyers desservis	Disponibilité des services de modem câble
Allemagne	68	4 % (mi-2002)
France	32	25 % (services de modem câble disponibles depuis 1997, 15 millions de foyers desservis en juin 2002)
Suède	65	40%
Royaume-Uni.	51	45% en juin 2002
États-Unis.	96	71% en 2002

La situation dans le secteur des télécommunications en général ainsi que l'orientation à la baisse des marchés financiers (surtout en ce qui concerne les valeurs technologiques) ont aggravé le ralentissement dans le secteur du câble en Allemagne. Par exemple, ish, un fournisseur de services haut débit qui dessert quelque 4.2 millions de foyers en Allemagne occidentale, avec un chiffre d'affaires annuel de 400 millions d'euros, avait prévu une mise à niveau importante du réseau de télévision par câble dans les régions de Rhénanie du Nord/Westphalie et du Bade-Wurtemberg. Le déploiement d'un réseau optique par ish était considéré comme primordial pour l'évolution de l'industrie allemande des télécommunications. En juillet 2002, ish a annoncé qu'il réduisait l'ampleur de cette mise à niveau du fait de la faible rentabilité de ses offres d'accès Internet haut débit et de ses services de télévision interactive (iTV). Seuls 80 000 foyers ont été mis à niveau contre les 900 000 prévus initialement. Peu après, ish se déclarait en cessation de paiement. Le 3 février 2003, l'opérateur annonçait sa reprise pour 275 millions d'euros par un consortium de 38 banques dirigé par Deutsche Bank et Citigroup<sup>9</sup>.

En raison de la position dominante qu'occupe DTAG sur le marché, le câble n'a pas pu émerger comme plate-forme concurrente du RTPC. Maintenant que DTAG s'est départi de ses réseaux câblés régionaux, ceux-ci devraient pouvoir, si les nouveaux propriétaires font les investissements appropriés, commencer à concurrencer le RTPC au cours de prochaines années. La faible position du câble et des autres technologies d'accès haut débit a miné leur capacité à concurrencer la technologie DSL dans la fourniture de services haut débit. Il est donc d'autant plus important que les politiques destinées à faciliter l'accès à la boucle locale de DTAG donnent les résultats escomptés.

## 2. STRUCTURES REGLEMENTAIRES ET REFORME

### 2.1 *Institutions réglementaires et procédures*

#### *Le Ministère fédéral de l'économie et du travail*

Le Ministère fédéral de l'économie et du travail (anciennement Ministère de l'économie et de la technologie) a la responsabilité du secteur des télécommunications. Ses tâches à cet égard sont les suivantes :

- Élaboration et actualisation des principes et des lignes directrices pour la politique du gouvernement fédéral en matière de télécommunications.
- Élaboration de propositions de modification du cadre réglementaire du marché des télécommunications.
- Questions de politique économique et d'ordre juridique en général relatives à la loi allemande sur les télécommunications.
- Tâches aux niveaux européen et international dans le secteur des télécommunications et des postes (UE, OMC, OCDE, etc.).
- Formulation de principes applicables aux demandes et aux attributions des fréquences radio et détermination des paramètres correspondants pour les lois et les règlements.
- Questions de normalisation des télécommunications aux niveaux national, européen et international.
- Sécurité des télécommunications, défense de l'intérêt général, plans d'urgence..
- Formulation de principes pour les directives européennes, les lois et les règlements relatifs à la compatibilité électromagnétique et aux effets des radiations électromagnétiques sur l'environnement.
- Supervision des questions de fond et d'ordre juridique concernant l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes.
- Traitement des plaintes et pétitions relatives aux télécommunications.

La responsabilité de la planification du spectre en Allemagne revient au Ministère fédéral de l'économie et du travail et à Reg TP. Le Ministère traite des aspects nationaux et internationaux de la politique du spectre radioélectrique et de l'attribution des fréquences. Reg TP prépare les plans d'utilisation des fréquences et assume les tâches d'assignation des fréquences, de surveillance, de planification et d'actualisation des assignations, y compris les tests nécessaires, les inspections et les études de compatibilité, et la collecte des redevances et des contributions. Le Ministère et Reg TP semblent avoir pris conscience de l'importance croissante du spectre radioélectrique et ont apporté à sa gestion et à son utilisation des modifications en conséquence.

C'est au Ministère qu'a incombé la responsabilité d'élaborer la nouvelle loi sur les télécommunications. Il importe de souligner que la révision du droit des télécommunications a fait l'objet d'une large consultation avec l'industrie et les parties concernées. Il convient toutefois de noter que l'État détient encore 42.3 % du capital de DTAG. Plusieurs nouveaux entrants ont fait part de leurs craintes que le projet de loi, qui semble favoriser DTAG et exclut de la réglementation ex ante les opérateurs de réseaux mobiles, ne se trouve en infraction avec la réglementation de l'UE. Les acteurs de l'industrie sont quant à

eux préoccupés par le fait qu'un certain nombre d'amendements proposés n'ont pas été pris en compte par le Ministre dans le projet de loi.

#### *Reg TP : Le régulateur spécifique du secteur*

L'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (*Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation* – Reg TP) a été créée comme régulateur des télécommunications placé sous la supervision du Ministère fédéral de l'économie et du travail (comme prévu par la loi de 1996 sur les télécommunications). Reg TP est entrée en activité en janvier 1998, dans quatre domaines de responsabilité : attribution des licences et réglementation des fréquences, service universel, réglementation des prix; et accès au réseau et interconnexion. Son effectif total est d'environ 2 260 personnes, dont 200 à 220 sont affectées à la réglementation des télécommunications. Les fonctions de Reg TP sont les suivantes<sup>10</sup> :

- La promotion de la concurrence.
- L'attribution des licences, la gestion et l'assignation des fréquences, la numérotation.
- Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles.
- La réglementation des prix des opérateurs puissants sur le marché.
- L'imposition de l'interconnexion/l'accès au réseau.
- L'observation du marché.
- La surveillance du respect des obligations de service public.

Les pouvoirs dont dispose Reg TP pour réaliser ses objectifs réglementaires comprennent des droits à l'information et d'investigation ainsi qu'un ensemble de sanctions. La loi sur les télécommunications de 1996 habilite Reg TP à inspecter et à auditer les comptes des sociétés de télécommunications. Ni le Ministre, ni l'autorité de tutelle (le Ministère de l'économie et du travail) ne peuvent passer outre les décisions du régulateur de Reg TP. Celles-ci peuvent faire l'objet d'une contestation directe devant les tribunaux administratifs, mais sans effet suspensif automatique, bien que les tribunaux aient toute autorité pour suspendre les décisions de Reg TP (et aient déjà accordé un effet suspensif pour plusieurs décisions importantes de Reg TP à la demande de DTAG).

Reg TP dispose d'un effectif important, mais les compétences et le nombre de son personnel méritent d'être réexaminés à la lumière de l'évolution des besoins de la réglementation du marché des télécommunications. S'il est essentiel de se doter d'une législation et d'une réglementation adaptées, il importe tout autant de disposer du personnel qualifié et en nombre suffisant pour appliquer la réglementation de manière efficace. Ainsi que le montre l'expérience des pays de l'OCDE, le besoin en personnel affecté aux questions de pratiques anticoncurrentielles va croître avec l'intensification de la concurrence, et une certaine redéfinition des fonctions du personnel de Reg TP sera peut-être nécessaire pour veiller à ce que les décisions réglementaires soient effectivement appliquées.

*Niveau de consultation et transparence.* Reg TP a organisé un certain nombre de consultations publiques et la loi sur les télécommunications prescrit la publication de ses décisions réglementaires au journal officiel. Dans l'intérêt de la transparence, les décisions de Reg TP devraient aussi être publiées sur le site web du régulateur. À ce jour, elles ne sont encore disponibles qu'en support papier. Les décisions publiées dans le journal officiel doivent être accompagnées des raisons qui les ont motivées. La logique qui

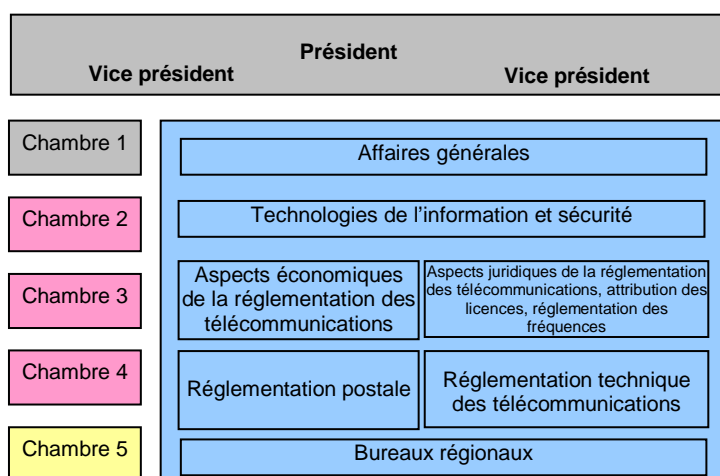


sous-tend certaines décisions est parfois exposée dans les rapports annuels de Reg TP mais seulement une fois la décision prise et donc souvent trop tard pour que cela soit utile aux acteurs du marché.

*Structure de Reg TP.* En application des directives de l'UE, Reg TP, dont le siège se trouve à Bonn, a été créée en 1998 en tant qu'autorité structurellement distincte et indépendante. Elle est décrite comme « la haute autorité fédérale rattachée au Ministère de l'économie et du travail ». L'organigramme de Reg TP est reproduit à la figure 3. L'organisme est dirigé par un président et deux vice-présidents nommés (voir ci-dessous) par le gouvernement fédéral sur proposition du conseil consultatif et confirmés par le Président de la République fédérale d'Allemagne. Les activités de Reg TP sont menées par cinq « chambres » :

- Chambre 1 (relevant du président) : attribution des licences pour les télécommunications et la poste ; service universel.
- Chambre 2 : réglementation des prix.
- Chambre 3 : contrôle des pratiques anticoncurrentielles sur le marché des télécommunications.
- Chambre 4 : accès spécial au réseau, y compris interconnexion
- Chambre 5 : réglementation des tarifs postaux et contrôle spécial des pratiques anticoncurrentielles sur le marché des services postaux.

**Figure 3. Organigramme de Reg TP**



*Indépendance de Reg TP.* En tant qu'autorité indépendante, toutes les directives générales que Reg TP reçoit du Ministère de l'économie et du travail doivent être transparentes et publiées au journal officiel<sup>11</sup>. L'indépendance de l'autorité de réglementation a néanmoins suscité quelques préoccupations. En effet, l'État détenant toujours 42.3 % de DTAG, on craint un conflit possible entre ses intérêts en tant qu'actionnaire et son rôle de régulateur/décideur, et notamment que les problèmes d'endettement actuels de DTAG et la baisse du cours de son action n'aient poussé le gouvernement à se montrer tolérant<sup>12</sup> à l'égard des pratiques anticoncurrentielles d'un « champion national » appartenant à l'État. En outre, les syndicats ont toujours défendu avec vigueur le personnel de DTAG, qui constitue, avec plus de 200 000 salariés, l'effectif le plus important d'une entreprise allemande. Ces craintes peuvent créer de l'incertitude pour les investisseurs, laquelle ne pourra être définitivement dissipée que si les décisions du régulateur sont vraiment indépendantes du gouvernement et du Ministère de l'économie et du travail. La privatisation totale de DTAG, qui devrait se faire dans la transparence et dans des conditions non

discriminatoires, devrait contribuer à dissiper les interrogations relatives à l'indépendance de Reg TP. Dans ce contexte, le degré de réelle indépendance de Reg TP à l'égard du gouvernement et du Ministère du travail et de l'économie ou du Ministère des finances (qui contrôle, au nom du gouvernement, la majorité des actions de DTAG) a suscité un certain scepticisme, entretenu par le soutien continu apporté par Reg TP à la position du Ministère selon laquelle il n'est pas nécessaire de réglementer les tarifs de terminaison fixes-mobiles, contrairement aux conclusions d'un nombre croissant de régulateurs et de décideurs économiques dans le monde, selon lesquelles une telle réglementation est en fait nécessaire pour éviter les effets anticoncurrentiels sur le marché. Une autre question est que les recettes de Reg TP font partie du budget fédéral. Cependant certaines décisions récentes de Reg TP en faveur de la concurrence (comme celle, rendue par la 3<sup>ème</sup> Chambre du régulateur, d'imposer à DTAG des délais de fourniture stricts, des accords sur le niveau de service et des obligations de rendre compte des pratiques anticoncurrentielles liées à des retards dans la fourniture de lignes louées<sup>13</sup>, décision qui n'avait jusque-là d'équivalent qu'en Irlande) font supposer, dans certaines des chambres importantes de Reg TP, une prise de conscience de plus en plus forte de la nécessité d'une réglementation qui favorise la mise en place d'un environnement concurrentiel en Allemagne. La nouvelle loi sur les télécommunications devrait veiller à ce que Reg TP puisse consolider son indépendance. Par ailleurs, l'avant-projet de loi aurait pour effet d'affaiblir le régulateur dans la mesure où elle propose de ne rendre obligatoire que la publication des directives importantes qu'il reçoit du Ministère, ce qui équivaut à une absence totale de transparence. Compte tenu du fait que certaines décisions parmi les plus importantes sont prises hors du cadre de la procédure décisionnelle des chambres de Reg TP, il est de la plus haute importance de veiller à la transparence des décisions.

*Conseil consultatif (Beirat) :* Reg TP est secondé par un conseil consultatif (*Beirat*) composé de neuf membres représentant les deux chambres du Parlement allemand. Mais les questions sur lesquelles le *Beirat* doit être consulté sont limitées. Elles concernent notamment les licences, les enchères pour les fréquences rares et les décisions qui obligent le détenteur d'une licence à fournir un service universel. Par contre, il n'est pas nécessaire de consulter le *Beirat* sur les questions tarifaires.

Le *Beirat* est régulièrement informé des activités et des décisions de Reg TP. S'il n'est pas habilité à intervenir dans ces décisions ou à les influencer, il peut néanmoins exprimer son avis à leur sujet. Toutefois, la présence de politiciens dans la structure de Reg TP (au *Beirat*) peut faire craindre pour l'indépendance de la fonction réglementaire vis-à-vis des influences politiques. Le Parlement a déjà les moyens de surveiller la performance de Reg TP puisque cette dernière doit lui rendre compte tous les deux ans (par l'intermédiaire du Ministère de l'économie et du travail) de l'impact de ses activités réglementaires sur le développement de la concurrence. Dans ce contexte, il importe de veiller à ce que les dispositions du projet de loi, par exemple, ne se traduisent pas par une moins grande transparence, en ce qui concerne la publication des directives ministérielles destinés à Reg TP, que dans le cadre de la loi actuelle.

Il n'est pas évident qu'un tel organe consultatif soit nécessaire à un régulateur indépendant. Le fait qu'il soit composé de politiciens risque de soulever des doutes quant à l'indépendance réelle de Reg TP, comme d'ailleurs le fait que ce soit le *Beirat* qui propose la nomination du président et des vice-présidents de Reg TP. Si pour quelque raison une instance consultative se révèle nécessaire, il serait nettement préférable qu'elle soit de composition plus large et représentative, en particulier des intérêts des consommateurs. Un réexamen du *Beirat* et de son rôle serait approprié dans le cadre du processus actuel de réforme du cadre législatif.

### *Le Bundeskartellamt (Office fédéral des cartels)*

Le *Bundeskartellamt* est chargé de l'application de la loi de 1958 sur les entraves à la concurrence, qui concerne principalement le contrôle des fusions, l'interdiction des cartels et des abus de position dominante. Dans le secteur des télécommunications, les cas d'abus de position dominante sont traités au premier chef par Reg TP, en vertu de la loi sur les télécommunications. Le rôle du *Bundeskartellamt* et les moyens dont il dispose pour s'opposer aux comportements anticoncurrentiels sont décrits dans un chapitre séparé (chapitre 3) du présent document.

Dans les cas de fusion et de légalisation d'accords horizontaux (mais pas dans les cas d'abus de position dominante), le Ministère de l'économie et du travail peut passer outre une décision rendue par le *Bundeskartellamt* si l'entrave à la concurrence est compensée par des avantages économiques généraux ou si la concentration est justifiée « par l'intérêt supérieur du public ». Par exemple, en 2002, dans le secteur du gaz, le *Bundeskartellamt* avait rejeté la fusion du plus grand opérateur de gazoducs, Ruhrgas, avec un conglomérat du gaz et de l'électricité, E.ON, mais le Ministère a annulé la décision du *Bundeskartellamt* et autorisé cette fusion, au motif que la création d'un champion national, disposant d'une puissance accrue sur le marché allemand, était de nature à améliorer la sécurité d'approvisionnement. Ce raisonnement, qui peut être contraire aux positions du *Bundeskartellamt*, de la Commission des monopoles, des concurrents et des consommateurs, mine la crédibilité de la politique gouvernementale en faveur de la concurrence et crée des incertitudes. Les raisons invoquées par le Ministère en faveur de la création d'un champion national présentent un intérêt particulier dans la mesure où l'on peut se demander si l'attitude tolérante en matière réglementaire vis à vis de certaines des activités anticoncurrentielles de DTAG ne procède pas de la même logique.

Avec le développement de la concurrence, les ressources du *Bundeskartellamt* vont être de plus en plus sollicitées. Le nouveau cadre réglementaire de l'UE, qui vise l'application des principes d'une politique de concurrence, devrait amener le *Bundeskartellamt* à intervenir dans le secteur des télécommunications. Un réexamen des ressources dont il aura besoin, en termes d'effectifs et de compétences, est nécessaire pour veiller à ce qu'il puisse agir efficacement dans un environnement concurrentiel.

### *Commission des monopoles*

La Commission des monopoles a été créée en 1973 comme laboratoire d'idées pour conseiller le gouvernement fédéral en matière de politique de la concurrence. Ses cinq membres sont nommés pour quatre ans par le Président de la République fédérale sur proposition du gouvernement fédéral. Il s'agit souvent de professeurs d'université, en science économique ou en droit, ainsi que de juristes et d'hommes d'affaires.

La Commission des monopoles est devenue une importante source d'analyses et de propositions relatives à la réglementation et à la concurrence. Dans son rapport bisannuel, elle évalue les conditions et les tendances à la concentration dans l'industrie, évalue l'exercice du contrôle des fusions et formule des commentaires analytiques sur d'autres questions économiques. Le gouvernement fédéral répond au rapport et aux propositions de la Commission dans une déclaration qui est soumise au Parlement. La Commission des monopoles peut aussi, à la demande du gouvernement fédéral ou de sa propre initiative, publier des rapports spéciaux sur des sujets ou des problèmes spécifiques. Elle publie régulièrement des rapports sur la situation de la concurrence dans deux secteurs réglementés, les télécommunications et les services postaux.

## *Relations entre Reg TP, le Bundeskartellamt et la Commission des monopoles*

La réglementation spécifique à un secteur et la loi sur les entraves à la concurrence sont liées en ce qui concerne à la fois le fond et la procédure. Les dispositions de la loi sur les télécommunications relatives à la transparence financière, à la réglementation tarifaire *ex ante*, à la réglementation des prix de détail, aux tarifs d'interconnexion, et à l'accès dépendent de la qualification de position dominante définie par la loi sur les entraves à la concurrence. Reg TP ne peut définir les marchés et établir un constat de position dominante dans le secteur des télécommunications qu'en accord avec le *Bundeskartellamt*.

Conformément à la loi sur les télécommunications, Reg TP et le *Bundeskartellamt* coopèrent étroitement en vue de développer des critères d'évaluation uniformes de la réglementation spécifique au secteur, sur la base de la loi sur les télécommunications, ainsi qu'une surveillance générale de la concurrence sur la base de la loi sur les entraves à la concurrence. Reg TP a la responsabilité de faire appliquer les dispositions de la loi sur les télécommunications relatives aux pratiques anticoncurrentielles, et dans une certaine mesure, les dispositions de la loi sur les télécommunications ont remplacé celles de la loi sur les entraves à la concurrence. Le *Bundeskartellamt* ne peut appliquer les dispositions pertinentes de cette dernière loi à un service fourni par une société dominante que s'il ne s'inscrit pas dans une offre de services publics de télécommunications. Le public est informé de leur évaluation conjointe par la publication annuelle, comme le prévoit la loi sur les télécommunications, de l'analyse par produit et géographique des marchés sur lesquels une position dominante a été constatée.

Reg TP ne peut prendre de décision en matière de réglementation des prix, d'interconnexion, etc., qu'après avoir donné au *Bundeskartellamt* la possibilité de faire des commentaires. Néanmoins, ce dernier n'a pas obligation de faire des commentaires, ni Reg TP d'en tenir compte. Le *Bundeskartellamt* émet des opinions non contraignantes sur les questions relatives aux conditions de la concurrence sur le marché, mais en ce qui concerne les cas de « puissance sur le marché », son avis doit concorder avec celui de Reg TP. La nécessité d'une coordination poussée entre les deux organismes de réglementation est illustré par la centaine d'affaires relevant de Reg TP dans lesquelles le *Bundeskartellamt* est intervenu en 1999-2000. Le nouveau cadre réglementaire de l'UE qui met l'accent sur l'évaluation de la concurrence effective signifie que la coopération entre Reg TP et le *Bundeskartellamt* va devenir de plus en plus importante, ce que le projet de loi doit prendre en compte.

La Commission des monopoles est tenue par la loi de rendre compte tous les deux ans des conditions de la concurrence dans les secteurs des télécommunications et des services postaux, de l'impact de la réglementation sur la concurrence et de la nécessité de la réglementation des prix. Les conclusions de la Commission des monopoles ne constituent qu'un avis et c'est à Reg TP de se prononcer sur la nécessité de la réglementation des prix.

### *La Commission européenne*

En tant qu'État membre de l'Union européenne, l'Allemagne est tenue de transposer la législation communautaire dans son droit national<sup>14</sup>. En février 2002, l'UE a adopté des dispositions législatives sous la forme d'une directive-cadre (directive 2002/21/CE) relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques. En réponse à la nécessité de reconnaître le phénomène de la « convergence », le nouveau cadre couvre tous les réseaux et services de communications électroniques. La directive-cadre impose que les marchés soient définis selon les principes du droit de la concurrence et vise à réduire la réglementation *ex ante* spécifique à un secteur au fur et à mesure du développement de la concurrence. Les États membres de l'UE doivent transposer la directive-cadre<sup>15</sup> dans leur droit national dans un délai de 15 mois, soit pour juillet 2003.

La recommandation de la Commission concernant les marchés pertinents publiée en février 2003 identifie les marchés de produits et de services susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante*<sup>16</sup>. Les autorités réglementaires doivent analyser chaque marché de la liste pour déterminer si des opérateurs fixes ou mobiles y occupent une position dominante et, dans ce cas, quelles obligations réglementaires leur sont applicables. En particulier la liste des marchés comprend<sup>17</sup> :

- Fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques.
- Fourniture en gros d'accès à large bande (y compris les accès haut débit, "bitstream").
- Fourniture en gros de segments terminaux de lignes louées (jusqu'à un maximum de 2 Mbit/s comme référencé dans la Directive sur le service universel)<sup>18</sup>.
- La terminaison des appels téléphoniques sur les différents réseaux mobiles.

### **2.3 La réglementation des télécommunications et les moyens d'action correspondants**

#### **2.3.1 Réglementation de l'accès au marché et licences**

Avec la mise en place du nouveau cadre réglementaire de l'UE, les conditions et les procédures d'attribution des licences vont être considérablement allégées. Les questions relatives à l'attribution des licences examinées ici ont été sélectionnées dans le cadre de cette réforme.

*Redevances de licence.* Le niveau des redevances de licence en Allemagne a donné lieu à contestation<sup>19</sup>. La réglementation précédente sur les redevances de licence prévoyait une redevance de 1.52 million d'euros pour une licence nationale de téléphonie vocale et de 5.39 millions d'euros pour une licence d'exploitation de lignes de transmission. La CE a entamé en 1999 une procédure en infraction et décidé le 18 juillet 2001 de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes. Le 19 septembre 2001, la Cour suprême allemande a annulé la réglementation sur les redevances de licence et la CE a suspendu l'exécution de sa décision dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle réglementation. Cette nouvelle réglementation sur les redevances de licence est entrée en vigueur le 9 septembre 2002. La CE est en train de l'examiner pour déterminer si elle supprime les motifs qui avaient justifié la procédure en infraction mentionnée ci-dessus.

#### **2.3.2 Licences de services sans fil**

La libéralisation de l'accès au marché allemand des télécommunications a commencé à la fin des années 80, dans les communications mobiles, avec l'attribution de trois licences nationales (DTAG, Vodafone D2 et E-Plus) pour les services mobiles (p. ex., GSM).

*Politique 'Utilisé ou perdu' pour le spectre.* Afin d'éviter le gaspillage ou la thésaurisation, la loi de 1996 sur les télécommunications prévoit qu'une licence peut être révoquée si l'utilisation prévue n'a pas commencé dans un délai d'un an. Le règlement relatif à l'assignation des fréquences contient d'autres dispositions qui prévoient la révocation de la licence si son détenteur viole de façon répétée, ou ne remplit pas, après plusieurs mises en garde, une obligation dont est assortie l'assignation.

*Échanges de fréquences.* Les opérateurs à qui ont été attribuées des fréquences radio auraient la possibilité de revendre une partie du spectre à d'autres sociétés<sup>20</sup>. Le projet de la nouvelle loi sur les télécommunications<sup>21</sup> (section F12) prévoit que Reg TP peut autoriser la commercialisation de certaines bandes de fréquences et en fixer les modalités et la procédure, à condition :

1. Que l'on puisse en attendre une utilisation plus efficace du spectre.
2. Que les fréquences concernées suscitent de l'intérêt.
3. Que le processus d'assignation initial n'interdise pas l'assignation de fréquences après les échanges de fréquences.
4. Que soit assurée la conformité avec les autres dispositions du cadre juridique, en particulier les conditions d'utilisation et les accords internationaux sur l'utilisation du spectre.

### 2.3.3 Restrictions relatives à la propriété étrangère

Il n'existe pas de restrictions relatives à la propriété étrangère en Allemagne. Ni la loi allemande ni les statuts de DTAG ne restreignent le droit des non-résidents à détenir des actions des opérateurs de télécommunications publiques ou des détenteurs de licences sans fil.

## 2.4 Réglementation tarifaire

La loi de 1996 sur les télécommunications soumet à une réglementation ex ante les tarifs que des fournisseurs en position dominante appliquent à l'utilisateur final. En décembre 2001, Reg TP a décidé que le plafonnement des prix ne s'appliquait qu'aux tarifs standard. La réglementation concernant les tarifs facultatifs se déroule dans le cadre d'un processus d'approbation en bonne et due forme. De plus, les tarifs applicables aux services universels doivent être fixés à des niveaux accessibles. Tous les autres tarifs sont applicables sans approbation préalable. Cependant, pour les marchés sur lesquels un fournisseur est considéré comme occupant une position dominante, les tarifs sont soumis à un examen *ex post* s'il existe des indications que les tarifs ne sont pas en conformité avec la loi sur les télécommunications.

### 2.4.1 Approbation préalable des tarifs

La loi sur les télécommunications de 1996 prévoit deux approches de base pour l'approbation ex ante des tarifs : le plafonnement et l'approbation au cas par cas sur la base du coût de la fourniture efficace du service. Cette approche est fondée sur le coût marginal à long terme, avec un complément pour couvrir les frais généraux, y compris une rémunération appropriée du capital employé. En fait deux systèmes distincts sont en place. Les prix de gros pour l'accès sont fixés sur la base du "coût efficient"<sup>22</sup> tandis que les prix de détail sont réglementés par un système de plafonnement. Le règlement relatif à la fixation des tarifs privilégie l'approche par plafonnement.

*Le plafonnement.* De janvier 2002 à avril 2004 un régime de plafonnement composé de quatre paniers (voir encadré 4 ci-dessous) est en place.

