

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN POLOGNE

**LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS
L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;

à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;

à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Regulatory Reform in the Telecommunications Industry

© OCDE 2002. 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. 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 *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Pologne. 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 Pologne* publié en octobre 2002. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été préparé par Sangjin Lee et Dimitri Ypsilanti, de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Pologne. 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 POLOGNE.....	7
1.1. Le contexte national de la politique des télécommunications.....	7
1.2. Caractéristiques générales du régime de réglementation.....	8
1.3. Le marché des télécommunications et les participants.....	10
2. LES STRUCTURES DE LA RÉGLEMENTATION ET LEUR RÉFORME.....	15
2.1. Institutions et procédures réglementaires.....	15
2.2. Réglementation et autres instruments d'action dans les télécommunications.....	21
2.3. Qualité de service.....	35
2.4. Obligations de service universel.....	36
2.5. Application des principes de concurrence et Autorité chargée de la concurrence.....	39
2.6. La Pologne et l'accord de l'OMC.....	40
2.7. Effet de la convergence sur la réglementation.....	41
3. PERFORMANCE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	41
3.1. Introduction.....	41
3.2. Indicateurs de développement du marché et des télécommunications fixes.....	42
3.4. Développement et modernisation du réseau.....	43
3.4. Numérisation.....	44
3.5. Services de téléphonie mobile cellulaire.....	44
3.6. Développement de la concurrence.....	45
3.7. Évolution et rééquilibrage des prix.....	46
3.8. Tarif des appels internationaux.....	48
3.9. Emploi et productivité.....	50
3.10. Développement et performance de l'Internet.....	50
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	51
4.1. Évaluation globale des points forts et des points faibles actuels.....	51
4.2. Recommandations pour l'action gouvernementale.....	55
NOTES.....	59

Sommaire

Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications

Le secteur des télécommunications des pays de l'OCDE a subi une importante réforme de la réglementation ces dernières années. Le succès du processus de libéralisation dépend de l'existence d'un système de réglementation transparent et efficace qui permette le développement de la concurrence tout en protégeant d'autres intérêts de la collectivité. La montée en flèche de l'utilisation d'Internet et l'intérêt considérable que suscite le développement de l'économie du numérique rendent les enjeux du développement des infrastructures de télécommunications encore plus importants. Au début de l'année 2001, il existait dans 27 pays de l'OCDE un accès illimité au marché pour toutes les formes de télécommunications, y compris la téléphonie vocale, l'investissement dans les infrastructures et l'investissement étranger dans l'industrie des services de télécommunications.

En Pologne, la réforme récente de la réglementation a été menée dans le cadre des conditions de l'acquis pour l'adhésion à l'UE et par conséquent, selon les principes prescrits par les Directives de l'UE sur les télécommunications, ainsi que l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base. La Loi sur les télécommunications de 2000 a pris effet en 2001 et a remplacé la Loi sur les communications de 1990 en ce qui concerne les services de télécommunications. La mise en application relativement tardive de la réforme de la réglementation a donné à la Pologne une occasion de profiter de l'expérience des autres pays de l'OCDE pour appliquer au mieux cette réglementation, mais la Pologne n'a pas réussi à profiter pleinement de cette occasion.

Le nouveau cadre législatif est constitué en grande partie par une transposition des Directives de l'UE. Il établit les fondements légaux d'une libéralisation plus complète comprenant la création d'un organisme de réglementation indépendant (l'URT). Néanmoins, il existe des problèmes liés à la Loi sur les télécommunications qui font obstacle à une concurrence loyale, et il subsiste des points qui ne sont pas conformes aux Directives de l'UE et aux réglementations de l'OCDE. Tout d'abord, le Trésor Public a tenté de maximiser la valeur de l'action de l'opérateur historique, en situation de monopole, Telekomunikacja Polska (TPSA) lors de sa privatisation, en étendant son monopole au marché de la téléphonie internationale et en lui accordant un certain nombre d'autres privilèges. Deuxièmement, de nombreuses insuffisances de la Loi sont dues à un manque de compréhension des principes de la concurrence dans l'industrie des télécommunications, à des consultations insuffisantes pendant l'élaboration de la Loi et une mise en œuvre incomplète, le texte ayant été adopté sans ses décrets d'application essentiels. Le processus de réforme a manqué d'une méthodologie cohérente, logique et déterminée, pour aborder les problèmes relatifs au cadre de la réglementation et à la libre concurrence.