#### **Encadré 4. Régime de plafonnement en Allemagne janvier 2002- avril 2004**

<p>Panier A – services d'accès : <math>X = -1 \%</math>. Formule résultante pour ce panier : <math>IPC + 1 \%</math></p> <p>Panier B – appels locaux : <math>X = 5 \%</math>. Formule pour ce panier : <math>IPC - 5 \%</math></p> <p>Panier C – appels interurbains : <math>X = 2 \%</math>. Formule pour ce panier : <math>IPC - 2 \%</math></p> <p>Panier D – appels internationaux : <math>X = 1\%</math>. Formule pour ce panier : <math>IPC - 1 \%</math></p>
---

*Note :* Taux d'inflation de la première période (2002) : RPI = 3.1%

*Source :* Reg TP à <http://www.regtp.de>

*Rééquilibrage des prix.* La question des contraintes qui pèsent sur la capacité d'un pays à réaliser un rééquilibrage complet des prix du fait d'un régime de plafonnement est importante puisque le rééquilibrage est essentiel à la concurrence sur le marché des télécommunications locales. Par exemple, en avril 2000, la CE a considéré que les procédures allemandes d'approbation tarifaire n'étaient pas suffisantes pour garantir que les tarifs étaient fondés sur les coûts. En particulier, la Commission considérait que la mise en oeuvre des dispositions relatives au rééquilibrage était inadéquate. Reg TP considère que les tarifs n'ont pas encore été complètement rééquilibrés. En conséquence, la CE a envoyé à ce sujet un "exposé des griefs" à DTAG en mai 2002.

Dans ce contexte, il est regrettable qu'en Allemagne, le rééquilibrage soit limité par un régime de plafonnement des prix qui place les services d'accès dans un panier spécifique qui en plafonne l'augmentation à l'indice des prix à la consommation (IPC) plus 1 %. A l'inverse, les trois autres paniers imposent une vraie baisse des prix. En particulier, celui des appels locaux est plafonné à l'IPC moins 5 %, ce qui implique une baisse des prix de 5 % en termes réels). Les plafonds intermédiaires fixés pour les services d'accès et les appels locaux limitent les possibilités de rééquilibrage. Reg TP a réexaminé le régime de plafonnement afin de stimuler le rééquilibrage, augmentant de 0.50 euro (net) le tarif mensuel d'une ligne analogique, pour le porter à 13.50 euros, ce qui éponge entièrement le déficit que le régulateur avait constaté auparavant. Cette opération a été rendue possible par l'ajustement du coefficient d'indexation pour le panier A (lignes). S'agissant de la critique généralement formulée sur la constitution des paniers, il convient de noter qu'en vertu de la législation allemande sur les télécommunications (article 1(2) du décret relatif à la réglementation des tarifs de télécommunications [TEntgV]), des services ne peuvent être regroupés dans le même panier que si l'on estime que le degré de concurrence dont ils font l'objet ne devrait pas être sensiblement différent.

L'abandon du plafonnement des prix des appels internationaux et interurbains, lorsqu'il n'est guère démontré qu'il demeure nécessaire, autoriserait une plus grande souplesse dans le rééquilibrage. Les autorités allemandes font valoir que la suppression pure et simple de la réglementation ex ante des tarifs des appels nationaux et internationaux n'est actuellement pas possible, pour des raisons d'ordre juridique, étant donné la position dominante de l'ancien opérateur monopolistique. Cependant, plusieurs régulateurs européens ont mis fin à la réglementation ex ante pour ces appels, même si l'opérateur historique détient une position dominante sur d'autres marchés. Si l'on maintient les plafonds pour les appels locaux, ils devraient être limités aux appels des clients résidentiels. Comme dans la plupart des autres pays, Reg TP pourrait déterminer un prix d'équilibre entre les frais fixes et les appels locaux et fixer un calendrier pour son application. Au lieu d'un système de plafonds, un système de contrôle pourrait être mis en place, comme au Royaume-Uni, pour s'assurer que le client moyen ne paie pas davantage sur la durée. S'il n'est pas abandonné, le régime de plafonnement des prix devrait au moins être simplifié par la suppression des quatre paniers intermédiaires en faveur d'un panier unique qui permettrait un rééquilibrage plus rapide tout en abaissant le niveau moyen des tarifs payés par les consommateurs.

*Tarifification de l'accès haut débit.* DTAG détient actuellement 94 % du marché des lignes d'accès (ce qui veut dire en fait également du marché de l'accès haut débit). La filiale FAI de DTAG, T-Online, offre les services DSL à des prix de détail très concurrentiels. DTAG propose aussi plusieurs offres tarifaires à ses clients, ce qui a réduit la marge disponible entre les tarifs d'interconnexion, payées à la minute par les concurrents (DTAG ayant eu gain de cause lorsqu'il a contesté devant les tribunaux l'obligation que lui avait faite Reg TP de fournir un accès en gros forfaitaire à l'Internet [FRIACO]), et les tarifs forfaitaires offerts par DTAG aux clients finaux. Les concurrents de DTAG ont donc beaucoup de difficultés à rentabiliser leurs offres.

Dans sa décision du 30 mars 2001, Reg TP a considéré que certaines offres DSL de DTAG étaient inférieures au prix de revient, mais n'a pas refusé la structure tarifaire, au motif que l'effet d'éviction n'était, à son avis, pas démontré. Toutefois, fin 2001, des réclamations ont conduit Reg TP à annoncer la poursuite de son enquête sur cette question. En janvier 2002, l'enquête sur le dumping allégué concernant l'accès Internet T-DSL a été abandonnée. La principale raison de cette décision a été l'annonce par D-TAG de l'augmentation prochaine de ses tarifs DSL, d'environ 22 % pour les nouveaux clients. Cependant, la Commission européenne s'est inquiétée de ce que Reg TP ait clos la procédure sans avoir déterminé si l'augmentation avait résolu le problème de la tarification inférieure aux coûts, ce qui ne fournissait pas de preuve suffisante de l'absence de pratiques prédatrices<sup>23</sup>.

L'approche retenue par DTAG pour sa stratégie tarifaire fait penser à la stratégie classique de la "tarification d'éviction" – dans laquelle on utilise un prix temporairement bas pour exclure les concurrents du marché ou les tenir à distance, pour l'augmenter par la suite, quand la stratégie a réussi, afin de récupérer les pertes initiales.

L'explication de Reg TP est que la mise à niveau du réseau pour l'accès haut débit a été encouragée par l'autorisation donnée à DTAG de pratiquer des prix de détail bas. Il s'agissait d'une stratégie de pénétration qui visait à ouvrir le marché de masse tout en stimulant la concurrence et en liant les décisions réglementaires à l'obligation faite à DTAG d'offrir un accès égal (partage de ligne, localisation commune, lignes louées) et d'autres produits de gros (revente). Selon Reg TP, il faut trouver un équilibre entre promouvoir la concurrence (éviter l'effet de puissance et la remonopolisation) d'une part, et promouvoir le déploiement rapide des réseaux haut débit et les investissements dans ces réseaux, d'autre part. Le seul moyen de concilier les deux objectifs est un dispositif réglementaire visant à instaurer, dans une perspective à long terme, la concurrence au niveau des installations selon le principe de la neutralité technologique<sup>24</sup>.

L'argumentation de Reg TP en faveur d'une perspective à long terme est peut être fondée, mais son action est un autre exemple d'organisme de réglementation qui compte plus sur la politique industrielle que sur la concurrence pour développer le marché. Résultat, l'Allemagne est en retard en ce qui concerne le développement du haut débit, les clients ont subi des pertes en termes de bien-être et la concurrence a souffert. Mais dans le contexte de son approche au sujet des allégations concernant la tarification "d'éviction" de DTAG, on doit dire que ce serait une vue à court terme (et donc contraire à une perspective à long terme) que de permettre à l'opérateur historique et dominant de suivre une politique lui permettant d'acquérir un statut de monopole sur le marché des services haut débit, même si les moyens utilisés par celui-ci consistent en des prix ostensiblement attractifs ("d'éviction" ou de dumping) qui accélèrent le déploiement. En effet, à long terme, la situation de monopole acquise par un opérateur historique pourrait limiter le développement des services haut débit. Le récent ralentissement constaté dans les nouveaux raccordements DSL semble confirmer que les prix d'éviction pratiqués par DTAG ont accéléré l'adoption du DSL dans un premier temps, mais ont abouti à la formation d'un marché plus monopolisé qui ne stimulera peut-être pas le développement du haut débit par la suite.

La politique allemande des télécommunications ainsi que les directives de l'UE imposaient de toute façon à DTAG l'obligation "d'équilibre" pour offrir l'égalité d'accès.

*Offres groupées.* A plusieurs occasions au cours de procédures d'autorisation tarifaire, Reg TP a autorisé les offres groupées de DTAG dans le cadre d'un schéma tarifaire dénommé "AktivPlus", qui permet au client l'accès à divers services (réductions sur les appels locaux comme sur tous les appels interurbains et fixes-mobiles) contre le paiement d'un supplément à l'abonnement de base. Une variante, dénommée "AktivPlusXXL", offre un forfait d'appels interurbains illimités le dimanche et les jours fériés.



Les opérateurs de réseaux interurbains concurrents prétendent que ces offres groupées constituent une barrière infranchissable à l'entrée sur le marché. DTAG a répondu que les schémas tarifaires "AktivPlus" n'étaient pas des offres groupées puisque chaque élément pouvait être acheté séparément. La CE fait cependant remarquer qu'en cas d'achat séparé les prix au détail seraient différents<sup>25</sup>.

Au cours de sa procédure de réglementation tarifaire, Reg TP a examiné les effets dommageables allégués mais a décidé d'autoriser les schémas tarifaires de DTAG sous réserve qu'ils soient révisés si les données du marché montraient un effet adverse sur la concurrence. Il faut remarquer à ce sujet que le nombre des abonnés au service AktivPlus de DTAG est passé de 5.8 millions à 9.2 millions et que malgré cette consolidation de la position dominante de DTAG sur le marché, l'autorité réglementaire n'a entrepris aucune action.

*Utilisateurs professionnels.* Le marché professionnel aussi est difficile pour les nouveaux entrants puisque DTAG y fait des offres très inférieures à ses schémas tarifaires, « TDN (Telekom Designed Network) » et « T-VPN (Telekom Virtual Private Network) Best Price ». Dans sa décision du 15 octobre 2001, Reg TP a déclaré que tous les tarifs des contrats TDN et T-VPN qui auraient dû être soumis pour approbation *ex ante*, mais qui ne l'avaient pas été par DTAG (et qui n'avaient donc pas reçu l'approbation de Reg TP) devaient être remplacés par les tarifs autorisés. Dans sa décision du 13 décembre 2001, le Tribunal administratif de Cologne a suspendu l'exécution de la décision, ce que devait confirmer en appel la Cour administrative supérieure de Münster le 13 mars 2002. Le 28 novembre 2002, le Tribunal administratif de Cologne a rendu une décision sur le principal élément, confirmant son injonction préliminaire selon laquelle aucune autorisation tarifaire *ex ante* n'était requise pour les contrats TDN et T-VPN. Le délai d'un an qui s'est écoulé entre les deux décisions a laissé les utilisateurs professionnels dans l'incertitude juridique en ce qui concerne leurs contrats. Cet exemple montre également les limites des pouvoirs de Reg TP en matière de réglementation des prix.

*Examen ex ante des tarifs.* Il n'est pas sûr que les conditions de la concurrence en Allemagne permettent d'abolir le contrôle *ex ante* par Reg TP des prix pratiqués par DTAG. La CE a fait valoir que l'abandon de son mécanisme de réglementation *ex ante* des prix rendrait à Reg TP la tâche de contrôler DTAG plus difficile<sup>26</sup>. La réglementation *ex post* (a posteriori) des tarifs de DTAG intervient trop tard puisque la procédure pour obtenir une décision de Reg TP en la matière peut durer jusqu'à 9 mois, voire davantage<sup>27</sup>. La stratégie tarifaire de DTAG démontre qu'il est très difficile de « rattraper » un prix de dumping une fois qu'il a été offert sur le marché. T-DSL n'est pas le seul exemple puisque DTAG a été accusé d'avoir aussi recours au dumping sur d'autres segments du marché. En fait, dans deux décisions de décembre 2002, Reg TP a reconnu DTAG coupable de dumping, dans les offres inférieures au prix de revient qu'il faisait à des gros clients et à des municipalités, et lui a imposé de modifier ses offres pour avril 2003. Il est encore trop tôt pour connaître l'impact réel de cette décision puisqu'il est probable que DTAG la contestera devant les tribunaux. L'abus de position dominante sur le marché de gros est nuisible à la concurrence sur le marché de détail. C'est pourquoi l'article 26(3) du projet de loi sur les télécommunications, qui excluait une réglementation *ex ante* des prix de gros si un marché de détail est réputé concurrentiel, est inquiétant. L'examen *ex ante* des prix est un instrument réglementaire délicat à manier en l'absence d'un jeu effectif des mécanismes de marché.

*Réglementation des prix sur la base des coûts.* Ces dernières années, dans le cadre de la détermination des tarifs sur la base des coûts, Reg TP a usé de sa marge d'appréciation pour refuser de prendre en compte des coûts que DTAG considérait comme imputés à juste titre à un service (coûts du partage de ligne par exemple). Dans son règlement administratif du 14 mars 2002 (Communication n° 120/2001, journal officiel 5/2001, p. 647-648) Reg TP a déclaré être obligée d'autoriser les tarifs sur la base des informations comptables fournies et qu'en principe, ses décisions n'étaient pas fondées sur les prix en vigueur sur les marchés comparables<sup>28</sup>.

Reg TP s'est plainte du système de comptabilité analytique de DTAG. Dans une déclaration publiée le 6 mars 2002, le régulateur remarque que malgré des améliorations, la comptabilité analytique de DTAG présente encore des lacunes<sup>29</sup>. Dans son journal officiel de décembre 2001, Reg TP a publié un « Règlement administratif relatif à la comptabilité analytique » et a annoncé qu'un rapport sur le respect des obligations en matière de comptabilité analytique serait publié chaque année.

Une disposition du projet de nouvelle loi allemande sur les télécommunications pourrait contribuer à résoudre ce problème. Cette disposition permettrait à Reg TP d'obliger l'opérateur dominant à publier ses méthodes de comptabilité analytique, en indiquant au moins les principales catégories analytiques ainsi que les règles utilisées pour la répartition des coûts, ou à l'autorité réglementaire elle-même de publier ces informations dans son journal officiel ou sur son site web. Reg TP vérifierait la conformité des méthodes de comptabilité analytique, et pourrait sous-traiter cette vérification à une entité indépendante. Une déclaration relative à l'application de la méthode prescrite pour la comptabilité analytique serait publiée annuellement.

#### 2.4.2 *Accès aux circuits loués et utilisation*

Par rapport aux autres pays de l'UE, les prix des lignes louées locales sont relativement bas en Allemagne. Seules deux catégories de lignes louées sont soumises à réglementation tarifaire (les connexions fixes standard et les connexions d'opérateur) et doivent être proposées à des tarifs alignés sur les coûts. Toutes les autres catégories de lignes que les opérateurs concurrents ont besoin de louer auprès de DTAG ne sont offertes qu'au détail. Par contre, l'Allemagne avait, jusqu'en 2002, les délais de livraison de lignes d'accès local parmi les plus longs en Europe. Par exemple, le délai de livraison des lignes à 64 kbit/s, qui était de 90 jours en Allemagne, était le plus long. A l'autre extrémité de la fourchette, il était de 21 jours en France et les autorités françaises ont introduit un nouveau régime qui prescrit une livraison dans un délai de 14 jours. En mai 2002, la CE a envoyé à DTAG une notification de griefs où elle accuse l'opérateur d'abuser de sa position dominante en pratiquant des tarifs inéquitables pour la fourniture de l'accès local à son réseau de télécommunications fixes. En réponse à des plaintes, Reg TP a décidé en mai 2002 d'imposer les exigences suivantes à DTAG :

1. DTAG est tenu à des délais de fourniture pour l'accès aux lignes louées fixés en fonction de la largeur de bande (12, 15 et 30 jours ouvrables) ;
2. DTAG est tenue d'offrir une option de fourniture accélérée (1 à 5 jours ouvrables) ;
3. DTAG doit produire un rapport mensuel de façon à permettre à Reg TP de déceler une éventuelle discrimination ;
4. DTAG doit accuser réception de chaque commande dans les cinq jours et s'engager sur un délai de fourniture (maximum 5 jours ouvrables) ;
5. Des pénalités non plafonnées sont applicables à DTAG pour chaque jour de retard dans la confirmation des commandes, l'installation des circuits et les rapports mensuels.

DTAG a saisi le Tribunal administratif de Cologne, en particulier contre l'imposition de pénalités. Le jugement du Tribunal a suspendu l'obligation de mettre oeuvre la décision de Reg TP au motif que DTAG n'avait l'obligation de faire à ses concurrents que les conditions faites en interne et qu'il appartenait à Reg TP de faire la preuve de l'existence et du contenu des conditions faites en interne. Reg TP a fait appel devant la Cour administrative supérieure de Münster, laquelle a confirmé la décision du Tribunal de Cologne. Seule l'obligation de rendre compte à Reg TP est maintenue.

La conséquence de ces jugements est que la décision de Reg TP n'a pas été exécutée et qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune règle applicable en matière de délais de livraison, d'accord sur la qualité de service ou de pénalités de retard pour la fourniture de lignes louées – une situation qui laisse les nouveaux entrants insatisfaits<sup>30</sup>. Pour les connexions fixes standard, les délais de mise à disposition ont été arrêtés par la décision BK3c-00/040 du 9 octobre 2001. DTAG a saisi le tribunal (l'affaire est toujours en cours), mais n'a pas agi en référé, et la décision a donc été appliquée en attendant que le tribunal statue. En mars 2003, MCI (anciennement WorldCom) s'est plaint auprès de la CE de ce que les termes offerts par DTAG pour l'accès aux terminaisons des lignes louées étaient discriminatoires à l'encontre des concurrents. MCI/WorldCom veut que la CE impose des accords sur les niveaux de service similaires à ceux imposés dans d'autres pays européens pour empêcher ce genre de discrimination. La Commission a fait suivre la plainte de MCI à DTAG et lui a demandé ses commentaires à propos de ces allégations. Les commentaires de DTAG ont été envoyés à la Commission en mai 2003. Les procédures officielles débutent quand la Commission envoie une « lettre d'objection », ce qui n'a pas encore été fait.

Reg TP devrait persévérer dans ses efforts pour introduire des pénalités de retard pour la fourniture des lignes louées et obliger DTAG à fournir un accord de référence sur les niveaux de service à ses concurrents. Bien que Reg TP obtienne des données de DTAG sur la performance et les prix des lignes louées, il serait utile, pour améliorer la transparence, que ces données soient rendues publiques. Elles devraient être publiées sous une forme qui fasse apparaître les différences de performance entre les lignes que DTAG utilisent pour ses propres activités de détail et celles qu'il fournit aux nouveaux entrants.

### 2.4.3 Séparation des comptes

La loi sur les télécommunications impose à DTAG en tant qu'opérateur dominant de tenir des comptes séparés. Mais cette obligation n'est pas appliquée de façon adéquate et DTAG n'est tenue qu'au respect des normes comptables allemandes<sup>31</sup>. On sait pertinemment que la séparation comptable n'est pas exempte de défauts, mais le système peut être amélioré de façon à fournir des informations susceptibles de limiter la discrimination par les prix et les subventions croisées. Ainsi, le projet de nouvelle loi allemande sur les télécommunications contient une disposition qui améliorerait la transparence du système de comptabilité analytique utilisé par DTAG (voir plus haut) et qui contribuerait donc à résoudre cette question. En Allemagne les compagnies d'électricité et de gaz sont tenues de rendre publics leurs comptes audités. DTAG devrait être soumise à la même obligation. A ce propos, il faut noter qu'en Autriche, afin d'améliorer la séparation des comptes, Telstra est tenue de présenter ses comptes sur la base des coûts courants et des coûts historiques pour certains de ses services de base<sup>32</sup>. Cependant il est connu que la communication de certaines informations comptables pose un problème particulier en Allemagne du fait de la loi sur les sociétés est particulièrement stricte en ce qui concerne la divulgation de toute information réputée confidentielle. La législation allemande sur cette question est plus rigide que dans d'autres pays.

## 2.5 Réglementation en faveur de la concurrence

En Allemagne comme dans beaucoup d'autres pays, l'abus de position dominante est prohibé et les fournisseurs de services de télécommunications dominants sont soumis à des règles et des obligations spécifiques. En Allemagne seule DTAG a été identifiée comme ayant une position dominante sur le marché et est soumis à ces obligations spécifiques, qui comprennent :

1. L'approbation préalable (*ex ante*) et le réexamen a posteriori (*ex post*) par Reg TP des tarifs et des conditions générales.
2. L'obligation d'offrir aux concurrents, sur la base du dégroupage, un accès spécial au réseau ainsi qu'aux services et dispositifs essentiels utilisés en interne par l'opérateur dominant, sur une base non discriminatoire.

3. Éventuellement, l'obligation de fournir des services universels sur un marché.
4. L'inclusion éventuelle de conditions restrictives dans les licences, par exemple, en cas de rareté des fréquences, celle de ne pas s'associer avec un autre opérateur sur un même marché.

Le projet de la nouvelle loi sur les télécommunications<sup>33</sup> précise que le gouvernement considère qu'il y a abus de position dominante lorsque :

- Le tarif d'un service ne couvre pas ses coûts marginaux moyens à long terme.
- La marge entre le prix facturé par l'opérateur dominant à ses concurrents et le prix correspondant facturé à l'utilisateur final ne permet pas à un fournisseur efficient d'obtenir sur le marché de l'utilisateur final une rémunération raisonnable du capital employé (« compression de marge »).
- La gamme de produits d'une entreprise est groupée de telle façon que la concurrence est considérablement affaiblie et de façon durable. Pour déterminer si tel est le cas, l'autorité réglementaire doit examiner si les concurrents de l'entreprise dominante ont la possibilité de faire la même offre groupée aux mêmes conditions.

### 2.5.1 Interconnexion

Reg TP publiera, en tant qu'offre de base, certains tarifs imposés à DTAG pour son offre d'interconnexion. Tous les opérateurs puissants sur le marché doivent aussi appliquer des tarifs d'interconnexion et d'accès fondés sur les coûts, appuyés par une comptabilité analytique transparente, et doivent se conformer aux principes de transparence et de non-discrimination. Aucun opérateur n'a été désigné comme étant puissant sur le marché des mobiles, de sorte que les opérateurs ne sont pas soumis aux obligations de transparence et de non-discrimination, ni ne sont tenus de respecter le principe de prix fondés sur les coûts.

*Interconnexion des réseaux fixes.* Après un retard considérable, il existe maintenant en Allemagne une offre d'interconnexion de base établie selon le principe de la tarification fondée sur les éléments (voir ci-dessous), qui est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et jusqu'à novembre 2003. En novembre 2002, Reg TP a approuvé des révisions tarifaires pour un certain nombre de services d'interconnexion.<sup>34</sup>

Après l'échec d'une première tentative, des tarifs fondés sur les éléments traversés<sup>35</sup> ont été introduits en janvier 2002 en remplacement de la structure tarifaire précédente, principalement fondée sur la distance, ce qui a obligé DTAG à réduire ses tarifs d'interconnexion d'environ 14 % en moyenne. L'opérateur a contesté devant les tribunaux administratifs ces tarifs fondés sur les éléments traversés en arguant qu'il était excessif de mettre en place une structure tarifaire fondée non pas sur la structure de coût de son réseau existant mais sur celle d'un supposé réseau « efficient ». Afin d'éviter ce genre de contestation à l'avenir, la nouvelle loi sur les télécommunications devrait spécifier clairement que la méthode appropriée de détermination du coût marginal à long terme est celle qui prend pour référence un réseau efficient plutôt qu'un réseau historique.

*L'approche en deux temps de la tarification de l'interconnexion.* Un problème que pose la réglementation de l'interconnexion en Allemagne est que Reg TP fixe les tarifs, par exemple, pour l'interconnexion et le dégroupage de la boucle locale, en deux temps : d'abord les conditions techniques et contractuelles sont déterminées, puis les tarifs sont fixés à la lumière des décisions prises. Cette approche en deux temps donne souvent lieu à une longue procédure de détermination des conditions d'interconnexion, y compris pour les tarifs, et elle entraîne des retards dans la mise en oeuvre de l'interconnexion et du dégroupage. Une procédure plus courte faciliterait la tâche aux nouveaux entrants.

*Tarif de terminaison fixes vers mobiles.* Dans la loi de 1996 sur les télécommunications, les tarifs des liaisons fixes vers mobiles pourraient être réglementés *ex ante* s'il était déterminé qu'un opérateur de réseau de mobiles est puissant sur le marché ou si la terminaison vers le réseau de mobiles a été imposée par une décision d'interconnexion. Jusqu'à maintenant, aucun de ces cas ne s'est produit, du fait que Reg TP a considéré qu'il n'existait pas d'opérateur identifié comme puissant sur le marché et qu'il n'y avait pas de position dominante conjointe, malgré le fait que les deux plus gros opérateurs de mobiles, T-Mobile et Vodafone, contrôlent ensemble 80 % du marché (environ 40 % chacun). L'absence d'une forte concurrence par les prix a conduit un observateur chevronné du marché à faire remarquer, à juste titre, qu'il était particulièrement notable que les prix des deux leaders du marché résidentiel allemand (T-Mobile et Vodafone) soient quasiment identiques<sup>36</sup>.

Comme ni T-Mobile (D1), filiale de DTAG, ni D2 Vodafone n'ont été considérés par Reg TP comme dominants ni puissants sur le marché, ils n'ont pas d'obligation légale de fournir aux opérateurs des réseaux fixes une interconnexion fixes vers mobiles de qualité opérateur et à un prix fondé sur les coûts. En conséquence, Reg TP ne réglemente pas le secteur des télécommunications mobiles, y compris en matière de réglementation *ex ante* des prix de gros ou de détail. Le régulateur considère que l'utilisateur final représente un contrepoids suffisant.<sup>37</sup>

Le 12 février 2003 Reg TP a réitéré qu'elle ne voyait pas la nécessité d'imposer des réductions tarifaires pour les liaisons fixes vers mobiles malgré les pressions exercées par l'Union européenne, dans sa recommandation, et par les autres régulateurs nationaux, dans leurs actions concernant la réduction des tarifs de terminaison. L'argumentation de Reg TP repose sur le fait que les tarifs de terminaison fixes vers mobiles sont parmi les plus bas en Europe et qu'elle n'a pas constaté de situation de dominance sur le marché de la terminaison des appels. Selon Reg TP, la comparaison des redevances pour la terminaison fixes vers mobiles en Allemagne (voir tableau 6) avec les données disponibles pour une sélection d'autres pays<sup>38</sup> indique que malgré l'absence de réglementation des tarifs de terminaison vers les mobiles, les redevances se situent encore dans le tiers inférieur de la fourchette des prix, y compris ceux qui sont réglementés<sup>39</sup>. S'appuyant sur le fait que, même après la baisse du prix des appels fixes vers mobiles proposée par OFTEL au Royaume-Uni, leur prix reste inférieur en Allemagne, Reg TP en conclut que l'absence de réglementation donne de meilleurs résultats. Les nouveaux entrants prétendent que les données figurant dans le tableau ne prennent pas en compte les tarifs de terminaison indirecte que doivent payer la majorité des opérateurs de réseaux fixes (seuls quelques grands opérateurs ont conclu des accords d'interconnexion avec des opérateurs de réseaux mobiles) et qui sont plus élevés que les tarifs d'interconnexion directe pratiqués par les opérateurs de réseaux mobiles.

**Table 6. Tarifs de terminaison fixes vers mobiles en Allemagne**

Heures de pointe T-Mobile, Vodafone	Heures creuses T-Mobile, Vodafone	
14.3	14.3	Pas de différenciation heures de pointe/heures creuses
<b>E-Plus</b>	<b>E-Plus</b>	
17.9	17.9	Pas de différenciation heures de pointe/heures creuses
<b>02</b>	<b>02</b>	
17.9	17.9	Pas de différenciation heures de pointe/heures creuses

Source : Cullen International Western Europe Regulatory Support Services, "Telecommunications Western Europe: The Cross-Country Analysis", 31 décembre 2002.

Reg TP n'a pas publié de données qui montreraient une baisse des tarifs de terminaison sur la durée. Bien que les études comparatives soient importantes, le niveau relatif des redevances en Allemagne ne suffit pas à démontrer que la concurrence existe en matière de tarifs de terminaison fixes vers mobiles. Si la concurrence existait sur ce marché, les opérateurs utiliseraient les écarts relatifs entre les tarifs pour attirer les clients. Or, tel n'a pas été le cas. Il est intéressant de noter que le régulateur britannique, OFTEL, a découvert à l'occasion d'une étude récente que seuls 15 % des utilisateurs de mobiles ont dit qu'ils

connaissaient avant de choisir leur opérateur le prix payé par les autres pour les appeler sur leur portable et que 9 % indiquaient que ce prix avait été un facteur important dans leur choix d'un réseau plutôt que d'un autre. Ces prix n'ont guère changé depuis février 2001, ce qui montre que pour une majorité d'utilisateurs de mobiles, le coût des appels vers les mobiles n'est pas un critère important du choix de leur réseau.<sup>40</sup>

La réticence de Reg TP à enquêter sur le caractère excessif des tarifs de gros de terminaison vers les réseaux mobiles est d'autant plus préjudiciable à la concurrence qu'elle empêche aussi le régulateur de se pencher sur les scénarios de compression de marges auxquels ont recours les opérateurs intégrés verticalement qui offrent leurs propres produits groupés aux clients des opérateurs de réseaux fixes. Ainsi, les nouveaux entrants, sans toutefois pouvoir le prouver, pensent que les utilisateurs professionnels de téléphones portables (par exemple, les entreprises dont une partie de l'effectif commercial utilise le portable) se voient offrir des tarifs de détail fixe-mobile préférentiels qui sont nettement plus bas que les tarifs de gros que doivent payer les opérateurs concurrents de réseaux fixes.

Il importe aussi de noter, quand on examine les arguments selon lesquels les tarifs de terminaison allemands actuels soutiennent relativement bien la comparaison avec ceux pratiqués dans les autres pays européens de l'OCDE, que la comparaison des prix allemands fixes vers mobiles est faite avec des pays où ces prix sont également fixés par un opérateur dominant, parfois sans qu'il soit soumis à réglementation, et que si une réglementation des prix est appliquée, elle est récente (en France, par exemple, elle ne remonte qu'à 2002 sur ce marché). Aussi, le fait que les prix allemands se situent dans le bas de la fourchette ne signifie pas nécessairement que les marchés des mobiles en Allemagne soient concurrentiels (et ne signifie certainement pas que ces marchés, notamment celui des tarifs de terminaison fixes vers mobiles, ne doivent pas être réglementés). De plus, d'après les données du tableau 6 (données manifestement acceptées par Reg TP), les tarifs de terminaison des deux opérateurs T-Mobile et Vodafone (qui détiennent chacun environ 40 % du marché) sont identiques, ce qui n'est pas indicatif d'une situation de concurrence.

Reg TP considère que la concurrence sur le marché de l'utilisateur final a une influence équilibrante sur les prix. L'utilisateur final réagirait à des augmentations de prix en réduisant la durée de ses appels et tiendrait en outre compte du prix des liaisons fixes vers mobiles dans le choix de son abonnement auprès d'un opérateur mobile<sup>41</sup>. Comme on l'a fait remarquer ci-dessus, il n'est pas prouvé que ces arguments soient valables. En particulier, la sensibilité de l'utilisateur final au prix de la terminaison vers les mobiles et sa capacité à peser sur les prix telles que les voient Reg TP n'ont pas fait l'objet d'une analyse empirique, et ne sont pas prises en compte par les opérateurs de services mobiles pour conquérir des clients.

La position de Reg TP est clairement contraire aux constatations d'un nombre croissant d'organismes de réglementation (notamment au Royaume-Uni, en France et en Italie, et probablement en Belgique, aux Pays-Bas, au Portugal et en Espagne) selon lesquels les tarifs de terminaison fixes vers mobiles sont excessifs (bien supérieurs aux coûts) et qui prévoient de les réduire en 2003. L'UE aussi a proposé une réglementation des tarifs de terminaison fixes vers mobiles. En fait, l'Allemagne semble être l'un des rares pays de l'UE s'opposant à la réglementation des tarifs de terminaison fixes vers mobiles, avec la Finlande et le Danemark.

Au Royaume-Uni, une enquête de la Commission des monopoles a conclu que chaque opérateur de réseau mobile a le monopole de la terminaison des appels sur son propre réseau. Cela est dû à ce qu'il n'existe actuellement aucun moyen technique pratique de faire aboutir un appel autrement que par l'intermédiaire du réseau de l'opérateur mobile auquel l'appelé est abonné et aucun moyen commercialement viable n'est prévu pour l'avenir. Il n'existe pas non plus de substitut disponible à l'appel d'un téléphone portable au niveau de la vente au détail, comme par exemple appeler un poste fixe à la place.

La Commission britannique des monopoles a envisagé un certain nombre de mesures possibles pour contrer ces effets néfastes, et elle a conclu que le contrôle des tarifs par plafonnement était la seule mesure susceptible de donner des résultats. La Commission a conclu que le plafonnement pouvait s'exprimer sous la forme d'une formule du type  $IPD - X$ , appliquée à la moyenne pondérée des tarifs pratiqués par les opérateurs de services mobiles et a recommandé que le contrôle des prix revête la forme d'une baisse de 15 % des tarifs de terminaison sur la période du 1<sup>er</sup> avril au 25 juillet 2003, puis d'une réduction progressive jusqu'à un niveau considéré comme équitable d'ici au 31 mars 2006.

Les raisons pour lesquelles Reg TP ne réglemente pas le marché des mobiles ne sont pas convaincantes. Certains analystes du marché laissent entendre que la réticence du régulateur à agir à l'encontre des opérateurs de services mobiles est fondée sur les craintes, au Ministère et au niveau politique, de l'impact négatif qu'une réduction des tarifs de terminaison fixes vers mobiles pourrait avoir sur la rentabilité des opérateurs de mobiles. Ces craintes ont été suscitées par le prix élevé que les opérateurs allemands ont payé pour les licences 3G. Si c'était le cas, l'efficacité du marché et les intérêts des consommateurs ont été sacrifiés à des considérations de politique industrielle. Reg TP devrait au moins surveiller de près la concurrence dans le secteur des mobiles et publier les résultats de son travail.

Reg TP devrait rapidement réexaminer le marché des mobiles, ainsi que le requiert la récente Recommandation sur les marchés pertinents de la CE et la directive-cadre. Elle devrait appliquer immédiatement des contrôles réglementaires aux opérateurs de services mobiles identifiés comme dominants – y compris en cas de dominance conjointe – sur les marchés de terminaison. Le régulateur pourrait notamment reconnaître officiellement la dominance conjointe du marché par les deux plus gros fournisseurs de services mobiles, T-Mobile et Vodafone qui détiennent ensemble 80 % du marché, et appliquer une réglementation directe des prix pour faire baisser ceux de la téléphonie vocale entre les réseaux fixes et mobiles.

En ce qui concerne les tarifs d'itinérance, le retard réglementaire prévu en la matière pourrait être compensé en introduisant une réglementation provisoire qui imposerait par exemple aux fournisseurs de services mobiles nationaux d'informer leurs clients, lorsqu'ils sont à l'étranger, sur les tarifs d'itinérance facturés par les fournisseurs étrangers au moyen de SMS.

*Interconnexion mobiles vers fixes.* Les tarifs de terminaison mobiles vers fixes sont négociés sur des bases commerciales entre opérateurs et ne sont pas publiques (elles ne sont actuellement pas soumises à réglementation). La moyenne du prix à la minute pour les appels d'un réseau mobile vers un réseau fixe varie de 0.07 euro à 0.08 euro les week-ends et peut atteindre jusqu'à près de sept fois plus en heures de pointe. Il est peu probable qu'un tel écart de prix reflète des différences de coût et c'est une raison supplémentaire pour un examen approfondi du secteur. Cependant, E-Plus a annoncé récemment un tarif de détail mobile-fixe de EUR 0.03 pour ses clients, tandis que son tarif de gros est de EUR 0.18 pour la terminaison fixe-mobile. Une enquête de Reg TP sur la dynamique de cette tarification permettrait de préciser le problème, en particulier parce que les opérateurs de services mobiles invoquent leurs coûts de réseau élevés pour appliquer des tarifs excessifs de terminaison fixe-mobile.

### 2.5.2 *Dégroupage*

Les dispositions de la loi sur les télécommunications de 1996 et du règlement sur l'accès au réseau ont fait de l'Allemagne, en 1998, le premier pays à imposer une forme de dégroupage de la boucle locale. Mais l'Allemagne n'a pas conservé son avance à cet égard, notamment en ce qui concerne l'accès des FAI aux différentes formes de dégroupage. Mais selon le point de vue de l'Union Européenne l'Allemagne a le plus grand nombre de liaisons d'accès au réseau internet. En juin 2003, on comptait 1 143 646 lignes totalement dégroupées en Allemagne mais seulement 15 lignes à accès partagé, sans que l'opérateur historique n'offre d'accès bitstream. De plus, la plupart des boucles dégroupées sont utilisées pour fournir des services

vocaux, 200 000 seulement étant utilisées pour fournir des services DSL<sup>42</sup>. La CE a donc décidé en décembre 2001 d'entamer contre l'Allemagne une procédure en infraction au motif qu'elle n'avait pas transposé en droit national la réglementation de l'UE sur le dégroupage de la boucle locale (ainsi que le partage de ligne) introduite en décembre 2000. La procédure de la CE était fondée en particulier sur l'absence de publication adéquate en Allemagne d'une offre de référence officielle pour l'accès aux boucles locales dégroupées et aux lignes partagées. Une offre de référence pour l'accès à la boucle locale dégroupée et aux lignes partagées a été publiée par Deutsche Telekom en février 2002 et la procédure de la Commission européenne a été close en 2002.

*Compression de marge.* Les prix de l'accès aux lignes locales dégroupées ont conduit ses concurrents à faire valoir que DTAG les soumettait à une compression de marge ainsi que le montrent les données ci-dessous.

Prix de l'accès facturé par DTAG à un nouvel arrivant : 12.48 euros Prix de l'abonnement pour une ligne facturé par DTAG à ses clients : 11.80 euros
---

La marge négative entre les 12.48 euros que doivent payer à DTAG les concurrents nouveaux entrants pour la location d'une ligne analogique et les 11.80 euros qu'ils peuvent facturer aux clients (puisque pour avoir une chance de conquérir un client, le nouvel arrivant ne peut pas dépasser le prix de 11.80 euros facturé par DTAG à l'utilisateur final), crée des difficultés évidentes pour les concurrents. Le tarif d'accès à payer à DTAG a été réduit à 11.80 euros le 1er mai 2003 à la suite d'une décision rendue par Reg TP le 29 avril 2003, et DTAG facturait 13.50 euros à ses clients la location de la ligne d'abonné. Le problème de la compression des marges se trouvait ainsi résolu

Reg TP explique que l'accès au fil de cuivre permet de mettre à niveau la ligne et d'offrir des lignes RNIS à un prix plus élevé, et donc qu'une marge bénéficiaire est possible. Cette explication n'a apparemment pas satisfait la CE, qui a fait parvenir à DTAG, le 8 mai 2002, une notification de griefs dans laquelle elle accusait DTAG d'avoir, par le maintien d'une « compression de marge », abusé de sa position dominante en facturant de façon inéquitable l'accès local à son réseau fixe (la boucle locale).

S'agissant de la question de la compression des marges, on peut se demander si le prix de gros du service facturé aux concurrents, étant donné qu'il est réglementé par Reg TP sur la base des coûts, ne relève pas de la sphère d'influence de DTAG. Par conséquent, une conduite anticoncurrentielle de la part de DTAG ne peut exister que sous la forme de prix au client final exagérément bas. Dans ce cas, le critère pertinent est en réalité celui des prix de dumping ou d'éviction.

En Allemagne, en vertu de la loi sur les télécommunications de 1996, la base de la tarification applicable aux boucles locales dégroupées est le coût marginal moyen à long terme (CMMLT) de la fourniture efficiente du service<sup>43</sup>. Puisque les prix au détail sont soumis à un régime de plafonnement, la réponse de DTAG aux critiques pourrait être qu'elle ne fait qu'appliquer des tarifs de gros et de détail que Reg TP a approuvés.

La CE a entrepris un examen approfondi de la question de la compression de marge, mais il est utile de faire ici quelques remarques. Il est bien connu qu'un opérateur historique peut utiliser la « comptabilité créative » et « l'asymétrie de l'information » pour influencer de façon significative les prix de gros fondés sur les coûts (Reg TP dépend des informations sur les coûts fournies par DTAG). Les prix de gros ainsi déterminés devraient donc être comparés (« confrontés à la réalité ») aux prix en vigueur dans d'autres pays (« pratiques exemplaires »). Si les prix sont relativement élevés, une option est de les faire baisser en appliquant un régime de plafonnement comme cela se fait dans plusieurs autres pays de l'OCDE, notamment au Royaume-Uni.



Le prix des boucles locales dégroupées est-il relativement élevé en Allemagne ? Sur la base des informations présentées au tableau 7, il semble que les prix facturés par DTAG pour les boucles locales dégroupées soutiennent relativement bien la comparaison avec ceux des autres pays de l'UE. Le tableau 7 montre que le tarif mensuel de 12.5 euros pour une boucle locale dégroupée<sup>44</sup> correspond pratiquement à la moyenne européenne de 12.8 euros et que les frais de raccordement de 70.6 euros sont très inférieurs à la moyenne européenne de 103.6 euros.

Tableau 7. Prix d'un dégroupage total

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Moyenne UE
Tarif mensuel	13.3	8.3	12.5	11.5	12.6	10.5	16.8	11.1	15.8	13.5	10.9	13.5	14.7	11.3	16.2	12.8
Raccordement	19.9	45.4	70.6	123.4	20.0	78.7	121.5	91.4	185.6	79.0	54.5	82.9	216.0	165.2	140.3	103.6

Source : Huitième rapport sur la mise en oeuvre de la réglementation en matière de télécommunications SEC(2002) 1329.

La cause de la compression de marge doit donc être recherchée à l'autre extrémité. Le prix facturé aux consommateurs (qui est soumis à réglementation par plafonnement) est-il trop bas pour permettre une marge bénéficiaire raisonnable?

*Compression de marge et plafonnement.* En mai 2002, le tarif d'une ligne analogique d'abonné est passé de 10.94 euros à 11.49 euros (hors TVA), soit une augmentation de 5 %. Le 31 octobre 2002, DTAG a demandé à Reg TP d'autoriser une nouvelle augmentation du prix de l'abonnement mensuel de 0.99 euro, mais Reg TP n'a autorisé qu'une augmentation de 0.33 euro à partir de février 2003 pour les lignes téléphoniques analogiques, au motif qu'une augmentation de 0.99 euro du tarif mensuel dépassait le plafond. En approuvant une telle augmentation, Reg TP aurait compromis le délicat équilibre entre les différents paniers, qui fait que toute augmentation du prix du panier des lignes doit être compensée par une baisse correspondante des prix des autres paniers<sup>45</sup>. Comme il est noté plus haut, l'abandon du régime de plafonnement donnerait une plus grande marge de manœuvre pour le nécessaire rééquilibrage des prix.

Reg TP a fait une déclaration curieuse dans le contexte du régime actuel de plafonnement. Le régulateur a en effet exprimé l'avis selon lequel les possibilités d'augmentation tarifaires offertes par le régime du plafonnement doivent être pleinement utilisées pour réduire l'écart coût/prix entre la location mensuelle d'une ligne et l'abonnement mensuel payé par un abonné, ce qui correspond à l'attente de certains des acteurs du marché. En conséquence, l'augmentation du tarif de location d'une ligne a été approuvée dans la limite de ce que permettait le régime de plafonnement actuel, tandis que l'augmentation proposée de 13.40 euros de la redevance forfaitaire pour la reprise des lignes analogiques et RNIS a été refusée.<sup>46</sup>

L'objectif d'un régime d'encadrement des prix est de donner plus de souplesse à un opérateur pour fixer ses prix tant qu'il respecte les planchers ou plafonds fixés. Le plafond prévu dans un tel régime représente l'augmentation *maximum* autorisée et ne doit donc pas être considérée comme un niveau obligatoire d'augmentation, comme semble le dire Reg TP.

Dans sa décision du 28 juillet 2003, Reg TP a approuvé l'augmentation de Deutsche Telekom AG portant à 13.5 euros par mois le tarif d'une ligne analogique, ce qui éliminait totalement le déficit relatif aux tarifs d'accès que Reg TP avait constaté auparavant. Cette opération a été rendue possible par l'ajustement du coefficient d'indexation pour le panier A (lignes). Reg TP prétend que maintenant que cet ajustement a été effectué, il n'y a plus de compression de marges. À la suite de la baisse du tarif d'accès à la boucle locale dégroupée, à EUR 11.8, le 1<sup>er</sup> mai 2003, la ligne analogique au détail coûte EUR 1.70 de plus par mois. Pour que le marché local permette une concurrence durable, le prix des appels locaux ou de l'abonnement mensuel ne doit pas être maintenu à un niveau artificiellement bas, de façon que ces changements, intervenus tardivement, aient un effet positif.

*Accès au répartiteur.* L'accès au niveau du répartiteur est important pour permettre aux nouveaux entrants d'utiliser pleinement leur propre réseau ou les offres de réseaux alternatifs, et de contrôler les caractéristiques techniques de la connexion à l'utilisateur final. Le tableau 8 montre que la disponibilité des services DSL sur la boucle locale dégroupée (mesurée en termes de nombres de répartiteurs où des matériels concurrents sont installés) est plus élevée qu'en France, en Suède ou au Royaume-Uni.

**Table 8. Disponibilité des services DSL sur boucle locale dégroupée, en termes de répartiteurs où des matériels concurrents sont installés**

Pays	Nombre de répartiteurs	Disponibilité des services DSL sur la boucle locale dégroupée, mesurée en termes de répartiteurs où des matériels concurrents sont installés	Pourcentage de répartiteurs où des matériels concurrents sont installés
Allemagne	7 900	2 000	25
France	12 000	125	1
Suède	7 000	162	2
Royaume-Uni	5 600	144	3

Source: ECTA. Chiffres d'octobre 2001 pour l'Allemagne ; juin 2002 pour la France ; mai 2002 pour la Suède ; juin 2002 pour le Royaume-Uni

*Dégroupage de la sous-boucle.* L'UE a introduit une réglementation qui impose le dégroupage de la sous-boucle<sup>47</sup> en 2001 mais Reg TP a été lente à réagir. En mars 2002, la Commission a entamé une procédure en infraction à l'encontre de l'Allemagne pour défaut de mise oeuvre de la réglementation de l'UE sur le dégroupage de la sous-boucle.

*Partage de ligne.* Le partage de ligne<sup>48</sup> a été rendu obligatoire par une directive de l'UE de janvier 2001. Le 30 mars 2001, Reg TP a fixé les conditions du partage de ligne, obligeant DTAG à offrir le partage de ligne sur une base non discriminatoire dans un délai de deux mois. DTAG a affirmé ne pas être en mesure de respecter ce délai parce qu'il ne pouvait pas fournir les séparateurs de fréquences et les multiplexeurs d'accès aux lignes numériques d'abonnés (DSLAM) pour contrôler et acheminer séparément le trafic DSL. Il a aussi invoqué l'absence de normes européennes sur les aspects individuels. Mais Reg TP a conclu que ces raisons ne représentaient pas un obstacle à une mise en oeuvre rapide puisque les séparateurs et les DSLAM étaient déjà disponibles séparément et que l'absence de normes harmonisées n'était pas une explication convaincante du retard. Depuis, DTAG a publié une offre pour accéder à la sous-boucle qui a été approuvé par Reg TP. En décembre 2003 la Commission a clos la procédure.

DTAG a contesté en justice la décision de Reg TP et a été débouté par deux fois. Il a ensuite fait une offre à QS Communications, finalisée en décembre 2001 et soumise pour approbation à Reg TP. Le 15 mars 2002, Reg TP a fixé les redevances pour le partage de ligne. La redevance mensuelle applicable jusqu'au 30 juin 2003 pour l'accès aux fréquences supérieures de la ligne a été fixée à 4.77 euros, soit le tiers des 14.65 euros proposés par DTAG. Reg TP a fixé le prix forfaitaire du raccordement, hors travaux spécifiques dans les locaux de l'abonné, à 85.61 euros, prix réduit par la suite (8 juillet 2002) à 74.91 euros. La redevance proposée par DTAG était de 153.44 euros, soit près du double. La redevance de déconnexion a été fixée à 72.18 euros contre 117.73 euros proposés par DTAG. Reg TP considère que ces redevances placent l'Allemagne dans le tiers inférieur des pays comparés<sup>49</sup> et qu'elles stimuleront la concurrence sur le marché de l'accès Internet haut débit.

Mais même si le partage de ligne est finalement devenu obligatoire en Allemagne, avec des prix fixés par l'autorité réglementaire, le nombre de lignes effectivement partagées demeure très bas. A l'évidence, DTAG est encore en cours de négociation avec un certain nombre d'opérateurs concurrents sur la fourniture de ce service, mais il y a des allégations selon lesquelles DTAG use de manœuvres dilatoires et ne respecte pas toutes ses obligations.

*Accès DSL « bitstream » (ou en gros).* L'accès « bitstream » permet à un nouvel arrivant de fournir à ses clients une fonctionnalité à caractéristique unique, de contrôler la qualité du service, et de différencier ainsi ses services de ceux de l'opérateur historique. Reg TP n'a pas encore agi afin de rendre obligatoire le *bitstream*, de sorte que l'Allemagne est l'un des rares pays de l'UE à ne pas l'avoir fait, bien que le marché allemand du DSL soit dominé par l'opérateur historique. Reg TP ne peut émettre un règlement relatif aux produits *bitstream* que pour répondre à la demande d'accès d'un nouvel entrant, situation qui ne s'est pas encore présentée.

### 2.5.3 Colocalisation

DTAG doit rendre la colocalisation disponible, soit de manière physique dans une pièce séparée à l'intérieur des bâtiments abritant un répartiteur, soit dans une boîte ou dans une cabine sur le site du répartiteur. Depuis février 2002, DTAG doit aussi offrir une colocalisation distante. La colocalisation a commencé et concerne actuellement environ 33 % des 8 000 sites. Néanmoins les nouveaux entrants sont encore confrontés en Allemagne à des problèmes dans la mise en oeuvre pratique de la colocalisation<sup>50</sup>. Et le 12 novembre 2002, DTAG a obtenu du Tribunal administratif de Cologne une injonction qui a bloqué l'application d'une décision de Reg TP du 1<sup>er</sup> juillet 2002 prescrivant des délais de fourniture pour la boucle locale et la colocalisation.

«*Co-mingling* ». Si le *co-mingling* est imposé à la place d'une simple colocalisation séparée, un nouvel arrivant a la possibilité de n'obtenir qu'une superficie relativement minime plutôt qu'une colocalisation séparée qui serait beaucoup plus onéreuse. Dans la CE, le *co-mingling* est actuellement disponible en Belgique, au Danemark, en France, en Espagne et au Royaume-Uni. Les difficultés financières auxquelles font face les nouveaux entrants et la récente chute de la demande pour la colocalisation augmentent les pressions en faveur du *co-mingling* dans les autres pays. Au Royaume-Uni par exemple, l'autorité réglementaire a conclu que l'opérateur historique, BT, devait satisfaire toute demande de *co-mingling* à moins d'en être empêché pour des raisons objectives telles que la faisabilité technique ou les exigences de sécurité du réseau. Le raisonnement qui sous-tend cette décision est que le *co-mingling* pourrait conduire à un déploiement plus large des services dérivés du dégroupage de la boucle locale du fait de la réduction importante des coûts qui en découle.

En Allemagne, le *co-mingling* est disponible pour la boucle locale, mais aucun concurrent de DTAG ne l'a demandé car ils sont plus intéressés par une pièce ou un espace séparé. Mais, ainsi qu'il est noté ci-dessus, l'évolution de la situation pourrait accroître l'intérêt pour ce service et Reg TP devrait s'assurer que DTAG satisfait les demandes de *co-mingling* présentées par ses concurrents.

### 2.5.4 Services sans-fil

Les décisions réglementaires peuvent avoir un impact significatif sur la nature et l'étendue de la concurrence dans le secteur des services sans fil.

*Échanges de licences.* En 2002, Mobilcom a annoncé son intention de se retirer du marché allemand de l'UMTS en invoquant ses craintes relatives aux coûts. MmO2 Allemagne et E-Plus (la branche allemande de KPN) ont exprimé leur intérêt pour le réseau de Mobilcom. Mais Reg TP a clairement affirmé que les opérateurs de mobiles existants ne seraient pas autorisés à fusionner les fréquences ou à en faire commerce. Les opérateurs UMTS qui prévoient de fusionner ne pourront détenir qu'une seule licence. Autrement dit, si deux détenteurs de licence fusionnent, une des licences devra être rétrocédée à Reg TP avec toutes les fréquences associées<sup>51</sup>. Il appartiendra à Reg TP de prendre une décision, après consultation publique, sur l'utilisation du spectre ainsi redevenu disponible.

*Partage de l'infrastructure.* Le coût du déploiement de l'infrastructure UMTS est devenu un sujet de préoccupation croissant, en particulier du fait du changement d'attitude des marchés boursiers envers le secteur des télécommunications. Il en est résulté une pression croissante en faveur de la maîtrise des coûts, y compris par le partage de l'infrastructure. En juin 2001 Reg TP a décidé que le partage de l'infrastructure pour les sites sans fil, les mâts, les antennes, les câbles, les combineurs et les armoires était autorisé pourvu que le contrôle légal total du réseau et l'indépendance commerciale soient préservés. On s'attend que les détenteurs de licences UMTS (en particulier les nouveaux entrants sur le marché) y trouvent une source importante d'économies pour la construction de leur réseau UMTS. Le partage de l'infrastructure pourrait aussi faciliter l'extension de la couverture 3G, en particulier en dehors des zones urbaines<sup>52</sup>.

En septembre 2001, T-Mobile et mmO2 ont conclu un accord relatif à leurs arrangements de partage d'infrastructure UMTS pour leurs entités respectives en Allemagne et au Royaume-Uni. Au titre de ce nouvel accord, T-Mobile et mmO2 devraient collaborer dans le déploiement de leurs réseaux à la fois au Royaume-Uni et en Allemagne, les clients de O2 ayant la possibilité d'utiliser le réseau de T-Mobile. O2 paierait à T-Mobile 210 millions d'euros en 2003<sup>53</sup>. La Commission européenne a conclu que le partage de réseaux d'infrastructure, par exemple des sites d'antenne, est acceptable pour les services 3G. Un autre accord de partage d'infrastructure a été proposé entre E-Plus et Quam (une co-entreprise entre l'opérateur historique espagnol Telefonica à hauteur de 57.2 % et l'opérateur historique finlandais Sonera). Quam a estimé que cet accord lui permettrait d'économiser 40 % de l'investissement initial prévu. Néanmoins, Quam a depuis annoncé son retrait du marché allemand.