Ce rapport examine l'action menée à ce jour par la Pologne pour mettre en œuvre la réforme de la réglementation, et ses conséquences sur le fonctionnement des marchés de télécommunications. La Loi comporte des ambiguïtés, des omissions et des exceptions préjudiciables au développement d'une véritable concurrence. La téléphonie vocale sur lignes fixes reste dominée par TPSA, tandis que le marché des télécommunications mobiles cellulaires est concurrentiel, avec une expansion en flèche depuis ces 5 dernières années. L'opérateur historique, détenteur du monopole sur les lignes fixes, exerce son pouvoir de marché contre les petits opérateurs sur lignes fixes et contre les opérateurs mobiles. Les indicateurs du secteur des télécommunications concernant la modernisation des réseaux et les niveaux des prix manquent de robustesse et de fiabilité, sauf dans le secteur mobile cellulaire. Il est nécessaire de remédier convenablement et rapidement à cette situation afin d'enrayer les problèmes et les ambiguïtés qui subsistent et empêchent le développement d'une concurrence totale. Le Gouvernement polonais devrait infléchir son action sur l'industrie des télécommunications de manière à accélérer l'avènement de la société de l'information et la libéralisation totale du secteur.

1. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN POLOGNE

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

Actuellement (mars 2002) le marché des télécommunications locales pour les services du RTPC sur lignes fixes est organisé selon un duopole, sauf dans la région de Varsovie. Le marché longue distance était un monopole jusqu'à une date récente, mais le 1er juillet 2001 un premier opérateur alternatif (NOM) a commencé à proposer des services et deux autres opérateurs (Netia 1 et Energis Polska) sont entrés sur le marché en décembre 2001. Le marché du service téléphonique international restera un monopole jusqu'en 2003, selon la politique actuelle. Dans le secteur des télécommunications mobiles, trois sociétés sont en concurrence depuis 1996, et le nombre des abonnés s'est accru de façon appréciable. Tout comme pour la plupart des pays voisins d'Europe centrale et orientale, tels la République tchèque et la Hongrie, la candidature à l'accession à l'UE oblige le Gouvernement à prendre un certain nombre de mesures de libéralisation sur les marchés des télécommunications. La Pologne a adopté en 2000 la nouvelle Loi sur les télécommunications qui établit les conditions de la libéralisation du marché. Cette Loi sur les télécommunications a quelque peu simplifié les procédures d'entrée sur le marché et créé un organisme de réglementation indépendant des ministères de tutelle.

A la suite des changements politiques intervenus en Pologne en 1990, on peut distinguer trois phases dans la politique à l'égard du secteur des télécommunications. Dans une *première* phase (1990-1994) l'adoption de la Loi sur les communications de 1990 a conduit au remplacement de l'organisme d'État polonais des Postes, Télégraphes et Téléphones par deux sociétés de service public, Telekomunikacja Polska S.A. (désignée ci-après sous le sigle "TPSA") et Poczta Polska. En 1992, le monopole d'État sur le marché des télécommunications locales a été supprimé et les opérateurs privés ont été autorisés à fournir des services de télécommunications locales. Au début, le Ministère des Postes et Télécommunications (désormais Ministère de l'Infrastructure) n'a accordé qu'une seule licence de télécommunications locales par zone de numérotation, créant ainsi un système de duopole sur le marché des télécommunications locales. Puis le Ministère a accordé à Netia et à Telefonía Lokalna des licences de téléphonie vocale dans la zone lucrative de Varsovie, qui sont venues s'ajouter à celle qu'El-Net, filiale d'Elektrim, possédait depuis 1999 pour cette même zone. L'ouverture à la concurrence des marchés des lignes locales avant celle des marchés de l'interurbain ou de l'international est en opposition avec la plupart des stratégies de libéralisation des marchés des autres pays de l'OCDE. Bien qu'à ce jour plus de cinquante opérateurs aient obtenu une licence pour la fourniture de services de télécommunications locales, TPSA conserve sa part dominante de marché.