*Opérateurs de réseaux mobiles virtuels (ORMV).* La caractéristique opérationnelle essentielle d'un ORMV est qu'il utilise les fréquences d'autres opérateurs, sans en être propriétaire et sans en assurer la gestion. Les ORMV peuvent contribuer au développement de la concurrence en permettant l'entrée de nouveaux acteurs sur un marché dont l'accès est restreint par la rareté des ressources en fréquences. Cependant, en Allemagne, dans la loi sur les télécommunications de 1996, l'obligation de fournir un accès spécial au réseau ne s'applique qu'aux opérateurs qui sont en position dominante sur le marché pertinent. Puisque Reg TP n'a identifié aucun opérateur comme étant en position dominante, les ORMV qui voudraient entrer sur le marché dépendent de la volonté des opérateurs de mobiles de conclure des accords avec eux.<sup>54</sup> Cependant, on compte en Allemagne 10 fournisseurs de service ne disposant pas de leur propre réseau qui font concurrence aux opérateurs de réseaux sur le marché de détail, où leur part s'élève à 27 %.

### 2.5.5 Câble

La pénétration du câble est très forte en Allemagne. Jusqu'à récemment les réseaux câblés étaient en grande partie la propriété de DTAG.

En juin 1999, la Commission européenne a adopté une directive (la « directive sur le câble »), qui modifiait la directive 90/388/CEE (« la directive sur les services »), relative à la réglementation des réseaux câblés à large bande. L'amendement impose aux opérateurs dominants la séparation structurelle de leurs activités de télécommunications et de leurs activités dans le câble haut débit. Des pressions ont été exercées sur DTAG pour qu'il vende ses réseaux câblés. En 2000, DTAG l'a fait dans trois régions (en Hesse, à l'opérateur *iesy* et, en Rhénanie du Nord-Westphalie et au Bade-Wurtemberg, à un autre opérateur, *ish*). En 2002, la vente des six câblo-opérateurs restants de DTAG à Liberty Media pour 5.5 milliards d'euros a été bloquée par le *Bundeskartellamt* du fait du refus de Liberty Media d'accepter certaines conditions de la vente relatives à l'accès au contenu et à la mise à niveau du câble pour lui permettre de fournir des services haut débit. C'est seulement en février 2003, dans le cadre du plan de restructuration de sa dette de 64 milliards d'euros, que DTAG a négocié cette vente à un consortium composé de Apax Partners, Goldman Sachs et Providence Equity Partners pour 1.725 milliard d'euros en liquidités. La restructuration a été fortement retardée mais cette vente signifie qu'une barrière importante à la modernisation du câble a été levée. Néanmoins, il importe de trouver des solutions aux problèmes

relatifs à la répartition des câblo-opérateurs entre niveau 3 et niveau 4 et de prendre des mesures pour accélérer la consolidation du marché du câble, actuellement très fragmenté, qui s'est engagée. Actuellement, le tiers des opérateurs de niveau 3 ont directement accès aux clients.

A l'évidence, DTAG continue de détenir une participation de 40 % dans la compagnie régionale qui fournit les services du câble au Bade-Wurtemberg et devrait être obligée de vendre cette participation.

L'objectif déclaré du gouvernement allemand est de faire du câble une infrastructure de télécommunications alternative, y compris pour l'accès Internet haut débit. A cette fin, le gouvernement allemand devrait entreprendre un réexamen du secteur du câble<sup>55</sup>, en accordant une attention particulière aux moyens de lever les obstacles qui empêchent le câble de jouer pleinement son rôle de plate-forme alternative pour les télécommunications, y compris les services Internet haut débit. Mais à ce jour aucune stratégie n'a été annoncée. On peut noter à ce propos que le régulateur français de ce secteur (l'Autorité de régulation des télécommunications) a conduit une enquête sur le potentiel des réseaux câblés à fournir des services de télécommunications<sup>56</sup>.

#### 2.5.4 Numérotation et portabilité du numéro

Selon la loi sur les télécommunications de 1996, Reg TP est responsable des fonctions de numérotation. La portabilité des numéros fixes a été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 1998 pour les numéros géographiques et pour les numéros des services à valeur ajoutée tels que les numéros gratuits (0800), les numéros à coût partagé (0180) et les numéros avec supplément (0190). La portabilité des numéros fixes est actuellement gratuite pour le client. A l'avenir, Reg TP pourrait introduire une redevance soumise à réglementation *ex ante*. Selon la loi allemande sur les télécommunications, le client ne peut se voir facturer que les coûts directement dus au changement.

L'introduction de la portabilité des numéros mobiles (PNM) a été rendue obligatoire par Reg TP à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2002. Tous les opérateurs l'ont introduite selon le calendrier prévu. Certains opérateurs s'appuient sur la possibilité de conserver son numéro en cas de changement pour attirer les clients des autres opérateurs. A mi-avril 2003, environ 110 000 numéros avaient été portés.

La réglementation actuelle n'impose pas la portabilité des numéros entre les réseaux de seconde (GSM) et troisième (UMTS) générations.

*Itinérance.* En 1999, le *Bundeskartellamt* a ouvert une enquête sur les accords nationaux d'itinérance signés par VIAG Interkom et T-Mobile. L'accord prévoit l'achat par VIAG Interkom d'un certain quota de minutes d'utilisation du réseau D1 de T-Mobile, ce qui lui permettra d'offrir à ses clients une couverture sans solution de continuité. Malgré les craintes d'entrave à la concurrence, le *Bundeskartellamt* a décidé de ne pas s'opposer (jusqu'à fin 2003) à cet accord du fait des fortes craintes de voir en son absence VIAG Interkom sortir du marché, ce qui aurait détérioré la situation sur le marché des mobiles, déjà fortement concentré (avec seulement quatre opérateurs). L'argument décisif a donc été que l'accord promettait de contribuer au développement de la concurrence sur le marché. Reg TP a aussi examiné la question de la possible autorisation en général de l'itinérance nationale et a fait une exception, sous la forme d'une lettre de confort, pour cet accord.

Le 11 juillet 2001, la Commission européenne a confirmé que des inspections simultanées avaient été conduites par des agents des autorités nationales de la concurrence dans les locaux de neuf opérateurs de mobiles européens en Allemagne et au Royaume-uni. Parmi les sociétés inspectées figuraient T-Mobile Allemagne et T-Mobile Royaume-Uni. La Commission a fait valoir qu'une enquête au niveau européen dans le secteur de l'itinérance des mobiles avait établi qu'il existait des craintes sérieuses pour la concurrence concernant les pratiques tarifaires qui justifiaient une enquête complémentaire, en particulier

en Allemagne et au Royaume-Uni. La déclaration de la Commission indiquait que l'objectif des inspections était d'évaluer dans quelle mesure il y avait eu entente sur les prix au consommateur de la part des opérateurs de mobiles, si les opérateurs allemands s'étaient entendus pour fixer les prix de gros aux autres opérateurs, et si ces prix étaient excessifs ou discriminatoires. Si la Commission devait établir qu'il y a eu entente sur les prix, elle serait en droit d'imposer, à chacune des sociétés impliquées, des amendes pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires total réalisé par le groupe l'année précédente.

En conséquence des directives de l'UE relatives au nouveau cadre réglementaire, les autorités nationales doivent déterminer, par une analyse de marché, si les marchés de gros de l'itinérance sont concurrentiels et, dans la négative, introduire une réglementation dans ce domaine. Reg TP a engagé le processus d'analyse de marché. Il importe également que Reg TP se consacre en priorité à l'évaluation du marché des services mobiles afin de réduire l'incertitude que suscitent les divergences d'opinions concernant le degré de concurrence qui existe sur ce marché, surtout en ce qui concerne le marché de terminaison en gros.

## **2.6 Sélection et présélection de l'opérateur**

La sélection (appel par appel) et la présélection de l'opérateur pour les réseaux fixes ont été introduites en Allemagne le 1er janvier 1998. Elles ont également été mises en œuvre pour les appels interurbains, les appels internationaux et les appels vers les réseaux mobiles. Les appels vers les numéros non géographiques ont été disponibles jusqu'en juillet 2000, mais ils ont été arrêtés sur la base d'un accord multilatéral entre opérateurs (DTAG et les nouveaux entrants) du fait qu'ils étaient considérés comme inefficaces pour le réseau.

Selon la réglementation de l'UE, la sélection (appel par appel) et la présélection de l'opérateur auraient dû être disponibles en Allemagne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, mais elles ne l'ont été que plusieurs années plus tard. Là encore l'Allemagne a été particulièrement lente. Certes, le 8<sup>e</sup> rapport sur la mise en œuvre précise que : « La sélection du transporteur et la présélection du transporteur sont disponibles pour tous les appels vers des numéros géographiques à partir des téléphones fixes, sauf en Allemagne pour les appels locaux. Les dispositions législatives n'ont pas été adoptées ; une procédure en infraction est toujours en cours. » (p. 38).

En avril 2002, le gouvernement allemand a adopté une loi prévoyant l'introduction de la sélection de l'opérateur pour les réseaux locaux à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2002. Le 27 septembre 2002, le *Bundesrat* (la chambre haute) a adopté un amendement à la loi allemande sur les télécommunications, qui oblige DTAG à offrir à ses concurrents la sélection de l'opérateur (appel par appel et présélection) au niveau local. Le premier amendement à la loi sur les télécommunications, du 21 octobre 2002, a obligé DTAG à fournir pour les appels locaux les services de sélection appel par appel et de présélection à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2002. Fin novembre 2002, Reg TP a néanmoins repoussé l'introduction de la sélection de l'opérateur local à la fin février 2003, se rendant en cela à l'argument de DTAG selon lequel la sélection de l'opérateur local ne pouvait pas être mise en œuvre techniquement en raison de la brièveté du délai requis. Reg TP a déclaré avoir conclu à la suite de ses enquêtes, qui incluaient des auditions publiques, qu'à la lumière des processus techniques et opérationnels requis pour leur mise en œuvre, la sélection appel par appel ne pourrait pas être introduite avant le 25 avril 2003, au plus tôt, et la présélection pas avant le 9 juillet 2003<sup>57</sup>. La sélection et la présélection de l'opérateur sur le marché des communications locales ont été mises en œuvre le 25 avril 2003, pour la sélection appel par appel, et le 9 juillet 2003, pour la présélection. Le grand nombre de demandes reçues après le 9 juillet a entraîné une accumulation de retards, que DTAG a toutefois pu rattraper en redéployant, sur ordre de Reg TP, son personnel des agences de services spécialisés, qui a procédé au transfert d'environ un million de lignes entre le 9 juillet et le 31 août 2003. Reg TP n'a actuellement plus de plainte de concurrent à traiter.

La loi adoptée en 2002 contient également une disposition qui permettrait à DTAG de solliciter l'autorisation d'appliquer une surtaxe par minute pour couvrir ses investissements infrastructurels nécessaires à la sélection appel par appel. Reg TP a rendu à cet égard une décision accordant à DTAG le droit de percevoir auprès de ses concurrents une surtaxe de 0.4 centimes d'euro par minute sur les services d'origine pour les appels locaux. Dans le cadre d'une procédure en référé, le Tribunal administratif de première instance a suspendu la décision de Reg TP, confirmant les arguments des opérateurs concurrents selon lesquels la surtaxe était illégale. Toutefois, à la suite de l'ajustement du prix plafond et de l'augmentation de 0.5 euro du tarif mensuel de la ligne analogique, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003, rien ne justifiait plus la perception d'un supplément de 0.40 euro pour combler le déficit des tarifs d'accès, d'où la suppression de la surtaxe.

*Restrictions relatives aux campagnes de reconquête.* La mise en oeuvre de la présélection de l'opérateur a posé problème dans certains États membres où les opérateurs historiques ont lancé de vigoureuses campagnes de reconquête. On peut noter à ce propos qu'en Espagne, l'autorité réglementaire spécifique du secteur des télécommunications a interdit aux opérateurs qui avaient perdu un client au profit d'un autre opérateur présélectionné de chercher à reconquérir ce client pendant une période de quatre mois.

À ce jour, Reg TP n'a encore été saisi d'aucune plainte officielle concernant des manœuvres de reconquête. Le régulateur devrait veiller à ce que les procédures de mise en oeuvre de la sélection de l'opérateur local soient transparentes et simples pour les utilisateurs. Il devrait aussi prendre une disposition réglementaire interdisant à DTAG de s'engager dans des campagnes de reconquête d'un client pendant une période de quatre mois.

## **2.7 Droits de passage**

Le gouvernement fédéral allemand garantit les droits de passage gratuits nécessaires aux licences de voies de transmission. Néanmoins, la loi sur les télécommunications demande aux opérateurs de lignes de transmission d'obtenir le consentement des autorités responsables de l'entretien des voies publiques concernées avant de poser de nouvelles lignes de transmission ou de modifier des lignes de transmission existantes. DTAG affirme avoir conclu un accord sur une procédure économique et rapide avec des associations fédérales d'autorités municipales en vue de simplifier le processus d'obtention du consentement requis<sup>58</sup>.

La loi sur les télécommunications énonce les principes du partage des installations et de l'accès aux terrains privés. Au titre de cette loi, si la pose de nouvelles lignes de transmission par un opérateur utilisant le droit de passage public n'est pas techniquement réalisable ou si son coût est disproportionné, l'opérateur d'une ligne de transmission existante qui utilise ce droit de passage public peut être obligé de permettre à l'opérateur des nouvelles lignes de transmission l'utilisation conjointe de ses installations, telles que les gaines, moyennant une compensation adéquate, si des travaux importants ne sont pas requis et si une telle utilisation conjointe est économiquement viable.

## **2.8 Service universel**

Selon la constitution allemande, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que la fourniture des services de télécommunications soit suffisante et couvre l'ensemble du territoire. La loi de 1996 sur les télécommunications définit le service universel comme étant un ensemble de services de télécommunications à destination du public pour lesquels des niveaux de qualité ont été définis et auxquels tout utilisateur doit avoir accès. Les services eux-mêmes sont décrits en détail dans un règlement sur le service universel entré en vigueur en février 1997 et qui englobe :

- La téléphonie vocale fournie sur la base d'un réseau numérique commuté et de lignes d'abonné d'une largeur de bande de 3.1 kHz, spécifiquement associée, dans la mesure de la faisabilité technique, aux services RNIS complémentaires, à l'indication d'appel en instance, au renvoi des appels, à la facturation détaillée, à l'indication de prix et à la mise en attente.
- La fourniture à tout moment d'informations sur les numéros et les codes de zone des abonnés de la zone couverte par la licence et des abonnés au service téléphonique dans d'autres pays.
- La publication des annuaires.
- La fourniture de téléphones publics dans l'ensemble du pays dans des endroits accessibles au public à tout moment, selon toute demande raisonnable.
- La fourniture de lignes de transmission en conformité avec la directive 92/44/CEE.

Si le service universel ne peut être fourni qu'à perte, Reg TP peut faire des appels d'offres pour sa fourniture de façon à permettre l'évaluation de la compensation minimum requise. Tous les opérateurs détenant une part de marché d'au moins 4 % doivent contribuer à la compensation nécessaire. Si aucune société ne dit être prête à fournir le service universel, Reg TP peut obliger le détenteur de licence dominant dans la région à le faire.

La position du gouvernement allemand est que la situation actuelle de l'offre est satisfaisante et donc qu'aucun opérateur n'est actuellement expressément requis de fournir le service universel. Cependant DTAG est de facto le fournisseur du service universel et la loi de 1996 sur les télécommunications stipule qu'au cas où DTAG souhaiterait cesser d'offrir le service universel, il doit en faire rapport à l'autorité réglementaire un an à l'avance. De l'avis du gouvernement, fondamentalement, il semble probable que ces services continueront à l'avenir d'être fournis selon le jeu des forces du marché et que les mesures prévues par la loi en cas de lacune dans leur fourniture – en termes des services universels stipulés dans le règlement – ne seront probablement pas nécessaires.<sup>59</sup>

Les directives de la CE imposent d'examiner si la fourniture du service universel obère la concurrence et, dans l'affirmative, si un service universel est justifié. En Allemagne, cet examen n'a pas été fait. L'introduction du nouveau cadre réglementaire de l'UE (dont le service universel est un des quatre principaux piliers), est une excellente opportunité pour Reg TP de procéder à un réexamen des objectifs du service universel et de leur réalisation en Allemagne, et d'en rendre compte.

*Accès haut débit dans les régions les moins favorisées.* Question connexe, la fourniture des services haut débit dans les régions rurales et reculées du pays continuera vraisemblablement de présenter des difficultés en raison des caractéristiques de ces régions, notamment la faiblesse de la densité démographique et de l'assiette des revenus, qui constituent un inconvénient de taille pour une industrie dont les activités reposent sur les économies d'échelle. Systématiquement le coût par client de la fourniture des services haut débit dans ces régions demeurera sensiblement plus élevé que dans les zones plus densément peuplées. Comme on peut le prévoir, les opérateurs donneront la priorité commerciale à la conquête de parts de marché dans les zones métropolitaines et les centres régionaux. Il est encore plus probable que la demande de fourniture économique dans les zones à la population dispersée ou en déclin économique ne sera pas satisfaite. Dans ces zones, les perspectives de demande ne justifieront pas les investissements nécessaires à une concurrence effective.

Contrairement à un nombre croissant de pays de l'OCDE, l'Allemagne ne semble pas avoir réalisé d'évaluation systématique de la « fracture numérique haut débit » ni de ses implications pour l'action des pouvoirs publics. Le gouvernement allemand compte en premier lieu, et à juste titre, sur le marché. Mais, ainsi que la CE le reconnaît, le marché peut présenter des défaillances auxquelles les pouvoirs publics doivent remédier, par une action cohérente, régulière et rentable<sup>60</sup>, ce qui requiert un important travail



d'analyse systématique<sup>61</sup>. De fait, un processus décisionnel systématique ayant pour but d'évaluer le besoin en programmes de soutien au développement du haut débit devrait être fondé sur les facteurs clés cités à l'encadré 5 ci-dessous.

#### **Encadré 5. Vers un processus de développement des initiatives nécessaires en matière de haut débit**

Un processus séquentiel logique de développement d'une politique d'élargissement de l'accès au haut débit devrait comprendre les étapes suivantes :

1. Définition sans ambiguïté des objectifs et des résultats attendus.
2. Évaluation des capacités de l'offre et de la demande du marché à atteindre les objectifs spécifiés.
3. Identification des obstacles à la réalisation des objectifs de déploiement des services haut débit au moyen des forces du marché.
4. Identification des autres mesures possibles pour lever ces obstacles de façon rentable.
5. Spécification des critères de sélection de la meilleure (combinaison) de ces politiques.
6. Identification des mécanismes de mise en oeuvre appropriés.
7. Estimation des coûts de ces programmes.
8. Évaluation du rapport coûts-avantages de ces programmes.
9. Évaluation de la capacité de faire face aux coûts.
10. Étude des modifications à apporter aux programmes à la suite des résultats de l'analyse coûts-avantages.
11. Évaluation des avantages relatifs des différentes mécanismes possibles de financement du coût des programmes haut débit.
12. Décision sur la procédure de mise en oeuvre appropriée et son calendrier.
13. Détermination d'une procédure pour le contrôle et l'examen régulier des progrès dans la réalisation des objectifs.

Le gouvernement devrait lancer une étude sur les obstacles au déploiement et au succès du haut débit, en particulier dans les régions marginales et défavorisées ainsi que sur les mesures envisageables pour les lever.

## **2.9 Qualité de service**

Les règlements sur la protection du consommateur dans les télécommunications et sur le service universel dans les télécommunications spécifient les obligations de Reg TP en matière de qualité de service. Pour la seule téléphonie vocale, neuf paramètres ont été définis.

*Absence d'objectifs chiffrés.* Il n'y a pas d'objectifs fixés ni de minimum requis pour les paramètres de qualité de service définis puisque l'hypothèse est faite que le libre jeu des forces du marché permettra d'atteindre des niveaux de qualité de service suffisants. En conséquence, aucune sanction pour non-réalisation des objectifs n'est prévue. Le gouvernement reconnaît que ces dispositions relatives à la qualité de service ne représentent pas vraiment une réglementation de la qualité de service au sens de l'exercice d'une influence active en faveur de niveaux de qualité de service spécifiés<sup>62</sup>. De plus, les services autres que la téléphonie vocale mobile ne sont pas couverts par les paramètres de qualité de service.

Dans plusieurs pays dont les marchés sont concurrentiels, des objectifs de qualité de service sont fixés pour faciliter l'évaluation de la performance. En Allemagne, un opérateur de réseau téléphonique public fixe doit présenter à Reg TP un audit indépendant sur l'accomplissement de ses obligations. Pour que ces résultats soient crédibles, cet audit devrait être conduit non pas par DTAG, mais par un auditeur indépendant choisi par Reg TP. De plus, les résultats devraient être publiés. Il est important que des informations sur la qualité de service soient publiées car elles aideront le consommateur à mieux faire son choix entre les opérateurs. Après tout, un des grands avantages de la concurrence est le choix accru dont bénéficient les consommateurs. Une information plus complète permet au consommateur de faire un choix plus éclairé, et en général à son avantage. La publication d'informations sur la qualité de service exposera aussi les opérateurs à une concurrence par comparaison, les incitant à démontrer la supériorité de leurs services sur ceux de leurs concurrents, sur la base d'indicateurs de référence publiés. Il importe aussi de commencer à développer des données relatives à la qualité de service pour les marchés de gros et de fixer des objectifs à l'opérateur historique en ce qui concerne ses obligations vis à vis de ses concurrents sur ces marchés. Bien que Reg TP a publié un rapport fondé sur les rapports annuels soumis par les opérateurs, il a été jugé trop complexe pour permettre aux consommateurs de se faire une idée objective de la qualité du service offert par chaque opérateur.

*Publication plus rapide.* Les résultats en matière de qualité de service sont simplement publiés au journal officiel de Reg TP. Même à cet égard, il existe des motifs de préoccupation. Les résultats pour 2000 ont été publiés dans la communication 332/2002 (J.O. 13/2002 du 10 juillet 2002), soit deux ans après. Il est nécessaire que les chiffres sur la qualité de service soient publiés rapidement et périodiquement. Ils devraient aussi être disponibles sur le site Web de Reg TP pour pouvoir être consultés immédiatement par les parties intéressées.

## **2.10 Questions relatives au consommateur**

En Allemagne, le règlement sur la protection du consommateur dans le domaine des télécommunications traite des droits et des obligations spéciaux dans les relations entre les fournisseurs de services de télécommunications et leurs clients. Néanmoins, la résolution des conflits ne fait pas partie des tâches assignées à Reg TP, même si le régulateur offre un service de conciliation sans pouvoir de décision. Il n'y a pas de différence de traitement entre les plaintes des professionnels du secteur et celles des consommateurs. De même, il n'existe pas de procédure prévue pour traiter les plaintes concernant la qualité de service. Le gouvernement considère que les conflits doivent en principe se résoudre de façon bilatérale entre le consommateur et l'opérateur. En cas d'échec, le consommateur doit saisir les tribunaux.

En 2002, les principaux motifs des plaintes reçues par Reg TP étaient les suivants : 30.4 % pour le marketing direct non sollicité (surtout par télécopie, sollicitation); 26.2 % pour la facturation (factures difficiles à comprendre ou non reçues); 9.3 % pour des questions contractuelles; 6.5 % au sujet de la numérotation (portage de numéros, attribution de numéros, options restrictives); et 5.4 % pour des questions liés aux tarifs et aux redevances<sup>63</sup>.

*Facturation.* La qualité de la facturation est un aspect important de la qualité du service. Les clients peuvent demander une liste gratuite de leurs appels, qui soit suffisamment détaillée pour leur permettre de vérifier et de contrôler l'exactitude de leur facture. A moins que le client ait conclu un accord avec un autre fournisseur, son opérateur local lui enverra une facture combinée. Dans ce cas, le prix des appels que le client a passé par l'intermédiaire d'autres fournisseurs doit être indiqué séparément. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les fournisseurs de services de télécommunications doivent veiller à ce que le plafond d'appels fixé par un client ne soit pas dépassé.

La fourniture diligente aux abonnés d'une information détaillée est une des solutions aux problèmes de facturation abusive et autres. On peut identifier trois principes importants. D'abord, la présentation des factures de téléphone doit être claire et mettre en évidence les changements intervenus en matière de tarifs ou de services fournis. Ensuite, les factures doivent décrire précisément tous les montants facturés ainsi que le fournisseur de service qui en est à l'origine. Enfin, elles doivent indiquer clairement et visiblement la manière d'obtenir des informations sur les montants facturés.

*Code de conduite de l'industrie.* Le gouvernement et Reg TP doivent s'assurer que les consommateurs bénéficient réellement de l'accroissement de la concurrence, notamment en pouvant changer de fournisseur de service pour un prix modique, et des encouragements à la publication d'une « charte » des droits des clients (ainsi qu'il en existe par exemple en Grande-Bretagne, en Australie et dans d'autres pays de l'OCDE), à l'amélioration de la performance des opérateurs, à la mise en place d'un mécanisme formel et plus clair de traitement des plaintes des consommateurs, etc. Reg TP devrait davantage se concentrer sur la défense des intérêts des consommateurs, ainsi que le prévoient son statut et la loi de 1996 sur les télécommunications. Des procédures concrètes ainsi qu'un calendrier type pour le traitement des plaintes devraient être établis. La procédure devrait être rapide, simple, et à la portée du client ordinaire. Elle devrait aussi veiller, dans le cadre de dispositions juridiques futures, à ce que les opérateurs de télécommunications rendent public et appliquent un code approprié de pratiques envers les consommateurs. Il est préférable pour la cohérence du marché que le code de conduite concerne l'ensemble de l'industrie. Il devrait être demandé aux opérateurs de publier un rapport sur le traitement des plaintes.

Le gouvernement devrait envisager de demander la mise en place d'un *code de conduite* de l'industrie, appuyé par un système de *garantie de service au client* afin d'aider au respect de la qualité en prescrivant des compensations financières pour les consommateurs quand les opérateurs ne fournissent pas le niveau de service minimum, notamment en ce qui concerne l'exactitude de la facturation.

*Représentation des consommateurs.* Fait quelque peu surprenant, il semble qu'il n'existe pas de groupe d'utilisateurs pour représenter efficacement les intérêts des consommateurs de services de télécommunications, résidentiels ou petites entreprises. Reg TP pourrait suivre l'exemple des autorités réglementaires d'autres pays de l'OCDE et encourager et aider activement la création d'un groupe d'utilisateurs de télécommunications pour représenter ces clients.

*Information.* Par rapport aux autorités réglementaires d'un certain nombre d'autres pays, comme OFTEL au Royaume-Uni, l'ACA en Australie, ou la FCC aux États-Unis, Reg TP ne publie pas beaucoup d'informations et d'analyses sur le marché. Les autorités réglementaires des pays mentionnés ci-dessus publient régulièrement sur leurs sites Web des informations très détaillées sur le marché, y compris sur la qualité de service, ainsi que des informations permettant de juger du développement d'une concurrence effective. Les consommateurs – résidentiels ou professionnels – ont besoin d'une information adéquate pour pouvoir faire des choix éclairés dans la gamme toujours plus grande de produits et d'opérateurs d'un marché des télécommunications concurrentiel. L'un des principaux avantages attendus de la concurrence est en effet l'amélioration du choix des consommateurs. Les régulateurs peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de ce choix en veillant à ce que l'information mise à la disposition du consommateur soit utile, pertinente, exacte, actuelle et objective.

Reg TP réitère dans son rapport annuel 2002 qu'elle se considère comme le « champion du consommateur »<sup>64</sup>. L'autorité réglementaire devrait définir – après une large consultation des consommateurs – l'information qui devrait être rendue publique et qui permettrait à ces derniers de faire des comparaisons entre les opérateurs, par exemple en termes de qualité de service. Plus généralement, Reg TP devrait définir des indicateurs de performance qui autorisent une évaluation de l'efficacité de la concurrence et veiller à ce que les données nécessaires soient disponibles à temps et régulièrement. Il est important que les informations qui permettent le contrôle et l'évaluation des résultats de la réforme de la

réglementation soient disponibles. Sur la durée, les informations additionnelles obtenues permettront de dégager une tendance et de surveiller son évolution, approfondissant ainsi l'évaluation. Une information améliorée est également cruciale pour évaluer la nature et l'étendue de tout problème relatif au développement efficient de l'économie de l'information et à son accès, ainsi que pour concevoir les stratégies bien ciblées et économiques pour les résoudre.

### **2.11 Simplification de la réglementation**

Les nouvelles directives de l'UE imposent à l'Allemagne de modifier sa loi de 1996 sur les télécommunications. L'ensemble de la loi sur les télécommunications doit être revu. Le gouvernement a cependant déjà laissé entrevoir qu'il n'y aurait pas de modification de l'orientation pro-concurrentielle de la politique allemande des télécommunications. Il a fait savoir que le but premier de la révision de la loi sur les télécommunications de 1996 demeurerait la création de structures concurrentielles et que les modifications de la législation chercheraient à :

- Améliorer le cadre actuel en ce qui concerne, par exemple, la fourniture en gros des produits et l'efficacité des procédures réglementaires.
- Supprimer la réglementation superflue comme, par exemple, celle relative au contrôle du niveau des prix de la téléphonie.
- Éviter d'étendre la réglementation spécifique du secteur à des segments de marché qui ne sont pas actuellement soumis à la réglementation des télécommunications. Par exemple, les redevances pour les services de données ne devraient pas avoir à être approuvées et la réglementation préalable des prix de la terminaison des appels devrait se limiter aux opérateurs dominants.

Le Ministère de l'économie et du travail a fait connaître son intention de limiter la réglementation au minimum et de passer d'une réglementation *ex ante* à une réglementation *ex post*, ce qui concorderait avec la tendance de la réglementation sectorielle à appliquer les principes normaux de la concurrence. La réglementation en matière de qualité de service s'efforcera d'empêcher les opérateurs dominants de faire entrave à leurs concurrents. La réglementation des prix de détail aura une place moins importante et sera limitée essentiellement au contrôle des pratiques anticoncurrentielles. Elle mettra l'accent sur les prix et les services de gros. Mais afin que le changement ne soit pas prématuré, sa nature et son étendue devront tenir compte du maintien de la position dominante de l'opérateur historique. Il est nécessaire que la réglementation favorise les nouveaux entrants jusqu'à ce qu'il soit démontré qu'une concurrence effective s'est développée. Ceci est particulièrement vrai dans le cas du marché allemand des lignes fixes, que l'opérateur historique domine toujours.

La recommandation de la CE concernant les marchés pertinents contribuera à identifier les marchés de produits et de services pour lesquels une réglementation *ex ante* peut être nécessaire. Comme il est mentionné plus haut, la CE recommande aux autorités réglementaires d'analyser chaque marché de la liste afin d'établir si des acteurs, fixes ou mobiles, occupent une position dominante sur ce marché, et dans l'affirmative, de définir les obligations réglementaires auxquelles ils doivent par conséquent être soumis.

Conformément aux objectifs du nouveau cadre réglementaire de la CE pour les communications, l'Allemagne vise à moyen terme à mieux aligner sa loi spécifique du secteur des télécommunications sur les règles générales de la concurrence.

### *Réduction des délais des décisions réglementaires et de leur mise en oeuvre*

L'un des problèmes les plus importants qui se pose dans le cadre réglementaire allemand est le délai d'application des décisions réglementaires importantes. Bien que la loi stipule que les décisions de Reg TP sont applicables en cas de recours, DTAG peut saisir les tribunaux administratifs pour obtenir que le recours ait un effet suspensif, et l'a fait avec succès. De nombreuses décisions (y compris certaines parmi les plus récentes) ont fait l'objet d'un contentieux qui a duré plusieurs mois, voire des années, dont les suivantes<sup>65</sup> :

- L'introduction d'un tarif de gros forfaitaire.
- La tarification fondée sur les éléments, c.-à-d. une tarification des prestations de DTAG fondée sur les coûts.
- Le partage de ligne.
- Les obligations de revente.
- La fourniture de lignes louées.

La possibilité qu'a DTAG de miser sur la lenteur des procédures devant les tribunaux pour retarder et bloquer le développement de la concurrence réduit l'efficacité de la réglementation. Quand DTAG conteste une décision rendue par Reg TP, l'affaire est d'abord examinée par le tribunal administratif de première instance, lequel rend son jugement au bout de plusieurs mois. Si le tribunal se prononce en faveur ou à l'encontre de l'opérateur historique, un tribunal administratif de niveau supérieur est saisi de l'affaire. A chaque étape, le tribunal peut prendre des années avant de rendre son jugement. On compte actuellement environ 210 affaires en cours dans lesquelles DTAG conteste les décisions de Reg TP. Normalement, les décisions de Reg TP sont applicables en cas de recours, mais dans le cadre d'une procédure accélérée, qui comprend seulement deux étapes, les tribunaux peuvent suspendre l'obligation de les appliquer. Reg TP souligne que les tribunaux ont certes récemment tranché, dans le cadre de procédures accélérées, à l'encontre de certaines de ses décisions, mais qu'elle a néanmoins eu gain de cause dans environ 75 pour cent des affaires ayant fait l'objet de ce type de procédure.

Malgré tout, les décisions des tribunaux rendues contre celles de Reg TP concernent des domaines importants, notamment les décisions relatives à un accord sur le niveau de service pour les lignes louées comme pour les boucles locales dégroupées, ainsi que la décision sur l'accès Internet à un tarif forfaitaire (FRIACO). Elles ont été à l'origine de longs retards et d'un climat d'incertitude, notamment en ce qui concerne les lignes louées, le tarif forfaitaire de gros et le partage de ligne.

*Partage de ligne.* L'encadré 6 montre la lenteur de la procédure (plus de deux ans) pour qu'aboutisse une décision de Reg TP en matière de partage de ligne.

#### Encadré 6. Procédure d'application de la décision relative au partage de lignes

**Octobre 2000** : QS Communications présente une demande auprès de Reg TP.

**Janvier 2001** : L'UE impose à l'Allemagne l'obligation d'offrir le partage de lignes.

**Mars 2001** : Reg TP ordonne à DTAG d'offrir le partage de lignes sous deux mois. DTAG conteste la décision devant les tribunaux mais voit sa demande rejetée à deux reprises (par le tribunal de Cologne le 22 juin 2001 et par celui de Münster le 23 août 2001).

**Mai 2001** : Reg TP oblige DTAG à offrir le partage de lignes. DTAG refuse.

**Juillet 2001** : Référé devant le Tribunal administratif régional de Cologne, qui fait obligation à DTAG d'offrir le partage de lignes. DTAG fait appel.

**août 2001** : La Cour administrative supérieure de Münster oblige DTAG à offrir le partage de lignes.

**Mars 2002** : Reg TP approuve les tarifs du partage de lignes.

*Revente.* En mars 2001, Reg TP a ordonné à DTAG de présenter à l'opérateur Debitel une offre pour la revente des services de réseau d'abonnés (lignes d'abonnés, appels locaux et appels urbains). DTAG a agi en référé contre cette décision devant le Tribunal administratif de Cologne. Ce dernier n'a pas fait droit à la demande de l'opérateur et a vu son jugement confirmé par la Cour administrative supérieure de Münster en octobre 2001. En février 2002, cette même cour a rejeté l'appel de DTAG, l'obligeant à faire des offres de revente à deux sociétés – riodata et Tele2 – ainsi qu'aux autres sociétés qui en feraient la demande. Néanmoins, en novembre 2002, Debitel a annoncé qu'il avait décidé d'abandonner les négociations avec DTAG en expliquant que les positions des deux opérateurs étaient trop éloignées. Reg TP a révélé avoir laissé à Debitel et DTAG le soin de parvenir à un accord par eux-mêmes, et renoncé à fixer une tarification ou tout autre objectif afin de donner le maximum de marge de négociation aux parties<sup>66</sup>. Une procédure de réglementation tarifaire ex post a été ouverte le 21 mai 2003 pour les tarifs des lignes et de certains autres services de télécommunications. Plus précisément, cette procédure visait à la fois les services téléphoniques (lignes analogiques et RNIS sous leurs différentes formes) ainsi que l'accès haut débit à l'Internet (connexions T-DSL). Les appels locaux et les communications vers certains services à valeur ajoutée ont également été examinés. Même la méthode de tarification a été contestée. Tandis que le régulateur procède à un calcul ascendant pour les autres services de gros qu'offre DTAG (trajet de transmission, services d'interconnexion, boucles locales) pour établir les coûts sous-jacents, c'est la méthode du prix de détail minoré, habituellement utilisée par les organismes de réglementation, qui est utilisée pour la revente. L'une des raisons qui justifient notamment un examen critique de l'offre de Deutsche Telekom AG, c'est que dans certains cas, les tarifs des services de revente, en particulier pour les connexions téléphoniques et DSL, étaient supérieurs aux tarifs de détail correspondants. De plus, l'offre de DTAG contenait diverses dispositions qui ne concordaient pas avec la méthode du prix de détail minoré. DTAG a également demandé aux revendeurs d'assumer un « coût d'investissement » élevé. Cependant, au cours de la procédure, l'opérateur a modifié son offre de revente dans le sens d'une offre de revente dite « fermée », dans laquelle la contribution demandée pour les coûts d'investissement était réduite. La procédure de régulation tarifaire ex post a été close puisque Deutsche Telekom AG, dans le cadre d'une procédure parallèle concernant des pratiques anticoncurrentielles en vertu de l'article 33 de la loi sur les télécommunications, qui portait sur certaines conditions de son offre de revente qui n'étaient pas prises en compte dans la procédure de réglementation tarifaire, a été enjoint de modifier ses modalités de revente. Les dispositions importantes examinées dans le cadre de ces procédures étaient l'absence de période spécifiée pour la mise en œuvre de la revente sur le réseau de DTAG et les dispositions obligeant les revendeurs à passer des commandes fermes trois mois à l'avance. L'offre de revente de DTAG a été jugée anticoncurrentielle en ce qui concerne le groupage des produits, la procédure de commande, les garanties fournies et l'absence de délai de mise en œuvre. Pour remédier à ce comportement abusif, Reg TP, dans sa

décision du 18 juillet 2003, a donné à DTAG deux mois pour réviser son offre et la mettre en conformité avec les normes établies. Avant l'expiration du délai, DTAG a fait savoir au régulateur qu'il ne proposerait pas de nouvelle offre et qu'en outre il introduirait un recours. La Chambre de conseil s'est prononcée dans le même sens que la décision contestée. DTAG avait engagé une procédure en référé devant le Tribunal administratif de Cologne (1 L 2207/03) contre les plus récentes décisions de la Chambre de conseil no. 3 (BK3a-03/010 du 18 juillet et du 15 août 2003) l'obligeant à soumettre une offre de revente dégroupée à Tele2 Telecommunication Services GmbH. La requête présentée par DTAG pour obtenir que le recours ait un effet suspensif a été rejetée dans les deux cas par le Tribunal administratif dans des délais extrêmement courts – à peine dix jours –, si on fait la comparaison avec des affaires similaires. L'opérateur a ensuite saisi la Cour administrative supérieure de Münster, dont la décision ne sera connue, semble-t-il, que dans plusieurs mois, contrairement à ce qui s'est passé en première instance.

*La lenteur de la procédure de recours.* La procédure de recours comprend trois étapes. La première instance est le *Verwaltungsgericht* (tribunal administratif). En deuxième instance, l'affaire est entendue par l'*Oberverwaltungsgericht* (Cour administrative supérieure). Il peut ensuite y avoir une troisième étape, devant le *Bundesverwaltungsgericht* (Cour administrative fédérale). Selon la loi de 1996 sur les télécommunications, les décisions de Reg TP sont applicables en cas de recours, mais en pratique, Reg TP s'abstient de mettre en oeuvre une décision tant que le Tribunal administratif et la Cour administrative supérieure n'ont pas décidé si DTAG bénéficiera d'une protection juridique provisoire.

**Encadré 7. Quelques décisions importantes rendues par Reg TP qui n'ont pas encore été exécutées en raison des recours introduits par DTAG devant les tribunaux**

Décision de Reg TP	Date de la décision de Reg TP	Action de DTAG et résultat	Mise en œuvre ?
Obligation faite à DTAG de fournir un accès en gros forfaitaire à l'Internet (FRIACO)	11 juin 2002	DTAG conteste la décision de Reg TP devant le Tribunal administratif de Cologne et obtient gain de cause. Jugement confirmé en février 2003 par la Cour administrative supérieure de Münster.	Non (au 22 avril 2003)
Délais de fourniture obligatoires pour les lignes louées et pénalités automatiques pour retard dans la livraison des boucles locales.	Mars et mai 2002	DTAG saisit le Tribunal administratif de Cologne, qui suspend le 12 novembre 2002 la décision de Reg TP.	Non (au 22 avril 2003)
Reg TP décide que les tarifs TDN et T-VPN doivent être remplacés par des tarifs autorisés.	15 octobre 2001	Le 13 décembre 2001, le Tribunal administratif de Cologne suspend l'application de la décision. Ce jugement est confirmé par la Cour administrative supérieure de Münster le 13 mars 2002, ce qui laisse les utilisateurs professionnels dans l'incertitude au sujet des termes de leurs contrats.	Non (au 22 avril 2003)
Examen ex-post des tarifs de DTAG pour les services de communications des « groupes fermés d'utilisateurs » (tels TDN ou T-VPN).	9-10 décembre 2002	Le 25 mars 2003, le Tribunal administratif de Cologne suspend l'exécution de ces décisions ; ce jugement est confirmé en septembre 2003 par la Cour administrative supérieure de Münster.	
Le 17 avril 2002 – en réponse à la directive de l'UE relative à la numérotation qui impose la présélection pour janvier 2000 – le Parlement fédéral allemand adopte une législation qui introduit à compter du 1 <sup>er</sup> décembre 2002 la présélection et la sélection appel par appel sur les réseaux locaux.	Législation adoptée en avril 2002	DTAG introduit un recours. Le 24 février 2003, Reg TP annonce que pour « des raisons techniques », la sélection appel par appel ne sera obligatoire pour les réseaux locaux qu'à compter du 25 avril 2003, et la présélection à compter du 9 juillet 2003. Ces services sont maintenant disponibles.	Oui, depuis le 25 avril et le 9 juillet 2003.

*Retards supplémentaires dus aux règles de confidentialité.* La longueur des procédures de recours est encore aggravée par les règles de confidentialité allemandes. La loi allemande sur les procédures des tribunaux confère aux parties le droit de consulter toute la documentation versée au dossier par la partie adverse. Néanmoins, Reg TP ne peut pas soumettre au tribunal les documents qui sont protégés par les règles de confidentialité, surtout en ce qui concerne les données de la comptabilité analytique de l'opérateur historique.



Reg TP n'est donc pas en mesure de soumettre toute la documentation pertinente à l'appui de ses décisions tarifaires. Par conséquent, de nombreux recours ne peuvent pas être tranchés par les tribunaux. Plusieurs actions en justice ne concernent que les aspects de confidentialité et doivent faire l'objet d'une décision avant que les affaires puissent être entendues sur le fond. La Cour administrative fédérale a décidé récemment que Reg TP devait soumettre toute la documentation pertinente, sans tenir compte de la confidentialité de l'opérateur historique, à condition que la viabilité de celui-ci ne s'en trouve pas menacée. Avant cette décision, il a été rendu à ce jour un jugement sur les tarifs qui a annulé les décisions tarifaires de Reg TP au motif que le régulateur n'avait pas produit les documents à l'appui. Actuellement, Reg TP ne peut soumettre tous les documents pertinents, en raison des recours introduits par DTAG sur un aspect constitutionnel de la décision de la Cour administrative fédérale.

On a tenté de s'attaquer au problème de la longueur des procédures du fait des règles de confidentialité. Un amendement du 7 mai 2002 (*Post und telekommunikationsrechtliches Bereinigungsgesetz*) donne à Reg TP le pouvoir de décision en matière de confidentialité. Néanmoins, selon les nouvelles règles, le régulateur doit d'abord préciser – comme auparavant le Ministère de l'économie – quelles parties de la documentation peuvent être soumises au tribunal. Apparemment, les retards et les incertitudes demeurent et l'UE conclut que : « la nouvelle législation n'est donc pas suffisante pour débloquer les procédures d'appel. »<sup>67</sup>

Il est important que les différends et les incertitudes que suscite un marché en évolution rapide comme celui des communications soient résolus rapidement. Reg TP doit mettre en œuvre des mesures de nature à dissuader DTAG de recourir à des manœuvres dilatoires excessives, notamment en usant du système juridique.

La procédure de recours devrait être allégée et raccourcie.

Il importe qu'un contrôle judiciaire puisse être exercé sur les décisions de l'autorité réglementaire, mais cette possibilité ne devrait pas devenir un moyen courant de suspendre l'application des décisions réglementaires. Les recours introduits par DTAG ont engendré un contentieux interminable avec Reg TP. Il est essentiel que le régulateur dispose, de par son mandat, du pouvoir de faire appliquer ses décisions et que les tribunaux aient le pouvoir de traiter les recours avec diligence.

Une mesure évidente serait que les tribunaux disposent d'un personnel plus nombreux pour pouvoir traiter les affaires plus rapidement. Une autre approche possible serait de créer un corps de juges compétents en droit de la concurrence et qui seraient affectés exclusivement aux affaires de télécommunications, mais on peut faire valoir à l'encontre de cette suggestion que le Tribunal administratif de Cologne dispose déjà de ce type de compétences spécialisées. Une autre proposition pragmatique pour alléger la procédure est de réduire le nombre de degrés de juridiction, de trois à deux. En fait, cette approche a déjà été adoptée dans des affaires de concurrence, pour lesquelles les recours contre les décisions du *Bundeskartellamt* n'ont été reçus que par le Tribunal administratif de Düsseldorf et, pour les questions de droit, par la Cour administrative fédérale.

## **2.12 Accès Internet à tarif forfaitaire**

Selon les directives de l'UE, un opérateur puissant sur le marché doit offrir aux nouveaux entrants une interconnexion à prix fixe et sur une base non discriminatoire là où il offre à ses clients un accès Internet à bande étroite pour un prix fixe. Le 15 novembre 2000, Reg TP a décidé que DTAG devait offrir des prix fixes de gros pour les connexions à bande étroite à Internet effectuées via son réseau téléphonique public commuté. A leur tour, les opérateurs peuvent proposer des tarifs de gros aux fournisseurs de service Internet, qui peuvent faire bénéficier leurs clients au détail de ces prix fixes.

Mais Reg TP n'a pas été en mesure de faire appliquer sa décision. A la suite de la décision du régulateur concernant un forfait de gros pour la bande étroite, DTAG a bien offert un prix fixe de gros associé à la prise de 1622 emplacements pour un usage à l'échelle nationale. Le problème était lié au nombre très élevé d'emplacements nécessaires. Cela signifiait que pour être rentable, un opérateur avait besoin d'un trafic considérable et que le seul opérateur de réseau/FAI qui disposait de cette base était la filiale de DTAG, T-Online. En mars 2002, soit 16 mois plus tard, Telefonica Deutschland a déposé une demande auprès de Reg TP en vue d'obtenir un prix de gros fondé sur l'interconnexion pour les 475 points d'interconnexion auxquels Telefonica Deutschland et d'autres opérateurs de réseaux étaient déjà raccordés. Le 10 juin 2002, Reg TP s'est prononcée en faveur de Telefonica Deutschland et a ordonné à DTAG d'offrir un accès Internet aux 475 points d'interconnexion existants sur la base d'un prix de gros fixe. Dans le cadre d'une procédure accélérée, DTAG a eu gain de cause devant le Tribunal administratif de Cologne, qui lui a accordé, le 8 juillet 2002, la suspension de la décision de Reg TP.

Le Tribunal administratif a fait valoir qu'un tarif forfaitaire de gros ne pouvait pas être imposé en tant que service d'interconnexion et qu'il fallait d'abord vérifier la nécessité d'une offre forfaitaire. Il a souligné qu DTAG ne pouvait être obligé de fournir à ses concurrents que des produits qu'il utilisait lui-même. Les nouveaux entrants craignent que ce critère de « non-discrimination » ne soit utilisé pour annuler toute décision visant à obliger DTAG à fournir un produit d'interconnexion, au motif que DTAG n'en a pas l'usage lui-même. La loi révisée devrait clairement restreindre/interdire non seulement les pratiques qui sont discriminatoires mais également celles qui visent à *gêner* les nouveaux entrants. Il est heureux que le projet de nouvelle loi sur les télécommunications contienne pareille disposition, qui devrait être maintenue dans le texte définitif.

Telefonica Deutschland et Reg TP ont contesté la décision du tribunal dans le cadre d'une procédure en référé devant la Cour administrative supérieure de Münster, mais celle-ci a confirmé la décision du Tribunal administratif de Cologne le 18 février 2003. L'obligation de DTAG de mettre en œuvre la décision de Reg TP du 11 juin 2002 fait toujours l'objet d'un appel en procédure d'urgence devant la Cour administrative supérieure de Münster.

### **2.13 Application des principes de la concurrence**

DTAG est considéré par Reg TP comme dominant sur le marché des services de téléphonie vocale sur réseau fixe. En conséquence, l'opérateur est soumis à des obligations réglementaires pour divers aspects de son activité, notamment celle de soumettre à Reg TP les tarifs de divers services pour approbation.

La loi sur les entraves à la concurrence interdit l'abus de position dominante de même que les accords horizontaux ou ententes entre les acteurs du marché de nature à fausser le jeu de la concurrence. Les accords ou les comportements qui engendrent des entraves verticales à la concurrence sont en général autorisés, mais ils peuvent être interdits par le *Bundeskartellamt* s'ils présentent un risque de distorsion important sur le marché pertinent. Un comportement restrictif particulier dans les relations verticales est interdit par définition, par exemple les régimes de prix de détail imposés.

DTAG est également assujéti au droit allemand de la concurrence, aux règles de l'UE sur la concurrence et aux diverses législations sur la concurrence en vigueur dans les juridictions où il mène ses activités.

### **Encadré 8. Exemples témoignant des réticences de l'Allemagne à mettre en oeuvre les directives de l'Union européenne**

En avril et juillet 1999, la Commission européenne a déclaré dans un avis officiel (ce qui correspond à la première étape vers une procédure d'infraction officielle) que l'Allemagne n'avait pas convenablement mis en oeuvre les directives sur l'interconnexion et sur la téléphonie locale. S'agissant de la première directive, la procédure d'infraction officielle a par la suite été lancée en novembre 1999. En ce qui concerne la téléphonie vocale, aucune procédure d'infraction officielle n'a encore été engagée. Dans les deux cas, la Commission européenne a notamment fait valoir que l'Allemagne n'avait pas pris de mesures suffisantes pour s'assurer que les fournisseurs dominants utilisaient des méthodes de calcul des coûts appropriées. Reg TP a réagi en publiant des lignes directrices relatives à ces méthodes.

La Commission a allégué que l'Allemagne n'avait pas intégralement mis en oeuvre une de ses directives selon laquelle toute société de télécommunications détenant une part de marché supérieure à 25 % devait être considérée comme puissante sur le marché. L'Allemagne a fixé le seuil de la puissance sur le marché à un tiers, mais Reg TP a annoncé qu'elle enquêterait malgré tout à partir d'une part de marché de 25 %<sup>68</sup>.

En avril 2000, la Commission européenne a allégué dans un avis officiel que l'Allemagne n'avait pas intégralement mis en oeuvre les directives de l'UE sur la concurrence et l'ouverture des réseaux pour la téléphonie vocale (ONP). Les procédures d'approbation des tarifs ne garantissaient pas suffisamment des tarifs fondés sur les coûts, et les dispositions relatives au rééquilibrage tarifaire n'avaient pas été mises en oeuvre correctement.

Le 30 octobre 2000, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction au motif que l'Allemagne n'avait pas intégralement mis en oeuvre la directive de l'UE sur l'interconnexion en ce qui concerne la sélection de l'opérateur local et, le 12 novembre 2002, elle a engagé une action contre l'Allemagne devant la Cour de justice des Communautés européennes. La Commission a allégué que la présélection de l'opérateur pour les appels locaux n'était pas offerte par DTAG malgré une date limite fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour cette offre. La Commission européenne a jugé que les raisons invoquées par l'Allemagne pour justifier cet état de fait n'étaient pas valables.

Un règlement de l'UE concernant le dégroupage de l'accès à la boucle locale est entré en vigueur en janvier 2001. En décembre 2001, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre l'Allemagne (entre autres Etats membres) pour défaut de transposition des règlements de l'UE sur le dégroupage de la boucle locale dans le droit national. (À la suite de l'approbation par Reg TP, le 15 mars 2002, du tarif pertinent, la Commission a, depuis, clos la procédure). En mars 2002, elle a annoncé le début d'une procédure d'infraction contre l'Allemagne pour défaut de mise en oeuvre du règlement de l'UE sur le dégroupage de la sous-boucle. Depuis lors, DTAG a publié une offre, approuvée par Reg TP, pour l'accès à la sous-boucle.

Les fusions, y compris la création de co-entreprises, doivent être notifiées au *Bundeskartellamt*, qui interdira les fusions ayant pour effet de créer ou renforcer une position dominante. Avant d'agir contre les abus de position dominante dans le secteur des télécommunications, le *Bundeskartellamt* doit consulter Reg TP. En vertu de la loi sur les télécommunications, les acteurs du marché ayant subi un préjudice du fait de pratiques abusives de la part d'un fournisseur dominant peuvent demander à être indemnisés.

Si elle était interprétée comme un recul dans la réforme en faveur de la concurrence, l'annulation par le Ministère de la décision du *Bundeskartellamt* sur une fusion dans l'industrie du gaz pourrait être un motif de préoccupation.

#### **2.14 L'Allemagne et l'accord de l'OMC**

Ainsi qu'il est noté plus haut, il n'existe pas de restriction applicable aux personnes physiques ou morales en ce qui concerne la nationalité ou la taille de la participation, ni aucune autre restriction, à la détention d'actions de l'opérateur historique de services publics de télécommunications. Par conséquent, l'Allemagne agit à cet égard en accord avec les principes de l'OMC. Cependant, certains prétendent avec véhémence que l'Allemagne pourrait avoir violé ses engagements dans le cadre de l'accord de 1997 de l'OMC sur les services de télécommunications de base et, en particulier, les principes énoncés dans le « Document de référence » annexé à l'accord, qui a été accepté en totalité par l'Allemagne en tant qu'État membre de l'Union européenne.

L'Allemagne a été accusée par certains nouveaux entrants de n'avoir pas empêché DTAG de s'engager dans des pratiques anticoncurrentielles sur plusieurs plans, notamment en ce qui concerne la fourniture de lignes louées pour l'accès local, et de ne pas avoir pris les moyens nécessaires pour s'assurer que les tarifs des terminaisons fixes vers mobiles sont non discriminatoires, fondés sur les coûts, transparents et raisonnables, et de se trouver par conséquent en violation du document de référence de l'OMC<sup>69</sup>.

### **2.15 *L'impact de la convergence sur la réglementation***

La nouvelle directive-cadre de la CE vise à prendre en compte les tendances à la convergence en couvrant tous les réseaux et les services de communication électronique qui entrent dans son champ d'application. Avec le concept élargi de réseaux de communications électroniques, le nouveau paquet couvre l'ensemble de l'industrie et tient compte de la convergence et des innovations technologiques. D'autres secteurs feront l'objet d'une réglementation similaire, et de l'application du concept de dominance, ainsi que le nouveau cadre réglementaire de l'UE le requiert, puisque la réglementation spécifique à un secteur sera de plus en plus intégrée au droit de la concurrence en général.

La question d'avoir une seule autorité réglementaire pour le secteur en convergence des communications a été soulevée (par la Commission des monopoles) mais il semble que cela soit difficile à réaliser. La Constitution allemande prévoit que les télécommunications sont de compétence fédérale et que la réglementation des marchés des télécommunications relève par conséquent de la responsabilité du gouvernement fédéral. À l'inverse, la réglementation en matière de radiodiffusion est du ressort des Länder. Il est donc difficile d'envisager une seule autorité réglementaire (comme dans le modèle britannique de l'OFCOM).

L'un des besoins clés est de veiller à l'existence d'une coopération et d'une coordination effectives entre les autorités réglementaires des divers secteurs des communications. Il est aussi crucial que les nouveaux services issus de la convergence ne soient pas asphyxiés par la réglementation.

### 3. PERFORMANCE DE L'INDUSTRIE DES TELECOMMUNICATIONS

#### 3.1 Introduction

La justification de la réglementation réside dans les effets souhaitables qui en sont attendus. Aussi l'impact de la réglementation devait être régulièrement et systématiquement réexaminé afin de veiller à ce que les avantages escomptés se concrétisent.

L'évaluation de l'impact de la réglementation doit aller au-delà du nombre de nouveaux entrants et prendre en compte les éléments suivants :

- Nature et étendue du développement et de la modernisation accélérés du réseau ;
- Croissance du marché et du chiffre d'affaires ;
- Baisse des prix ;
- Élargissement de la gamme de services fondés sur les infrastructures et les technologies de pointe ;
- Amélioration de la qualité du service ;
- Élargissement du choix du consommateur ;
- Amélioration de la productivité ;
- Accroissement des avantages pour la collectivité.

#### 3.2 Croissance et modernisation du réseau

DTAG a fait des investissements considérables dans ses réseaux de télécommunications depuis 1990, notamment dans le déploiement d'un nouveau réseau en Allemagne orientale, à la suite de la réunification. Le réseau de lignes fixes de DTAG est entièrement numérisé aux niveaux interurbain et international, ainsi qu'au niveau local et pour la transmission. Fort de son réseau de pointe, l'opérateur a introduit les technologies ATM (mode de transfert asynchrone) et WDM (multiplexage par répartition en longueur d'onde).

Le tableau 2 (page 6 du présent document) indique que le nombre total de lignes en Allemagne est passé de 46.53 millions en 1998 à 53.72 millions en 2002. Les concurrents ne fournissaient que 0.3 % de ces lignes en 1998, mais 4.4 % en 2002. En janvier 2002, 80 % des lignes avaient été mises à niveau pour le DSL.

Reg TP estime que depuis la libéralisation du marché, plus de 20 milliards d'euros ont été investis dans l'équipement et l'infrastructure de télécommunications en Allemagne. Au cours de 2002, les opérateurs de télécommunications ont investi au total 6.4 milliards d'euros en équipements, dont 30 % dans les réseaux mobiles et 70 % dans les réseaux fixes, y compris la télévision par câble.

Le tableau 9 montre la répartition des dépenses d'investissement de DTAG dans le monde entre les réseaux fixes et mobiles pour la période 1999-2002. Il indique aussi que les dépenses d'investissement de l'opérateur ont augmenté, pour les réseaux fixes, de 26 % en 2000 et encore de 28 % en 2001 et, pour les réseaux mobiles, de 16 % en 2000 et de près de 94 % en 2001. Au total, les investissements de DTAG ont fortement augmenté, de près de 300 % entre 1999 et 2000, mais ils ont accusé une baisse d'environ 54 % en 2001 par rapport à 2000. Néanmoins, la dépense en capital de DTAG en 2001 représentait encore presque le double de celle de 1999. La catégorie « Autres dépenses d'investissement » pour 2000 inclut l'investissement ponctuel exceptionnellement élevé dans les licences UMTS.

**Table 9. Dépenses d'investissement de Deutsche Telekom pour la période 1999-2002 (en millions d'euros)**

	1999	2000	Variation en pourcentage 1999/2000	2001	Variation en pourcentage 2000/2001	2002	Variation en pourcentage 2001/2002
<b>Réseau fixe</b>	2 373	2 985	25.8%	3 831	28.3%	2 609	-31.9%
<b>Réseau mobile</b>	750	873	16.4%	1 692	93.8%	826	-51.2%
<b>Bâtiments</b>	364	263	- 27.7%	159	- 39.5%	177	-11.3%
<b>Autres dépenses d'investissement</b>	2 487	19 415	680.7%	5 186	- 73.3%	3 150	-17.3%
<b>Total</b>	5 974	23 536	294.0%	10 868	- 53.8%	7 625	-29.8%

Source : Formulaire 20-F soumis par Deutsche Telekom AG à la SEC (*Securities and Exchange Commission*) le 23 avril 2002, p. 80.

*La réunification allemande de 1990.* DTAG a déployé des efforts considérables pour étendre et moderniser l'infrastructure de télécommunications sur le territoire de l'ex-Allemagne de l'Est, où les installations étaient obsolètes. Le nombre de lignes dédiées au trafic est-ouest, qui n'était que d'une centaine environ en 1989, soit un an avant la réunification, a ainsi été porté à plus de 30 000 à la fin de 1991. Entre 1990 et 1997, DTAG a mis en oeuvre son programme de développement intitulé «Telekom 2000», pour construire progressivement en Allemagne orientale un réseau de base complètement numérisé, mettre à niveau tout le réseau local, introduire les services mobiles et fournir aux Länder d'Allemagne orientale une couverture de radiodiffusion égale à celle de l'Allemagne occidentale. Durant cette période, DTAG a investi 25.5 milliards d'euros et posé 120 000 km de fibre optique ainsi que 276 000 km de fil de cuivre. La numérisation et l'utilisation de la fibre optique font du réseau de télécommunications de l'Allemagne orientale l'un des plus modernes du monde. Pendant les trois premières années du programme «Telekom 2000», DTAG comptait à elle seule pour environ 10 % du total des investissements consacrés à l'économie de l'Allemagne orientale.

En 1994, le déploiement du service mobile (réseaux C et D1) était pratiquement achevé. Une large gamme de services mobiles et de données était disponible dans tout le pays et 4.6 millions de foyers supplémentaires avaient été raccordés à des réseaux modernes de télévision par câble.

Le nombre total d'abonnés aux services mobiles en Allemagne a atteint près de 60 millions en décembre 2002, soit un taux de pénétration de 71.7 %, supérieur à celui des États-Unis (47.7 %) et du Japon (62.1 %), mais inférieur à la moyenne pour l'Europe occidentale (77 %). Cependant avec un marché allemand proche de la saturation, la croissance du nombre d'abonnés aux services mobiles a ralenti, les quatre opérateurs allemands n'ayant attiré que trois millions de nouveaux utilisateurs en 2002.

### 3G/UMTS

On a estimé que la construction de l'infrastructure UMTS pourrait coûter de 20 à 30 milliards d'euros, mais des incertitudes planent actuellement sur le programme d'investissement qui sera effectivement entrepris. T-Mobile (filiale de DTAG), Vodafone, mmO2 plc et E-Plus (filiale de KPN) prévoient toujours de fournir des services 3G en Allemagne. T-Mobile a annoncé en janvier 2003 qu'il lancerait son service 3G en Allemagne au troisième trimestre 2003. Au départ, 200 villes allemandes seront desservies, soit davantage que la couverture minimum de 25 % de la population allemande requise par sa licence. Par contre, Mobilcom a annoncé son retrait du marché. Et en juillet 2002, Telefonica et Sonera (groupe 3G) ont annoncé qu'ils avaient décidé d'arrêter l'exploitation de l'UMTS en Allemagne. Leurs intentions concernant les engagements de leur licence en matière de déploiement de l'infrastructure UMTS ne sont pas claires.

### 3.3 Développement de la concurrence

La fourniture des services interurbains et internationaux a fait l'objet d'une concurrence intense. Le tableau 10 indique qu'en 2001, la part de DTAG sur le marché national interurbain a chuté à 60 % et sa part des appels internationaux à 50 %. Cependant, les concurrents ne comptaient que pour 4.4 % des 53.7 millions de lignes existant en Allemagne, et DTAG fournissait environ 96.6 % des lignes DSL destinées à l'accès Internet haut débit.

Un rapport de la Commission des monopoles de décembre 2001, tout en soulignant les signes d'une concurrence effective sur les marchés des appels interurbains et internationaux, notait une tendance à la concentration sur le marché allemand (DTAG commençant à regagner ses parts de marchés perdues).

Ainsi que l'indique le tableau 10, la part de marché des nouveaux entrants dans la fourniture des lignes d'accès est encore très faible. En 1998, elle était de 0.5 % et n'a atteint que 1 % en 1999, 1.7 % en 2000, et 3 % en 2001. Mais la faiblesse de ce chiffre global ne donne pas une image complète de la situation. En fait, il n'y a guère de concurrence sur certains réseaux locaux.

**Tableau 10. Part de marché des nouveaux entrants en Allemagne, 1998-2001**  
(part des minutes commutées, en pourcentage)

Année	Ligne d'accès (canaux)	Interurbain	International
1998	0.5	30	30
1999	1	40	40
2000	1.7	34	56
2001	3	40	50
2002	4.4	n.d.	n.d.

Note : La part des nouveaux entrants dans l'ensemble des appels nationaux était de 5.9 % en 1998 et de 18.2 % en 1999

Source: OECD, Perspectives des communications, 2003.

Reg TP estime<sup>70</sup> que les citoyens d'environ 47 % des 188 grandes villes allemandes de plus de 50 000 habitants ont la possibilité de quitter DTAG pour un autre opérateur. Innovation en Allemagne, ils peuvent notamment s'adresser à des « opérateurs métropolitains ». Il s'agit d'opérateurs qui exerçaient généralement des activités de services dans leurs régions ou collectivités respectives (services publics locaux, entreprises de travaux publics ou même banques locales) et qui peuvent offrir des services diversifiés. Ceux qui ne possèdent pas de licence fournissent des services liés à l'infrastructure comme la location de droits de passage, de câble optique ou de câble en cuivre non utilisé, d'espace pour antennes, et offrent ainsi davantage des services « d'opérateur à opérateur ». Certains opérateurs métropolitains qui détiennent une licence de classe 3 fournissent des services de transmission de base, des lignes louées ou l'accès à Internet, et revendent des services vocaux et mobiles. D'autres, ceux qui ont une licence de classe 4, fournissent de la téléphonie publique. Ceux qui détiennent les deux licences (classes 3 et 4) peuvent fournir l'ensemble de la gamme des services de télécommunications, y compris la téléphonie et les services à valeur ajoutée.

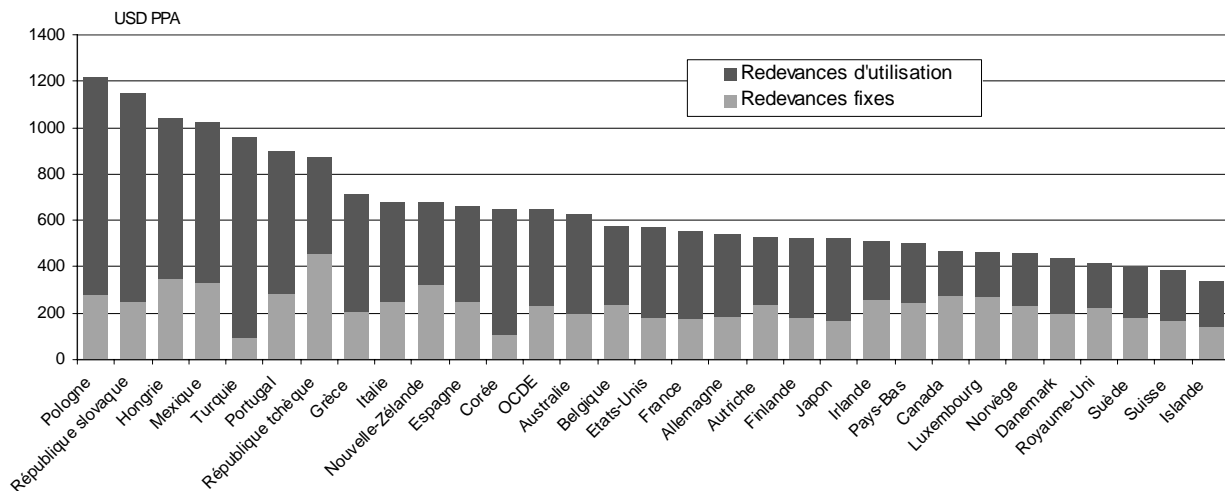
En janvier 2003, 64 opérateurs métropolitains offraient un service local, dont, à titre d'exemple, NetCologne (Cologne), Versatel (Dortmund), Telebel (Wuppertal), HanseNet (Hambourg) et BerliKomm (Berlin).

### 3.4 Prix

Avant la libéralisation, on estimait que l'Allemagne était le pays de l'OCDE où les prix étaient les plus élevés, en particulier pour les appels internationaux, mais depuis que le marché allemand de la téléphonie vocale a été déréglementé, le 1<sup>er</sup> janvier 1998, la concurrence a fait chuter le prix des appels longue distance. Reg TP estime que les prix sur certains appels interurbains ne représentent plus que 7 % de ce qu'ils étaient à l'époque du monopole. Depuis 1998, la concurrence a fait baisser les prix des appels internationaux de près de 95 %.

Les données de l'OCDE présentées à la figure 4 indiquent qu'au mois d'août 2002, les tarifs des télécommunications en Allemagne, pour un panier de services de télécommunications aux particuliers, se situaient dans la moyenne de l'OCDE, mais qu'ils étaient plus élevés que ceux des pays qui ont ouvert tôt leurs marchés, comme le Danemark et les Pays-Bas. Il faut noter que la comparaison est effectuée sur la base des tarifs standard et ne prend pas en compte les rabais.

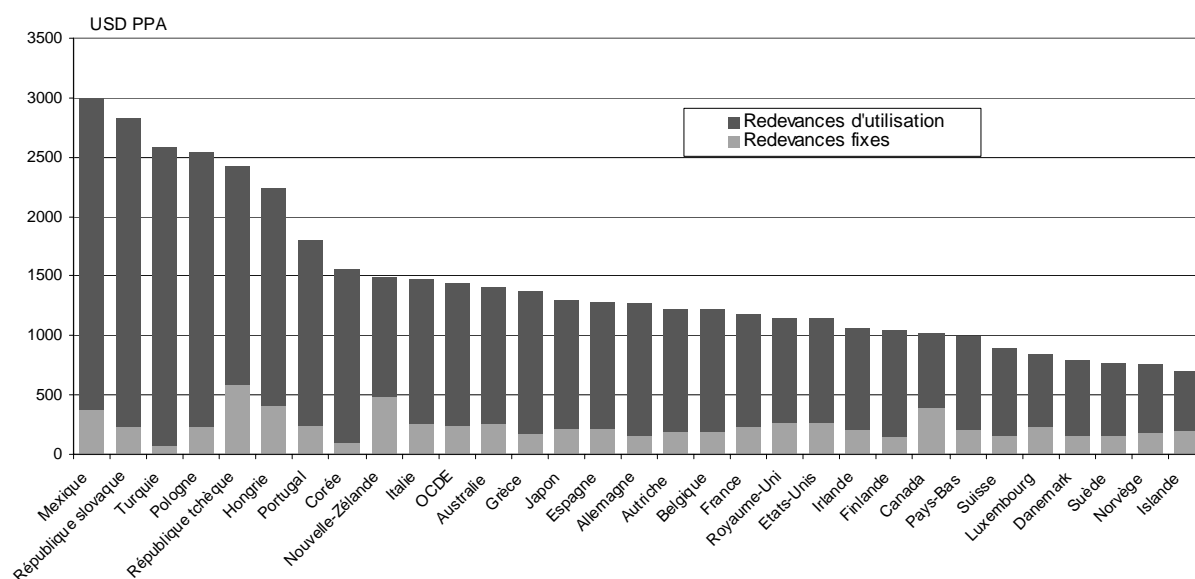
**Figure 4. Panier OCDE composite de tarifs téléphoniques, abonnés résidentiels (TVA comprise)  
Août 2002**



Une comparaison similaire de l'OCDE au niveau international pour un panier de services de télécommunications utilisés par les entreprises (voir figure 5) indique que pour ce segment, les prix se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE.



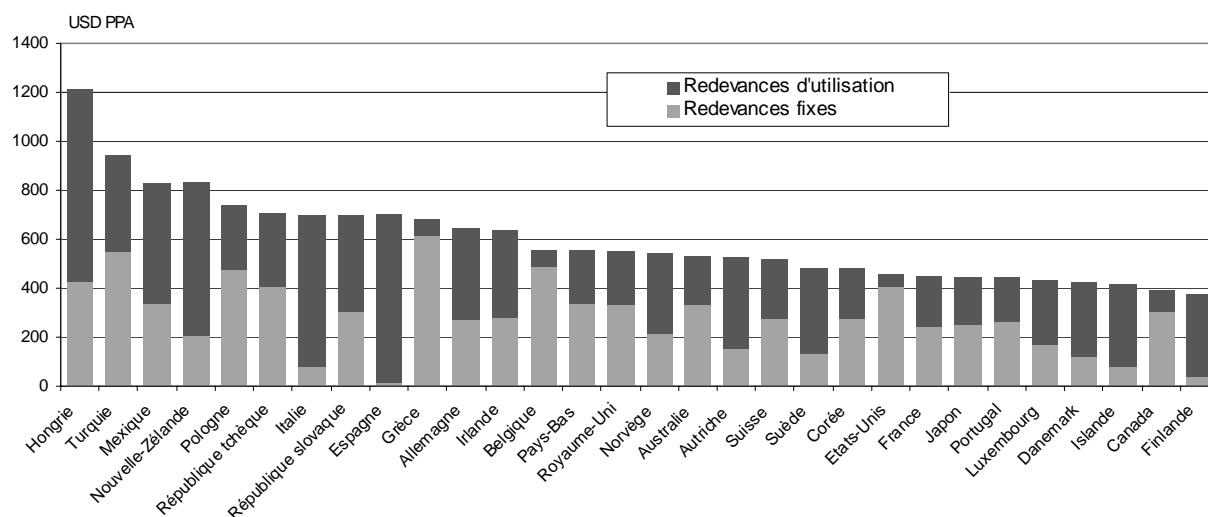
**Figure 5. Panier OCDE composite de tarifs téléphoniques, abonnés professionnels (hors TVA)  
Août 2002**



### Tarifs des services mobiles

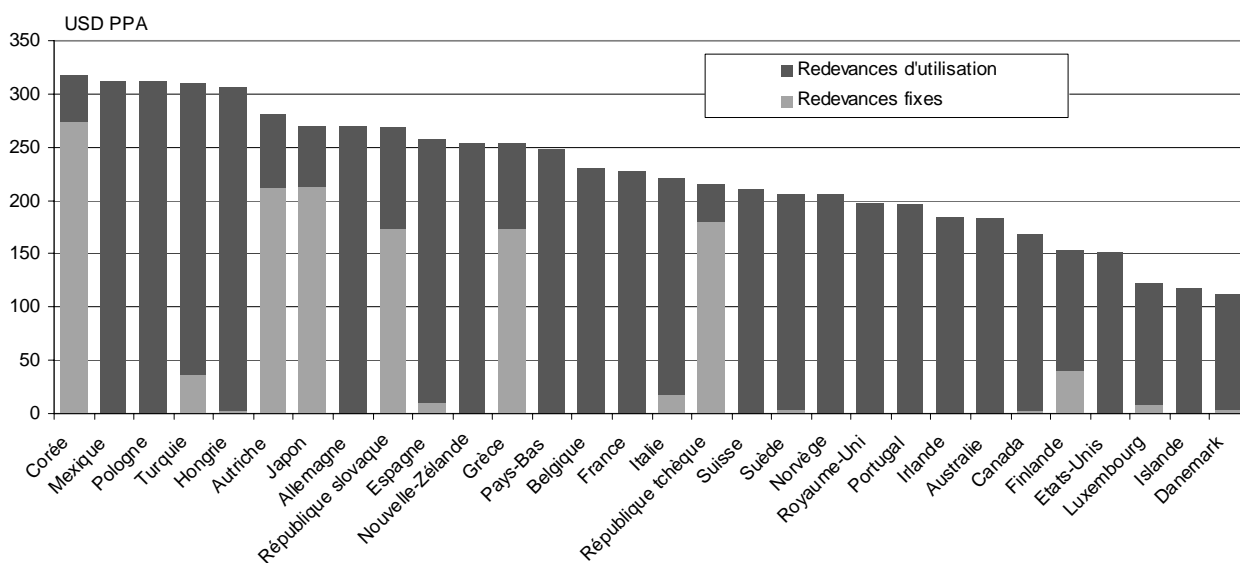
La comparaison pour un panier de services de télécommunications mobiles en août 2002 présentée à la figure 6 indique que les tarifs des services mobiles en Allemagne se situent au milieu de la fourchette des pays de l'OCDE.

**Figure 6. Panier OCDE des tarifs de téléphonie mobile pour une utilisation moyenne, août 2002**



En revanche, comme le montre la figure 7, les tarifs pour un panier de services mobiles pour une faible utilisation sont relativement élevés en Allemagne par rapport à d'autres pays européens.

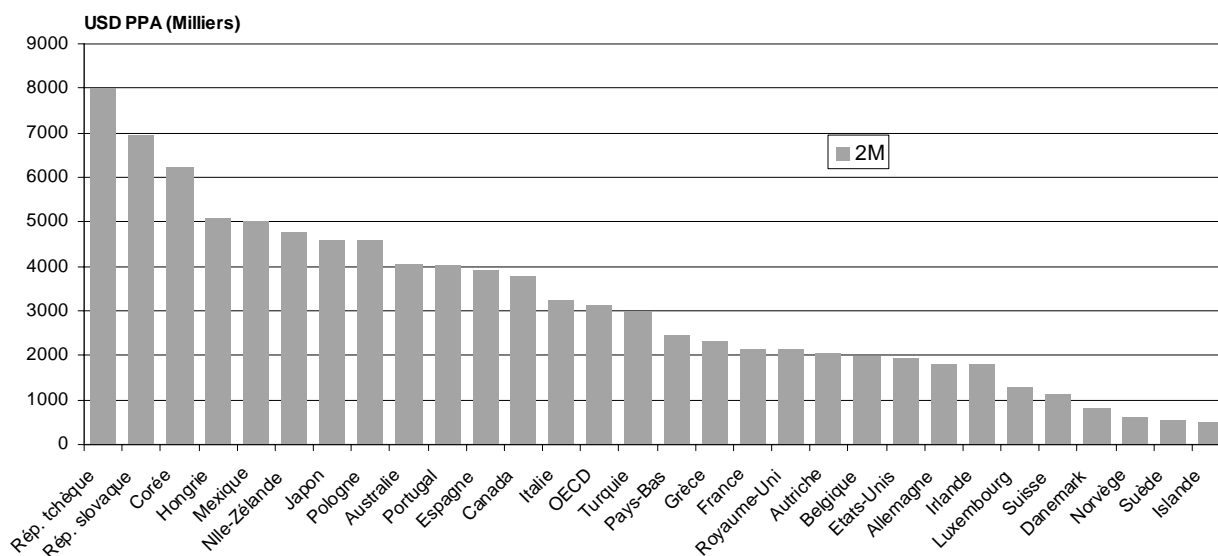
**Figure 7. Panier OCDE de tarifs de la téléphonie mobile pour une faible utilisation, août 2002**



### Lignes louées

Une comparaison des paniers de tarifs de lignes louées en août 2002 dans les pays de l'OCDE (voir figure 8) indique que les tarifs pratiqués en Allemagne se situent dans le bas de la fourchette. Par contre, ainsi que cela a déjà été noté, les délais de fourniture des lignes louées en Allemagne sont parmi les plus longs.

**Figure 8. Comparaison des paniers OCDE de tarifs de lignes louées, août 2002**



### 3.3 Recettes

Le tableau 11 indique les parts respectives des divers services de télécommunications dans les recettes. Les recettes totales ont fortement progressé sur la période 1998-2002, mais ce mouvement recouvre des évolutions différentes selon les catégories de services. Les recettes provenant de la fourniture d'accès et des appels ont décliné, tandis que celles tirées des redevances d'interconnexion et de la téléphonie mobile ont connu une forte augmentation.

**Tableau 11. Recettes des services de télécommunications**

<b>Segment</b>	<b>1998</b> (en milliards de DM)	<b>1999</b> (en milliards de DM)	<b>2000</b> (en milliards de DM)	<b>2001</b> (en milliards de DM)	<b>2002</b> (en milliards de DM)
Total	84.4	93.3	108.2	115.7	119.2
Fourniture d'accès et appels	45.8	42.4	41.0	41.0	42.9
Téléphonie mobile	18.6	25.7	35.2	38.4	39.3
Lignes louées	2.1	2.3	2.4	2.5	2.7
Interconnexion	3.5	7.2	10.3	12.5	11.3
Télévision par câble	4.5	4.8	5.0	5.2	5.5
Autres services	9.9	10.9	14.3	16	17.4

Source : Reg TP à <http://www.Reg TP.de>. Estimations préliminaires 2001/2002.

Le nombre de minutes d'appel sur le réseau fixe a augmenté régulièrement entre 1997 et 2001, baissant pour la première fois en 2002, en partie parce que les utilisateurs ont reporté leurs appels sur leurs téléphones portables. Le trafic Internet est désormais un facteur déterminant du volume de trafic sur le réseau fixe en Allemagne, et on a constaté une importante baisse des appels commutés en faveur des appels DSL<sup>71</sup>.

Le tableau 12 indique que les recettes internationales nettes de DTAG se sont maintenues aux alentours de 35 milliards d'euros par an entre 1997 et 1999, puis, après l'ouverture totale du marché, qu'elles ont progressé de façon significative jusqu'à 40.9 milliards d'euros, 48.3 milliards d'euros et 53.7 milliards d'euros, en 2000, 2001 et 2002 respectivement. Cependant, le bénéfice net de DTAG a fortement chuté, soit de 17.7 milliards d'euros en 1997 à 2.2 milliards d'euros en 1998, 1.3 milliard d'euros en 1999 et 5.9 milliards d'euros en 2000. L'opérateur a ensuite accusé une perte nette de 3.5 milliards d'euros en 2001 et une perte massive de 24.6 milliards en 2002, principalement due à des provisions exceptionnelles.<sup>72</sup>

**Tableau 12. Évolution des recettes nettes de DTAG (milliards d'euros)**

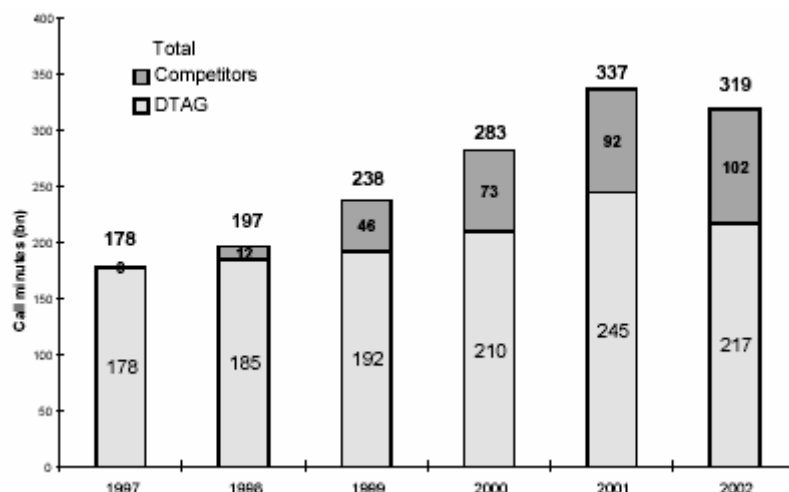
<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
32.3	34.5	35.1	35.5	40.9	48.3	53.7

Source : Deutsche Telekom, rapport annuel 2002.

Comme l'indique la figure 9, les minutes d'appel sur les lignes fixes ont baissé en 2002. Cependant, la croissance des services RNIS et T-DSL a permis aux recettes provenant des redevances d'accès de continuer d'augmenter. La baisse des recettes provenant de la téléphonie vocale sur réseau fixe en 2002 a été compensée par l'augmentation des recettes provenant des télécommunications mobiles, de la transmission de données et des solutions systèmes, ainsi que des services Internet au consommateur.

L'ouverture complète du marché à la concurrence, en janvier 1998, a cependant eu pour effet de faire baisser de 36.8 % à 30.2 % entre 2000 et 2001 la part des recettes de DTAG provenant du service traditionnel de téléphonie vocale sur réseau fixe. Cette baisse est essentiellement due à la concurrence qui s'exerce dans les services de téléphonie vocale à longue distance mais aussi à l'utilisation croissante des portables. Comme la figure 9 le montre, la part des nouveaux entrants sur le marché du réseau fixe a continué de croître en Allemagne, même si DTAG détenait toujours 54.3 % du marché global des télécommunications en Allemagne (mesurées en termes de minutes commutées).

**Figure 9. Minutes d'appel sur le réseau fixe 1997-2002**



Note : Les chiffres pour 2002 sont provisoires.

Source : Reg TP Rapport annuel 2002, disponible sur : <http://www.Reg TP.de>

La concurrence sur le marché de la téléphonie sur réseau fixe a conduit à une baisse accentuée des tarifs. DTAG a en effet introduit ces dernières années plusieurs réductions tarifaires pour faire face à ses concurrents et, dans certains cas, pour se conformer aux exigences du régime de plafonnement des prix.

### *Services mobiles*

Les tarifs des services mobiles ont baissé de près de 60 % depuis 1995, ce qui à la fois découle d'un accroissement de la demande et y contribue, de sorte que le téléphone portable fait de plus en plus en concurrence au réseau fixe traditionnel de téléphonie vocale de DTAG, en particulier sur le marché des appels locaux.

Les recettes cumulées des opérateurs de services mobiles atteignaient au total 23.7 milliards d'euros en 2002, soit 2.8 % de plus qu'en 2001. Reg TP attribue cette augmentation aux opérateurs de réseaux qui ont réussi à introduire sur le marché de nouveaux services de données de type GPRS (service général de radiocommunication en mode paquet), HSCSD (données à commutation de circuits à haut débit) et i-mode<sup>73</sup>. Le nombre de messages SMS a progressé fortement en 2002 (47.5 %). Les nouveaux opérateurs ont enregistré à eux seuls des recettes de 18.4 milliards d'euros, soit une augmentation de 5.2 % par rapport à 2001. En revanche, les fournisseurs de services ont subi une baisse d'environ 4.5 % sur la même période.

## *L'endettement de DTAG*

Le tableau 13 montre l'évolution du grave problème d'endettement de DTAG. La dette de l'opérateur, qui était de 51.1 milliards d'euros en 1996, semblait devoir suivre une tendance à la baisse, descendant à 44.9 milliards en 1997 et à 39.9 milliards en 1998, mais elle a recommencé à s'alourdir en 1999, pour atteindre 42.3 milliards et exploser à 60.4 milliards en 2000, une grande partie étant due à l'achat des licences UMTS mais aussi à des acquisitions. En 2001, l'endettement total de DTAG a encore augmenté jusqu'à 67 milliards d'euros. Depuis, l'opérateur n'a pas ménagé ses efforts pour réduire sa dette en cédant des actifs et en réduisant ses coûts, ce qui a porté fruit en 2002 avec une légère baisse du niveau d'endettement à 63 milliards d'euros. Il convient de souligner que le problème d'endettement de DTAG est davantage imputable aux investissements de l'opérateur qu'à la libéralisation, puisque ses recettes nettes, comme on l'a vu plus haut, ont nettement augmenté dans les années consécutives à l'ouverture du marché à la concurrence.

**Table 13. Évolution de la dette de DTAG (milliards d'euros)**

<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
51.1	44.9	39.9	42.3	60.4	67.0	63.0

Source : Deutsche Telekom, rapport annuel 2002.

### **3.6** *Qualité de service*

La qualité de service s'est sensiblement améliorée, comme dans le reste du monde, notamment grâce aux progrès de la technologie des télécommunications, mais également sous l'effet des pressions de la concurrence. En fait, la qualité de service est un élément clé de la stratégie concurrentielle de nombre d'opérateurs.

Comme on l'a noté plus haut, les opérateurs de télécommunications allemands doivent fournir à Reg TP des données relatives à la qualité de service. Reg TP devrait publier les informations qu'elle recueille sur la qualité de service sous une forme qui aide les consommateurs à faire des choix éclairés et qui fournisse aux opérateurs une information en retour utile sur la qualité du service qu'ils offrent. Le régulateur pourrait tirer à cet égard des enseignements de l'expérience de pays qui ont une longue pratique en la matière, comme l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis.

### **3.7** *Productivité et emploi*

Il n'existe pas d'estimations de la productivité plurifactorielle des opérateurs de télécommunications allemands. Une mesure simple de la productivité du travail est le nombre de lignes ou de canaux d'accès rapporté à l'effectif. Malgré quelques insuffisances, cette mesure est un élément de comparaison utile. Le chiffre d'affaires rapporté à l'effectif est aussi un indicateur de la productivité qui est largement utilisé. Comme ailleurs, la productivité du travail dans les télécommunications en Allemagne a augmenté, du fait du développement rapide du réseau, conjugué à une croissance plus lente des effectifs et, en fait, plus récemment, leur réduction.

Le tableau 14 indique qu'en Allemagne, le nombre de canaux par employé a augmenté régulièrement. Il est passé de 156.7 en 1992, à 192.7 en 1995, 209.4 en 1997, 215.9 en 1999, pour baisser ensuite légèrement à 208.6 en 2000 mais remonter à 216.2 en 2001. Le chiffre d'affaires par employé a augmenté, passant de USD 126 000 en 1991 à USD 155 700 en 1993, USD 212 100 en 1995, pour tomber à USD 202 700 en 1997, mais remonter à USD 229 000 en 1999 puis encore à USD 236 000 en 2001.

**Tableau 14. Allemagne : Indicateurs de la productivité du travail pour le secteur des télécommunications**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Canaux par employé</b>		156.7	163.9	179.9	192.7	213.8	209.4	211.4	215.9	208.6	216.2
<b>Chiffre d'affaires par employé (milliers d'USD)</b>	126		155.7		212.1		202.7		229.0		236.0

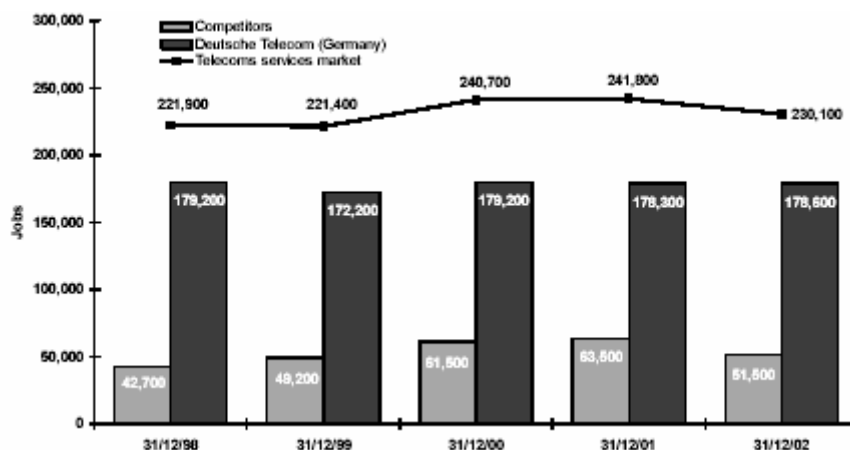
Source: OECD, Perspectives des communications 2003

Reg TP devrait imposer à DTAG de publier des estimations de sa productivité, y notamment de sa productivité totale, afin de permettre une amélioration du contrôle et d'aider à fixer le facteur X (qui est fondé sur la productivité) dans la formule de plafonnement des prix. Reg TP devrait aussi s'atteler à l'amélioration de ses propres compétences en matière d'études sur la productivité.

Ainsi que le montre la figure 10, le nombre de personnes travaillant sur le marché allemand des télécommunications a augmenté. Il est passé de 240 700 fin 2000 à 241 800 fin 2001, soit un taux de croissance légèrement positif de 0.46 %, après l'augmentation de 8.7 % constatée en 2000. En 2002, pour la première fois depuis l'ouverture du marché, en 1998, le nombre d'emplois dans le secteur des télécommunications en Allemagne a baissé de 5 %, à 230 100. La principale raison de cette baisse est la réduction de 19 % des effectifs des nouveaux entrants à la suite de licenciements ou de cessation d'activité. Les effectifs de DTAG sont restés stables (environ 178 600 personnes). DTAG a annoncé environ 42 500 suppressions d'emploi, mais celles-ci ne se feront sentir qu'après 2003 et devraient continuer jusqu'à la fin de 2005.

Le secteur des services mobiles comptait au total 31 500 personnes employées, 22 760 si l'on ne compte pas le personnel de DTAG.

**Figure 10. Effectifs du marché allemand des services de télécommunications**



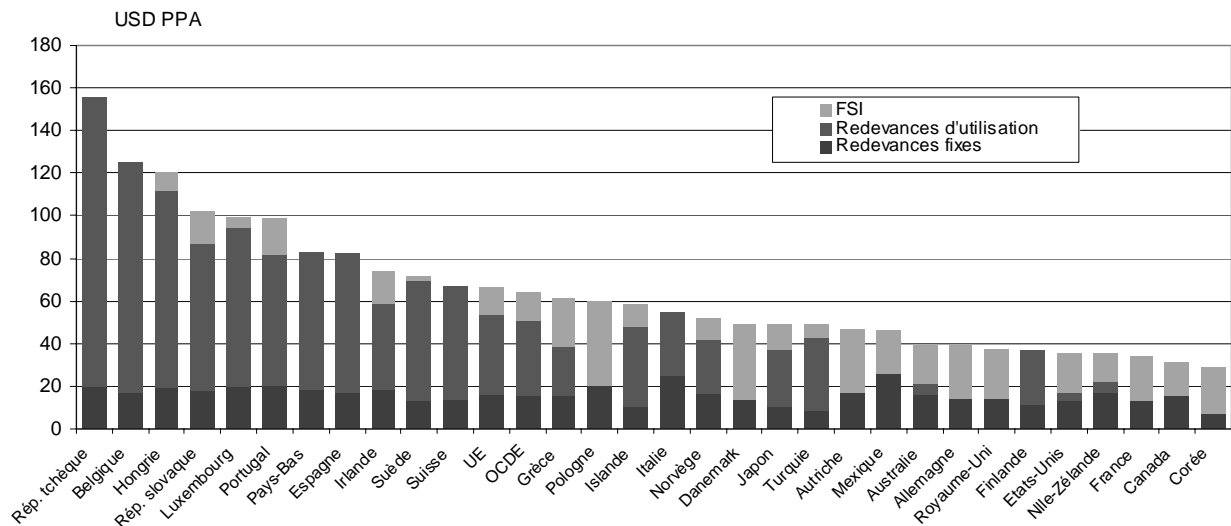
Source : Reg TP rapport annuel 2002, p. 9

### 3.8 Développement de l'Internet et performance

L'Allemagne est l'un des pays qui comptent le plus grand nombre d'internautes et l'utilisation de l'Internet bas débit et haut débit y augmente rapidement. Dans le bas débit, les consommateurs allemands disposent d'un large choix de tarifs pour l'accès Internet commuté, relativement bas pour les consommateurs résidentiels, notamment pour l'Internet tarifé à l'utilisation (sans enregistrement, sans abonnement mensuel et sans utilisation minimum) et des forfaits illimités. Reg TP a estimé qu'à la fin de 2002, près de 35 millions d'allemands âgés de plus de 14 ans, soit plus de la moitié de ce groupe démographique, avaient accédé à Internet d'une manière ou d'une autre.

Comme l'indique la figure 11, le prix d'un panier de 40 heures d'accès de jour à Internet en Allemagne était le huitième plus faible de l'OCDE.

**Figure 11. Panier OCDE d'accès à Internet pour 40 heures dans la journée, tarifs du RTPC après réductions, septembre 2002 (TVA comprise)**



*Haut débit.* DTAG est de très loin le plus gros fournisseur de services DSL en Allemagne. Le tableau 15 montre qu'à la fin de juin 2002, plus de 90 % des lignes d'accès (en pourcentage du total des lignes d'abonnés) avait été mises à niveau pour le DSL. A la fin de l'année, DTAG avait vendu plus de 3.1 millions de lignes T-DSL, soit environ un million de plus qu'en 2001.

**Table 15. Couverture DSL en Allemagne, en France, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis**

Couverture DSL (pourcentage des lignes)	2000	2001	2002	2003
Allemagne	60	80	90	
France	32	76	86	91
Suède		70	75	
Royaume-Uni	50	60	66	
États-Unis	36	50	62	65

Source : OECD, sociétés.

Au troisième trimestre 2002, le taux de pénétration des abonnements au haut débit en Allemagne atteignait 3.15 % de la population, soit plus qu'en France (1.64 %) et au Royaume-Uni (1.26 %) mais moins qu'en Suède (6.8 %) et aux États-Unis (5.84 %). Les données de juin 2003 montrent que

l'Allemagne se situe au 14<sup>ème</sup> rang des pays de l'OCDE en termes de pénétration, avec un taux qui avoisine 5 pour cent. DTAG a annoncé un programme d'investissement de 730 millions d'euros sur quatre ans pour mettre à niveau son réseau en Allemagne orientale de façon à pouvoir y fournir des services DSL.

### **3.9 *Avantages pour la collectivité et sur le plan de l'emploi***

Du fait que la baisse des tarifs des services interurbains et internationaux a été compensée par une hausse des tarifs locaux, il n'est pas possible de généraliser l'étendue du gain à tous les consommateurs. De toute évidence, les consommateurs qui utilisent davantage l'interurbain et l'international sont probablement ceux qui ont le plus gagné. Mais la majorité des consommateurs profitera de l'amélioration de la productivité, du choix et de la qualité de service qui bénéficieront aussi à l'ensemble de la collectivité.

L'industrie des télécommunications – un secteur d'une importance critique pour l'économie allemande – continuera de tirer des avantages des effets à long terme de la dynamique de la concurrence sur l'efficacité. En termes de taille, le secteur – télécommunications et services postaux ensemble – représente 1.9 % de la valeur brute de la production et 2.4 % de la valeur ajoutée brute de l'économie. Le marché des services de télécommunications représente environ 70 % de ces chiffres, soit 1.4 % de la valeur brute de la production et 1.7 % de la valeur ajoutée brute de l'économie<sup>74</sup>.

Le développement accéléré du réseau a créé de l'emploi dans l'industrie des télécommunications avec un effet multiplicateur sur d'autres industries. A la fin de 2002, les opérateurs qui se faisaient concurrence sur le réseau fixe (hors télévision par câble) détenteurs d'une licence avaient un effectif total de 22 700 employés. Les fournisseurs de services dispensés de licence, les câblo-opérateurs et autres services radio<sup>75</sup> emploient environ 6 000 personnes. Néanmoins, comme dans beaucoup d'autres pays, une importante réduction des effectifs est en cours en Allemagne. Ce qui importe, c'est que la libéralisation du marché a aidé l'Allemagne à accélérer le déploiement de l'infrastructure nécessaire à l'économie de l'information, ce qui aidera à la placer en bonne position pour tirer avantage des opportunités qui émergent et aussi à améliorer sa compétitivité internationale.

## **4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

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

La réforme de la réglementation a été bien engagée en Allemagne, mais il est nécessaire de réaffirmer l'engagement à prendre des mesures énergiques en faveur de la concurrence, surtout si l'on considère que les premiers signes de succès des réformes en faveur de la concurrence s'amenuisent devant le risque croissant de voir DTAG remonopoliser le marché des télécommunications, notamment sur le marché du haut débit DSL.

Les objectifs clés du gouvernement sont d'encourager l'investissement efficace dans l'infrastructure et de promouvoir l'innovation, dans l'intérêt du consommateur mais aussi de l'économie en général. Pour stimuler les investissements nécessaires dans le secteur des communications, il faut mettre en place une réglementation stable, prévisible, favorable à la concurrence et technologiquement neutre. Les études de l'OCDE indiquent que ce sont les pays qui ont des régimes favorables à la concurrence qui obtiennent les meilleurs résultats en matière de développement et de modernisation des télécommunications, y compris en ce qui concerne la disponibilité et le déploiement du haut débit.

Dans la présente section sont exposées les conclusions sur les points forts et les points faibles de la réforme de la réglementation en Allemagne, ainsi que des recommandations pour remédier aux points faibles du système.



### *Points forts*

On peut constater dans le secteur allemand des télécommunications un certain nombre de points forts, qui sont énumérés dans l'encadré 9 ci-après.

#### **Encadré 9. Points forts**

- Appui du gouvernement au développement d'une infrastructure et de services de communications haut-débit .
- Large disponibilité d'une infrastructure de télécommunications de qualité et taux de pénétration élevés pour les lignes fixes et les réseaux mobiles.
- Facilité d'entrée sur le marché.
- Développement unique d'opérateurs locaux concurrents de l'opérateur historique.
- Un certain nombre de décisions récentes en faveur de la concurrence rendues par un régulateur disposant des ressources appropriées.
- Délimitation claire des rôles respectifs de l'autorité de la concurrence et du régulateur du secteur.
- Progression du dégroupage de la boucle locale pour la téléphonie (et début d'utilisation pour l'accès Internet haut débit).
- Large disponibilité des services DSL en termes de couverture de la population (90 %).
- Détermination du gouvernement à limiter la réglementation au minimum nécessaire pour promouvoir la concurrence.

La volonté du gouvernement de limiter la réglementation au minimum et d'agir aussi rapidement que possible pour passer d'une réglementation *ex ante* à une réglementation *ex post* est un atout et elle est à encourager dans un environnement concurrentiel adéquat, mais il faut se garder d'agir de façon hâtive et prématurée. Par exemple, la position dominante de l'opérateur historique sur la boucle locale justifie le maintien d'une réglementation *ex-ante* active.

### *Points faibles*

Le secteur allemand des télécommunications présente par ailleurs aussi d'importantes faiblesses qui sont résumées dans l'encadré 10 ci-après.

Les mesures réglementaires en faveur de la concurrence n'ont pas été appliquées avec rapidité et efficacité. Dans certains cas, cela a été dû à la réticence de Reg TP à appliquer la réglementation en faveur de la concurrence préconisée par l'UE, au point qu'elle a provoqué des notifications d'infraction et des menaces d'action en justice. Cependant, il est arrivé que Reg TP ne puisse pas faire appliquer immédiatement ses décisions en faveur de la concurrence, en raison d'un jugement suspensif du Tribunal. Par exemple, la décision de Reg TP d'imposer à DTAG des délais de livraison pour les lignes louées, avec des pénalités automatiques en cas de retard, a été suspendue par décision d'un tribunal le 12 novembre 2002. En fait, un problème majeur en Allemagne est que pratiquement toutes les décisions importantes prises par Reg TP ont fait l'objet d'un long contentieux, à mesure qu'on passait à un degré de juridiction supérieur. Les décisions de Reg TP sont effectivement applicables immédiatement en vertu de l'article 80 de la loi sur les télécommunications, à moins qu'une procédure accélérée devant les tribunaux n'ait pour effet de les suspendre. Il importe qu'un contrôle judiciaire puisse être exercé sur les décisions de l'autorité réglementaire, mais DTAG ne devrait pas être autorisée à utiliser ce contrôle comme un moyen de bloquer les décisions réglementaires. Il est important que les différends et les incertitudes que suscite un marché en évolution rapide comme celui des communications soient résolus rapidement. Le dispositif réglementaire devrait comprendre des mesures/sanctions de nature à dissuader DTAG d'abuser de mesures dilatoires.

#### Encadré 10. Points faibles

- Incapacité du régulateur à mettre en oeuvre et faire appliquer ses décisions.
- Manque de clarté de la loi de 1996 sur les télécommunications, qui génère des conflits et des incertitudes en ce qui concerne les pouvoirs réglementaires.
- Relative lenteur du processus de prise de décision du régulateur.
- Lenteur du processus de privatisation des 42.3 % restants de DTAG.
- Doutes quant à l'indépendance de l'autorité réglementaire.
- Un opérateur historique dominant qui a réussi à bloquer ou à retarder les décisions réglementaires en faveur de la concurrence par le recours systématique aux tribunaux.
- Incapacité à empêcher rapidement DTAG de recourir à des tactiques de compression de marges.
- Incapacité à agir au sujet du niveau trop élevé des tarifs de terminaison fixes vers mobiles.
- Affaiblissement du potentiel du câble comme plate-forme concurrente pour la fourniture de services téléphoniques et d'accès haut débit à Internet, en raison de la fragmentation du secteur du câble ainsi que des retards dans la mise à niveau des réseaux câblés, dus à la lenteur avec laquelle DTAG s'est départi de ses intérêts dans ce secteur.
- Difficultés créées par le système juridique en général pour les décisions réglementaires (dont la longueur des procédures et les dispositions en matière de « confidentialité »)
- Faible représentation des intérêts des consommateurs (en particulier des consommateurs résidentiels et des petites entreprises)

Reg TP n'a pas pu dissiper les allégations de comportement anticoncurrentiel de la part de DTAG. En fait, la question a été posée de savoir si l'Allemagne se trouvait en violation de ses engagements, pris dans le cadre du document de référence de l'OMC, de mettre en oeuvre des mesures de protection de la concurrence dans le marché des télécommunications.

Des craintes ont été exprimées au sujet de l'indépendance de l'autorité réglementaire, Reg TP, notamment en raison de son soutien continu à la position du Ministère, qui est opposé à la réglementation des tarifs de terminaison fixes vers mobiles. Reg TP est ainsi le seul régulateur des pays de l'UE<sup>76</sup> à adopter cette position, qui est contraire aux conclusions de plus en plus probantes et partagées des autorités réglementaires dans le monde.

Le déploiement des services DSL en Allemagne a été relativement bon. Ce qui est un motif de préoccupation, c'est le manque de choix auquel est confronté le consommateur et la consolidation de la position dominante de DTAG. Avec plus de 94 % du marché du haut débit DSL, DTAG n'est pas l'opérateur dominant seulement sur la boucle locale mais aussi au niveau des services d'accès à Internet. Ce qui est vraiment inquiétant, c'est que les pouvoirs publics et les autorités réglementaires, en essayant d'encourager un déploiement et un développement rapides du haut débit, ferment les yeux, si cela semble favoriser le déploiement rapide du haut débit, sur les tactiques des opérateurs historiques, qui s'appuient sur leur position dominante dans certaines zones. Ce serait une vue à court terme que de permettre à l'opérateur historique et dominant d'adopter une politique lui permettant d'acquérir un quasi-monopole sur le marché des services haut débit, même si les moyens qu'il utilise consistent en des prix bas (de « dumping ») politiquement attrayants et qui accélèrent le développement. A long terme, il est probable que la position de monopole acquise par l'opérateur historique limitera l'innovation dans le développement du haut débit. Les données indiquent que la pénétration du haut débit est relativement faible en Allemagne par rapport aux autres pays de l'OCDE. Permettre à DTAG d'engranger des abonnements au haut débit DSL grâce à des prix de dumping risque d'être lourd de conséquences non seulement pour les autres fournisseurs de technologie DSL, mais aussi pour les fournisseurs des autres technologies haut débit. On pourrait ainsi, par exemple, voir encore s'affaiblir la position du câble comme plate-forme concurrente pour le haut débit.

L'attitude du gouvernement vis à vis du service universel, et aussi de la "fracture numérique" relative à l'accès bas débit ou haut débit ne semble pas s'appuyer sur une analyse systématique fondée sur des données. Il ne s'agit pas ici de contester le bien-fondé de l'approche qui consiste à faire avant tout confiance aux forces du marché pour la fourniture de services de télécommunications, mais plutôt de plaider pour que les pouvoirs publics fondent et évaluent leurs positions sur la base d'une analyse approfondie et systématique.

#### **4.2 Avantages potentiels et coûts de la poursuite de la réforme de la réglementation**

Même si l'impact des réformes – dont certaines sont à long terme – doit être jugé sur plusieurs années, l'expérience des pays de l'OCDE témoigne en faveur des avantages qui découlent de la libéralisation du marché. Les particuliers comme les entreprises en ont largement bénéficié. Les nouveaux entrants et la concurrence ont stimulé l'investissement et l'innovation, et les produits, le choix et la qualité de service se sont améliorés. Les tarifs de la téléphonie vocale, à l'interurbain et à l'international, ont fortement baissé ainsi que les tarifs d'utilisation de l'Internet.

La section 3 du présent document donne un aperçu des premiers effets bénéfiques qui commencent déjà à se faire sentir en Allemagne, depuis l'ouverture à la concurrence et l'entrée en scène de nouveaux opérateurs soutenus par des sociétés internationales :

- Baisse des tarifs interurbains et internationaux pour les lignes fixes et les mobiles, bien que compensée en partie par l'augmentation des abonnements au service local.
- Accélération du développement du réseau des mobiles et numérisation des lignes fixes.
- Elargissement de la gamme de services, y compris de services évolués.
- Amélioration du choix offert aux consommateurs.
- Amélioration de la qualité de service.

Dans une perspective à long terme, l'impact le plus significatif de la réforme de la réglementation en faveur de la concurrence est sa contribution à une croissance dynamique, à l'innovation et à l'emploi. L'avènement de la concurrence a déjà accéléré le développement et l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux services, la croissance des secteurs gros utilisateurs d'informations et le développement de l'économie de l'information.

Du point de vue des coûts, ainsi que cela a déjà été noté, les problèmes de facturation pourraient prendre de l'ampleur. Les efforts déployés par DTAG pour réduire sa dette et ses coûts pourraient se traduire par des pertes d'emplois. Néanmoins, les possibilités d'emploi créées par les nouveaux entrants aideront à compenser les réductions d'effectif chez DTAG. Il n'est guère facile de veiller à ce que les avantages escomptés de la concurrence se concrétisent tout en limitant les coûts au minimum, mais les avantages potentiels sont importants. Afin de maintenir le coût de la réglementation au minimum, il importe de supprimer ou de modifier les règlements en fonction de l'évolution de l'environnement concurrentiel. De fait, un règlement qui était approprié mais qui n'est plus nécessaire peut devenir une contrainte pour la dynamique du marché, surtout si celui-ci se caractérise par une convergence commerciale et technologique rapide.

La tâche la plus urgente est de veiller au développement concurrentiel des tarifs locaux DSL/Bitstream sur le RTPC et des tarifs de terminaison fixes vers mobiles.

### 4.3 *Recommandations pratiques*

Les recommandations suivantes sont fondées sur l'analyse qui précède et tiennent compte des « Recommandations sur la réforme de la réglementation » exposées dans le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation (OCDE, juin 1997) :

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

La loi révisée sur les télécommunications doit définir clairement les pouvoirs réglementaires conférés à Reg TP, notamment celui d'infliger des pénalités suffisamment sévères à DTAG lorsque celui-ci abusera de sa position dominante. Il est essentiel que les tribunaux ne puissent pas, en se fondant sur les ambiguïtés de la loi, annuler les décisions de Reg TP dans les domaines où celle-ci est habilitée à intervenir. Le nouveau texte doit aussi clairement restreindre/interdire non seulement les pratiques discriminatoires, mais également les pratiques visant à *gêner* les nouveaux entrants. Il est heureux de constater que cette disposition figure dans le nouveau projet de loi, et qu'elle devrait être conservée dans le texte définitif.

- *La nouvelle loi sur les télécommunications devrait définir clairement les pouvoirs réglementaires conférés à Reg TP en matière de réglementation ex ante.*

Il est important que les différends et les incertitudes que suscite un marché en évolution rapide comme celui des communications soient résolus rapidement. Le dispositif réglementaire doit comprendre des mesures de nature à dissuader DTAG de recourir à des manœuvres dilatoires excessives, notamment en usant du système juridique. Il importe qu'un contrôle judiciaire puisse être exercé sur les décisions de l'autorité réglementaire, mais cette possibilité ne devrait pas devenir un moyen courant de suspendre ou retarder l'application des décisions réglementaires. Les recours introduits par DATG ont engendré un arriéré de centaines de procédures à l'encontre des décisions de Reg TP. Il est essentiel que le régulateur dispose, de par son mandat, du pouvoir de faire appliquer ses décisions et que les tribunaux aient le pouvoir de traiter les recours avec diligence.

- *La longue procédure de recours doit être allégée et raccourcie.*

Les questions soulevées quant à l'indépendance du régulateur peuvent créer un climat d'incertitude pour les investisseurs, qui ne se dissipera définitivement que si les décisions du régulateur sont prises en toute indépendance vis-à-vis du gouvernement et notamment du Ministère de l'économie et du travail. La privatisation totale de DTAG contribuerait à lever ce climat d'incertitude.

- *Il importe d'assurer l'indépendance du régulateur. Le gouvernement devrait veiller à procéder dès que possible à la privatisation totale de DTAG, selon des modalités transparentes et non discriminatoires.*

L'existence du Beirat – composé uniquement de politiciens – au sein de la structure institutionnelle de Reg TP est susceptible, même si certains soutiennent le contraire, d'alimenter les doutes qui planent sur l'indépendance de Reg TP à l'égard des pressions politiques. Il n'est pas évident qu'une entité consultative de ce type, composée de politiciens, soit nécessaire à une autorité réglementaire.

- *Le rôle du Beirat devrait être réexaminé dans l'optique de sa suppression.*

Les nouveaux entrants devraient pouvoir obtenir rapidement des circuits loués à des prix de gros fondés sur les coûts, ce qui contribuera à assurer l'accès effectif aux marchés locaux et facilitera le développement de la concurrence locale. Reg TP devrait poursuivre ses efforts en vue de faire inclure dans les contrats de fourniture de lignes louées et de dégroupage de la ligne locale des amendes contractuelles dissuasives pour réduire les retards. La nouvelle loi sur les télécommunications devrait inclure une disposition permettant à Reg TP d'infliger aux opérateurs de télécommunications des amendes suffisamment lourdes pour être dissuasives. Reg TP devrait poursuivre activement et obliger DTAG à publier des données sur ses tarifs et ses performances concernant les lignes louées, et notamment sur les différences entre la mise à disposition de ces lignes aux fins de ses propres activités de détail et leur livraison à ses concurrents.

- *Assurer la fourniture diligente des circuits loués, pour tous les types d'offres, à des prix de gros fondés sur les coûts, et faire obligation à DTAG de souscrire à des accords sur le niveau de service, en prévoyant des amendes et l'obligation de rendre compte.*

Le développement de la concurrence et le dégroupage de la boucle locale exigent un rééquilibrage des tarifs. Reg TP et DTAG doivent s'entendre sur une date cible pour le réaliser rapidement.

- *Veiller à ce que les prix soient rééquilibrés dès que possible et fixer un calendrier transparent pour atteindre cet objectif.*

Le système de plafonnement des tarifs à l'utilisateur final appliqué en Allemagne est trop compliqué et a gêné le rééquilibrage des tarifs. Il devrait être abandonné ou au moins simplifié par l'abandon des quatre sous-paniers en faveur d'un panier unique qui permettrait un rééquilibrage plus rapide tout en réduisant le niveau moyen des tarifs facturés aux consommateurs. Le plafonnement des prix des services sur les marchés concurrentiels de l'interurbain national et de l'international devrait être supprimé.

- *Alléger et simplifier le système de plafonnement des prix.*

Reg TP a conclu que le marché allemand des services mobiles est concurrentiel et qu'il n'a pas besoin d'être réglementé. La position de Reg TP s'inscrit ainsi en contradiction flagrante avec les conclusions d'un nombre croissant d'organismes de réglementation (notamment au Royaume-Uni, en France et en Italie), selon lesquelles les tarifs de terminaison fixes vers mobiles sont excessives. Un réexamen indépendant du marché des services mobiles devrait être effectué dès que possible, ainsi que le requiert la récente recommandation de la CE sur les marchés pertinents, et des contrôles réglementaires appliqués immédiatement aux opérateurs de services mobiles identifiés comme dominants – y compris en cas de dominance conjointe – sur les marchés de terminaison.

Les dispositions du nouveau projet de loi sur les télécommunications qui interdisent la réglementation ex ante des tarifs de gros lorsque les marchés de détail sont « concurrentiels » devraient être supprimées ou modifiées de façon à permettre la réglementation de ces marchés de gros, y compris les tarifs de terminaison fixes-mobiles.

- *Un réexamen indépendant des tarifs de terminaison vers les mobiles devrait être effectué dès que possible*

La séparation comptable est un important instrument réglementaire, auquel DTAG (en tant qu'opérateur dominant) est soumis en vertu des dispositions de la loi sur les télécommunications. Toutefois, cette obligation n'est pas dûment respectée et DTAG n'est tenu d'appliquer que les règles comptables allemandes courantes.

Les dispositions réglementaires concernant la séparation comptable devraient faire l'objet d'une application stricte

Compte tenu de l'importance croissante du spectre, les pouvoirs publics doivent veiller à sa gestion efficace et à sa disponibilité pour des solutions innovantes. Ils devraient commander un examen indépendant pour être conseillés en la matière, notamment sur les actions à mener pour s'assurer que tous les utilisateurs, y compris les utilisateurs non commerciaux, utilisent le spectre de la manière la plus efficace. Il importe d'appliquer les dispositions prévues dans le projet de nouvelle loi sur les télécommunications qui autorisent les échanges de fréquences, dans des conditions appropriées.

- *Les échanges de fréquences devraient être autorisés, sous réserve de conditions appropriées.*

2. *Réformer la réglementation afin de stimuler la concurrence et la supprimer sauf dans les cas où il est clairement démontré qu'elle constitue le meilleur moyen de servir l'intérêt général.*

Ainsi qu'il est noté plus haut, la détermination du gouvernement à limiter la réglementation au minimum et à agir aussi rapidement que possible pour passer d'une réglementation ex ante à une réglementation ex post est louable dans des circonstances appropriées. Une information de meilleure qualité sera nécessaire pour faciliter l'élaboration des politiques et leur réexamen, notamment pour procéder à une évaluation régulière de l'efficacité de la réglementation. Reg TP devrait définir des indicateurs de performance pour mesurer le développement d'une concurrence effective, et obtenir et publier régulièrement des données sur ces indicateurs afin de pouvoir contrôler le rapport coût-efficacité de la prise des décisions réglementaires. Dans ce contexte, Reg TP devrait avoir l'autorité légale pour obtenir et publier les données qu'ils estiment être de l'intérêt du public et qui aiderait à améliorer les conditions de concurrence.

- *Mettre en place un mécanisme pour veiller à ce que la réglementation, dans tous les domaines des télécommunications, soit régulièrement et systématiquement réexaminée afin de s'assurer qu'elle atteint les objectifs fixés et de l'alléger à terme.*

Le développement de la concurrence élargit le choix du consommateur. Afin d'aider celui-ci à exercer son choix :

- *L'autorité réglementaire devrait définir – après une large consultation des consommateurs – l'information qui devrait être rendue publique et qui permettrait à ces derniers de faire des comparaisons entre les opérateurs, par exemple en termes de qualité de service. Plus généralement, l'autorité réglementaire devrait définir des indicateurs de performance qui permettent d'évaluer l'efficacité de la concurrence et veiller à ce que les données nécessaires soient disponibles en temps voulu et régulièrement.*
- *Établir des indicateurs de performances explicites pour faciliter l'évaluation de l'efficacité de la concurrence.*

La concurrence au niveau de l'infrastructure revêt une importance primordiale. Avec la cession des participations de DTAG dans le câble, un obstacle de taille a été levé au développement d'un opérateur utilisant une autre plate-forme technologique pour les télécommunications. Le gouvernement devrait donner suite à son rapport de mai 2003 sur le développement des réseaux câblés et prendre les mesures voulues pour que ces réseaux puissent servir de plate-forme de services téléphoniques et d'accès Internet haut débit, et envisager les actions à mener pour lever les obstacles à ce développement.

La mise en œuvre effective de la sélection et de la présélection de l'opérateur sur le marché local est une nécessité. A cet égard, les campagnes agressives menées par les opérateurs historiques pour reconquérir leur clientèle ont été un problème dans certains pays Membres.

- *Reg TP devrait prendre une disposition réglementaire interdisant à DTAG de s'engager dans des campagnes de reconquête d'un client pendant une période de quatre mois.*

La fourniture des services haut débit en région, notamment dans les zones rurales et reculées du pays, continuera vraisemblablement de présenter des difficultés en raison des caractéristiques de ces régions, surtout la faiblesse de la densité démographique et de l'assiette des revenus, qui constituent un inconvénient de taille pour une industrie de services dont les activités reposent sur les économies d'échelle. Contrairement à un nombre croissant de pays de l'OCDE, il ne semble pas que l'Allemagne ait procédé à une évaluation systématique de ce qu'on appelle la « fracture numérique haut débit » ni de ses implications pour l'action des pouvoirs publics. Le gouvernement allemand compte en premier lieu et à juste titre sur le marché. Mais, ainsi que la CE le reconnaît, le marché peut présenter des lacunes, auxquelles le gouvernement doit s'attaquer de manière cohérente, régulière et rentable. A cet égard, il serait utile que le régulateur examine régulièrement le degré de réalisation des objectifs de service universel.

- *Le gouvernement devrait lancer une étude pour mettre en évidence les obstacles au déploiement et à l'adoption du haut débit, en particulier dans les régions marginales et moins favorisées, ainsi que les mesures envisageables pour lever ces obstacles.*

Les intérêts des utilisateurs résidentiels et des petites entreprises semblent mal représentés en Allemagne. De par son mandat, Reg TP doit protéger les intérêts des consommateurs. Le régulateur devrait encourager le développement d'une représentation plus efficace des consommateurs et même y contribuer, notamment par une aide financière, comme cela se fait dans un certain nombre de pays de l'OCDE, dont le Royaume-Uni et l'Australie. Avec la réduction de la réglementation, il peut aussi y avoir avantage à favoriser l'adhésion à des codes de pratiques, à condition que l'autorité réglementaire veille à ce que l'opérateur dominant se conforme aux codes de pratiques établis.

- *Introduire des codes de pratiques formels pour l'industrie afin de renforcer son autorégulation*

L'autorité réglementaire devrait aussi faire rapport sur le temps nécessaire pour mener à bien une enquête à partir du moment où la plainte est reçue et sur le temps que demande en moyenne le traitement de toutes les plaintes.

### 3. *Réexaminer et renforcer si nécessaire la portée, l'efficacité et l'application de la politique de la concurrence*

- *Veiller à ce que le Bundeskartellamt dispose de l'effectif suffisant et des compétences nécessaires pour agir efficacement dans un environnement concurrentiel.*
- *Repenser Reg TP en vue de renforcer sensiblement ses capacités à contrôler et à sanctionner les comportements anticoncurrentiels.*

## NOTES

- 1 La question de cette privatisation totale reste d'actualité en Allemagne. Ainsi, la Commission allemande des monopoles a critiqué le gouvernement pour ne pas agir assez rapidement pour privatiser l'ancienne entreprise d'État parce que, tant que la privatisation n'est pas totale, le gouvernement peut être soupçonné d'intervenir en fonction de ses intérêts économiques en tant qu'actionnaire principal de DTAG.
- 2 Entre autres participations, DTAG détient : Voicestream, un opérateur américain (acquis pour 24.9 milliards de dollars en 2001) ; 51 % de Hrvatski Telekom, l'opérateur historique en Croatie ; One2One au Royaume Uni (renommé T-Mobile) ; Maxmobile en Autriche ; Multilink, opérateur suisse de réseaux fixes ; 59.6 % de l'opérateur historique hongrois Matav – lequel détient 51 % de l'opérateur historique macédonien, MakTel ; 51 % de l'opérateur historique slovaque Slovenske Telekomunikacie ; 51 % de l'opérateur urbain tchèque Pragonet ; 60.8 % de l'opérateur mobile tchèque RadioMobil ; 50 % moins une action de l'opérateur mobile néerlandais Ben ; 45 % de l'opérateur mobile russe MTS ; 45 % de PTC, le plus gros opérateur cellulaire en Pologne.
- 3 Communiqué de presse de Reg TP : “Kurth: Use consolidation in the telecoms markets as an opportunity”, Bonn, 12 février 2003.
- 4 Communiqué de presse de Reg TP, “WLAN frequencies in the 5 GHz band available for general use”, Bonn, 13 novembre 2002.
- 5 L'initiative allemande est cohérente avec une recommandation ultérieure de la CE qui demande aux États membres de faciliter l'utilisation des WLAN et soumet l'utilisation du spectre radio-électrique au système d'autorisation qui serait le moins onéreux. « La Commission européenne adopte une recommandation en faveur des services haut débit à destination du public en Europe » europemedia.net, 21 mars 2003
- 6 “Deutsche Telekom has 3.4 million customers”, Telecom.paper, 17 mars 2003
- 7 Communiqué de presse de Reg TP : “Kurth: Use consolidation in the telecoms markets as an opportunity”, Bonn, 12 février 2003.
- 8 Généralement, pour un prix d'environ 13 euros (TVA comprise; offre destinée aux particuliers), on peut recevoir en analogique plus d'une trentaine de programmes de télévision et environ 40 programmes de radio. Cette offre analogique est complétée par des offres numériques à payer en supplément – télévision payante pour la plupart – soit près de 100 chaînes de télévision internationales et une vingtaine de stations de radio. Malgré tout, seulement 1.6 million de ménages sont abonnés à une offre numérique.
- 9 Europemedia.net, “Banks secure goodish-ish deal”, 03/02/2003.
- 10 Voir le site web de Reg TP : <http://www.regtp.de>.
- 11 Article 66(5) de la loi de 1996 sur les télécommunications.
- 12 Voir par exemple, Emma McClune “German carriers braced for RegTP disappointment” 20 mai 2002, qui mentionne un puissant groupe de pression politique qui essaie d'endiguer la chute du cours de l'action Deutsche Telekom.



- 13 Communiqué de presse de Reg TP, “New arrangements in the leased line market– RegTP sets rules for fair access to leased lines”, Bonn, 3 juin 2002.
- 14 La législation de l’UE peut prendre de nombreuses formes. Les règlements sont d’application générale, s’imposent dans leur totalité et sont directement applicables dans tous les États membres. Les directives sont obligatoires, mais il appartient aux autorités nationales de choisir la forme et la méthode de leur mise en oeuvre.
- 15 En particulier le nouveau cadre réglementaire de la CE :
- a) Définit les droits, les responsabilités, les pouvoirs de décision et les procédures des autorités réglementaires nationales (ARN) et de la Commission. En particulier les ARN ont l’obligation de soumettre à la Commission et aux ARN des autres États membres de l’UE les projets de mesures réglementaires qu’elles s’apprêtent à prendre en matière de définition du marché et de position puissante sur le marché, et la Commission a le droit de demander aux ARN de retirer de tels projets, si elle juge qu’ils sont de nature à créer un obstacle pour le marché européen unifié ou incompatibles avec la législation européenne.
  - b) Identifie les objectifs politiques spécifiques que les ARN doivent atteindre dans l’exercice de leurs responsabilités, soit favoriser un marché européen ouvert et concurrentiel des services de communication, protéger les intérêts des citoyens européens et consolider le marché interne de l’UE dans un environnement de convergence technologique.
  - c) Dispose que les opérateurs qui sont puissants sur les marchés pertinents seront soumis aux obligations spécifiées dans les directives relatives aux services universels et à l’accès. La notion de puissance sur le marché, notion qui inclut les cas où une société a atteint cette position seule ou en association avec d’autres sociétés, est définie sur la base du concept de position dominante tel que développé dans la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des communautés européennes.
- 16 Commission européenne, Bruxelles, 11/02/2003, C(2003)497. Recommandation de la Commission du 11/02/2003 « concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d’être soumis à une réglementation ex ante conformément à la Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques ».
- 17 La liste complète des marchés visés comprend :
- Départ d’appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée.
  - Terminaison d’appel sur les réseaux téléphoniques individuels en position déterminée.
  - Services de transit sur le réseau téléphonique public fixe.
  - Marché de la fourniture en gros d’accès dégroupé (y compris l’accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques.
  - Marché de la fourniture en gros d’accès haut débit.
  - Fournitures en gros de segments terminaux de lignes louées
  - Accès et départ d’appel sur les réseaux téléphoniques mobiles.
  - Terminaison d’appel vocal sur les réseaux mobiles individuels.
  - Marché national de la fourniture en gros d’itinérance internationale sur les réseaux publics de téléphonie mobile.
  - Services de radiodiffusion destinés à livrer un contenu radiodiffusé à l’utilisateur final.

- 18 Selon un rapport, la CE a décidé que le marché de détail des lignes louées supérieures à 2 Mbit/s était concurrentiel, malgré les contestations des ARN d'Irlande, des Pays-Bas et du Luxembourg. Tatum Anderson, "NRAs get green light for market reviews", Telecom Markets, 25 février 2003.
- 19 Commission européenne, Communications de la Commission au Conseil, Parlement européen, Comité économique et social, et Comité des régions, huitième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, COM(2001), p. 35.
- 20 L'élaboration de politiques concernant la revente de fréquences est une des grandes priorités du nouveau Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique créé par la CE, qui s'intéresse notamment aux questions clés suivantes : Quel potentiel offrent les échanges de fréquences comme nouvel outil complémentaire permettant d'améliorer l'efficacité de la gestion du spectre? Est-ce que les échanges de fréquences seraient une solution pour consolider le marché 3G ? Quelles seraient les conséquences de l'introduction des échanges de fréquences de manière non coordonnée par certains pays?
- 21 Projet de nouvelle loi sur les télécommunications du 20 février 2002.
- 22 Ces dernières années, dans le cadre de la fixation des tarifs sur la base des coûts, RegTP a refusé d'accepter certains coûts de fourniture d'un service présentés par DTAG, comme par exemple celui du partage de ligne.
- 23 Voir le 8<sup>ème</sup> rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications (paragraphe 2.4.2) à [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/implementation/annual\\_report/8threport/finalreport/deutschlandfinal.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/annual_report/8threport/finalreport/deutschlandfinal.pdf).
- 24 Dr. Annegret Groebel (responsable des relations internationales - Reg TP), "*LLU – Assessing the status of LLU*", communication présentée à une conférence intitulée « L'interconnexion en 2003 », Rome, 25 février 2003.
- 25 Commission européenne, Communications de la Commission au Conseil, Parlement européen, Comité économique et social et Comité des régions, huitième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, COM(2001), p. 37.
- 26 Commission européenne, Communications de la Commission au Conseil, Parlement européen, Comité économique et social et Comité des régions, huitième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, COM(2001), Annexe 3.3, p. 1.
- 27 Le problème posé par la longueur du processus d'examen ex post a été pris en compte dans le projet de loi, qui limite ces examens à deux mois. Cependant, les acteurs du marché doutent que la réglementation ex post soit efficace, car elle est liée à des critères d'abus de position dominante, que le régulateur s'est jusqu'à présent montré réticent à invoquer.
- 28 Cet argument semble en contradiction avec celui de Reg TP selon lequel les tarifs fixes vers mobiles ne doivent pas être réglementés car les tarifs allemands ne sont pas plus élevés qu'ailleurs.
- 29 Communication n° 126/2002, journal officiel 4/2002, p. 374-376.
- 30 Ces longs délais de fourniture ont, semble-t-il, nettement raccourci. Selon les concurrents, c'est en raison de la menace de décision de Reg TP, tandis que de l'avis de DTAG, c'est la baisse de la demande de lignes louées qui lui a permis de réduire les retards. Pour de nombreux types de lignes, les délais de mise à disposition varient aujourd'hui de 30 à 45 jours, mais les concurrents craignent que les délais ne s'allongent maintenant que DTAG a eu gain de cause contre Reg TP devant les tribunaux .
- 31 Réponse du Ministère de l'économie et de la technologie au questionnaire de l'OCDE, juin 2002.

- 32 “Telstra forced to separate wholesale and retail books”, Reuters, 19 mars 2003.
- 33 Projet de nouvelle loi sur les télécommunications du 20 février 2002.
- 34 <http://www.regtp.de>
- 35 Dans le cadre d’un système d’interconnexion fondé sur les éléments, le tarif applicable à l’acheminement du trafic est fondé sur le nombre et le type d’éléments du réseau utilisés pour la transmission et non sur la distance sur laquelle le trafic est acheminé.
- 36 WIK Consult, Telecommunications Market, Germany: Market trends – Key players- Regulation, 2002, p.163.
- 37 <http://www.regtp.de/aktuelles/reden/02537/22/index.html>
- 38 Les données relatives à Reg TP proviennent de Cullen International Western Europe Regulatory Support Services, “Telecommunications Western Europe: The Cross-Country Analysis”, 31 décembre 2002.
- 39 Dr. Annegret Groebel (responsable des relations internationales de Reg TP) dans une déclaration écrite à l’OCDE.
- 40 OFTEL, Consumers’ use of mobile telephony, 8 février 2002, disponible sur <http://www.oftel.gov.uk/publications/research/2002/q8mobr0402.pdf>, paragraphe 4.9, page 11.
- 41 Journal officiel de Reg TP, 8 mars 2000 (J.O. 5/200, Verf.21/2000)
- 42 Estimations d’ETCA telles que citées par OFTEL, “International Benchmarking study of Internet access (dial-up and broadband)” – 6 décembre 2002. Disponible sur : [http://www.oftel.gov.uk/publications/research/2002/benchint1202\\_4.htm](http://www.oftel.gov.uk/publications/research/2002/benchint1202_4.htm)
- 43 Les coûts d’une fourniture efficiente du service comprennent :  
le coût marginal à long terme de fourniture du service,  
une marge bénéficiaire raisonnable sur les coûts communs indépendants du volume, et une rémunération appropriée du capital employé, dans la mesure où les coûts sont nécessaires à la fourniture du service.
- 44 Réduit à 11.80 euros par la décision de Reg TP du 29 avril 2003.
- 45 Communiqué de presse de Reg TP, “DT AG local access rates have been partly approved”, Bonn, 20 décembre 2002. Disponible sur : <http://www.regtp.de/en/aktuelles/pm/02708/index.html>
- 46 Communiqué de presse de Reg TP, “DT AG local access rates have been partly approved”, Bonn, 20 décembre 2002
- 47 Le dégroupage de la sous-boucle permet un point d’accès dégroupé au réseau de l’opérateur historique plus proche du client qu’au répartiteur (MDF), c’est-à-dire entre le local du client et le site de l’opérateur historique. Cet arrangement peut par exemple être utilisé pour fournir des services à très large bande passante qui ne peuvent être transmis sur paire de cuivre qu’à très courte distance.
- 48 Le partage de ligne consiste à diviser la ligne entre fréquences hautes et fréquences basses, les fréquences basses étant utilisées pour la voix et les fréquences hautes pour la transmission de données, typiquement pour l’accès Internet haut débit. Les concurrents ont le droit de ne demander l’accès qu’aux fréquences hautes. Les fréquences basses restantes peuvent être utilisées simultanément par DTAG pour fournir un service téléphonique. On s’attend que le partage de ligne avantage les opérateurs spécialisés dans le haut débit en leur permettant de se concentrer sur la fourniture de services de transmission de données à grande

vitesse sans avoir à assumer la responsabilité additionnelle et le coût de la fourniture de services vocaux. Les consommateurs peuvent choisir l'opérateur haut débit le plus compétitif sans devoir installer une seconde ligne.

- 49 Communiqué de presse de Reg TP, “Regulator determines prices for line sharing”, 18 mars 2002.
- 50 Commission européenne, Communications de la Commission aux Conseil, Parlement européen, Comité économique et social, et Comité des régions, huitième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, COM(2001), p. 30.
- 51 *Public Network Europe*, mars 2002, n°3, page 27.
- 52 Stephen Temple, “Europe’s Failure to Focus on the 3G Challenge”, *Financial Times*, 26 février 2003, p. 11.
- 53 6 février 2003, *Current Analysis*.
- 54 Matthias Kurth (Président de Reg TP) : “Mobile Virtual Network Operators – Regulatory Perspectives in Germany”, allocution prononcée à Rome, 20 septembre 2001.
- 55 Le rapport de cette étude est disponible à :  
[http://bmwi.de/Homepage/download/telekommunikation\\_post/Breitbandstudie.pdf](http://bmwi.de/Homepage/download/telekommunikation_post/Breitbandstudie.pdf)
- 56 JLM Conseil, « Réseaux câblés et les télécommunications », rapport d’une étude réalisée pour l’Autorité de régulation des télécommunications, janvier 2003.
- 57 “German local call by call is introduced on 25 April 2003”, *Telecom.paper*, 25 février 2003.
- 58 Formulaire 20-F soumis par Deutsche Telekom AG à la *US Securities and Exchange Commission*.
- 59 Ministère fédéral de l’économie et de la technologie, Direction générale VII, “The Development and Prospects of Telecommunications in Germany”, Bonn, Allemagne, avril 1999.
- 60 La CE suggère que les États membres, en coopération, avec la Commission, devraient soutenir, en tant que de besoin, le déploiement du haut débit dans les zones marginales et moins favorisées, et qu’ils utilisent pour cela les fonds structurels ou des incitations financières. Une attention particulière devrait être accordée à cet égard aux régions les plus excentrées. La CE recommande que les États membres facilitent l’investissement et elle s’est engagée à encourager et à organiser la mise en commun d’expériences locales et régionales ainsi que des partenariats privé/public.
- 61 Voir « L’obligation de service universel et le haut débit », DSTI/ICCP/TISP(2002)4/FINAL, 22 janvier 2003.
- 62 Ministère de la technologie et du travail, réponse au questionnaire de l’OCDE, juin 2002.
- 63 Rapport annuel 2002 de Reg TP.
- 64 Rapport annuel 2002 de Reg TP, p.82. Disponible sur <http://www.regtp.de>.
- 65 Pour une information détaillée sur ces recours devant les tribunaux, voir POINT 8, information financière pp. 142-144, formulaire 20-F soumis par Deutsche Telekom AG à la *US Securities and Exchange Commission*, 17 avril 2003.
- 66 “Clear direction for the telecoms market”, communiqué de presse de Reg TP, Bonn, 30 mars 2001.

- 67 Commission européenne, Communications de la Commission aux Conseil, Parlement européen, Comité économique et social, et Comité des régions, huitième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, COM(2001), p. 25.
- 68 Reg TP, Journal officiel, avis 574/2001.j
- 69 Contribution à l'étude de l'OCDE de l'Association allemande des fournisseurs de services de télécommunications et de valeur ajoutée, Oberlander Ufer 180-182, Cologne, Allemagne, 28 février 2003. Les mêmes allégations sont faites dans la soumission de CompTel au *United States Trade Representative*, paragraphe 1377, demande de commentaires sur la conformité aux accords commerciaux dans les télécommunications, 9 janvier 2003. Dans son rapport au Congrès, le *United States Trade Representative* explique que l'absence d'un régulateur jouissant d'un pouvoir suffisant a été le talon d'Achille de la concurrence sur les marchés des télécommunications partout dans le monde. Il indique que la résolution de ce problème est devenue un objectif prioritaire en Afrique du Sud, en Allemagne, en Chine, en France, en Inde, au Japon, au Mexique et en Suisse. Il rappelle en outre que l'existence d'un régulateur indépendant constitue une condition nécessaire pour respecter les engagements contractés dans le cadre de l'OMC (p.4).
- 70 Dans son rapport semestriel 2000.
- 71 Reg TP, rapport annuel 2002, disponible sur <http://www.regtp.de>, p. 20-21.
- 72 Deutsche Telekom, rapport annuel 2002.
- 73 Reg TP, rapport annuel 2002, disponible sur <http://www.regtp.de>, p. 26.
- 74 WIK Consult, Telecommunications Market, Germany: Market trends – Key players – Regulation, 2002, p.221.
- 75 Reg TP, rapport annuel 2002, p. 9-10.
- 76 Emily Bourne, "Mobile operators must face up to new regulation – PwC", *Total Telecom*, 15 avril 2003.