La *seconde* phase (1995-2000) peut être considérée comme une avancée de la privatisation et de la libéralisation. La Loi sur les communications de 1990 a été sérieusement modifiée en 1995. Au nombre des changements figure la création d'un double régime d'attribution de "concessions" et de "permis". Les licences regroupent concessions et permis. Les concessions étaient requises pour la fourniture des services de télécommunications, et les permis étaient accordés pour l'installation et la mise en service des moyens et des systèmes de télécommunications y compris les câbles. Depuis 1995, on utilise un système d'attribution des licences par appel d'offres pour la fourniture des services de télécommunications. La Loi réglementait aussi les conventions d'interconnexion afin de faciliter le marché des télécommunications locales ainsi que le marché des télécommunications mobiles. Le contrôle du capital de TPSA a été transféré du Ministère des Postes et Télécommunications au Trésor Public en mars 1997, avant le début de la privatisation de l'entreprise. De ce fait, le Trésor Public a tenté de maximiser la valeur de l'action TPSA lors de la vente du capital en préservant le monopole existant de l'entreprise. Le Trésor Public a proposé des actions de TPSA aux investisseurs particuliers en 1998, et, en 2000 et 2001, à un partenaire étranger stratégique de télécommunications. De même, trois licences de service téléphonique interurbain sur lignes fixes ont été accordées en 1999 sur appel d'offres.

Sur le marché du service téléphonique mobile, en 1996, deux nouveaux opérateurs de réseaux GSM, Polkomtel S.A. et Polska Telefonica Cyfrowa Sp. z.o.o., ont proposé des services, en concurrence avec PTK Centertel qui exploitait depuis 1992 un réseau NMT-450. Ainsi a commencé un processus de concurrence dont le résultat final a été un marché d'environ sept millions d'abonnés à un réseau mobile à la fin de l'année 2000 (voir Tableau 10). Le processus d'attribution des licences UMTS sur appel d'offres, lancé en 2000 par le Ministère des Postes et Télécommunications (actuellement Ministère de l'Infrastructure), a dû être abandonné en raison du manque d'enchérisseurs, et les trois opérateurs mobiles historiques ont obtenu une licence.

La *troisième* phase du changement de politique a débuté en 2001 et fixe les modalités légales et institutionnelles de la libéralisation complète en essayant d'appliquer la législation polonaise aux Directives de l'UE sur les télécommunications. Cependant, la Loi présente un grand nombre d'incompatibilités avec les Directives de l'UE. Les autorités polonaises ont reconnu ce fait¹ et indiqué que ces incompatibilités seraient corrigées par des amendements de la législation. La Loi sur les télécommunications de l'année 2000, qui s'est substituée à la Loi sur les communications de 1990, a apporté un certain nombre de modifications, notamment :

- Le système d'attribution des licences de télécommunications a changé : il s'agit maintenant d'un système d'octroi d'autorisations et d'enregistrement pour les opérateurs de télécommunications, et d'octroi de permis pour les opérateurs radio. On aura recours à une procédure d'appel d'offres si les ressources en fréquences et en numérotation se révèlent insuffisantes pour les services de télécommunications.
- Les restrictions concernant les participations étrangères au capital des opérateurs de télécommunications, sauf pour la fourniture de la téléphonie internationale sur lignes fixes jusqu'en janvier 2003, sont totalement supprimées.
- La levée de toutes les restrictions de la concurrence sur le marché des télécommunications doit intervenir en janvier 2003. Cependant, le Conseil des Ministres peut, par décret, supprimer le monopole de TPSA sur le service des télécommunications internationales avant la date prévue.
- Une autorité de réglementation indépendante, l'Office de Réglementation des Télécommunications (ci-après désigné sous le sigle "URT") a été mise en place en janvier 2001.
- La Loi prévoit la définition par décrets du service universel ainsi que la définition et la désignation des entreprises au pouvoir de marché dominant ou significatif.

1.2. Caractéristiques générales du régime de réglementation

Selon la Loi sur les télécommunications de 1990, la responsabilité en matière de politique et de réglementation des télécommunications est séparée de la fourniture des services. TPSA est devenue le fournisseur principal de services de télécommunications. Le Ministère des Postes et Télécommunications était en charge de la politique d'attribution des licences aux prestataires des services, et des permis pour l'installation et l'exploitation des équipements. En outre, au nombre des responsabilités du Ministère, figuraient la planification et le contrôle des réseaux de télécommunications publics et de la numérotation, la définition par décret des conditions générales et des redevances pour les raccordements aux réseaux de télécommunications, la publication des spécifications des équipements de radiocommunications, la définition des politiques de gestion du spectre et l'établissement, en cas de besoin, d'un plafond de prix pour les services de télécommunications publics.

L'Agence Nationale de Radiocommunication (PAR) dépendant du Ministère des Postes et Télécommunications, était responsable de l'attribution des fréquences et de la gestion et de la surveillance de l'utilisation des fréquences. L'Inspection Nationale des Postes et Télécommunications, qui relevait aussi de l'autorité du Ministre, réalisait l'inspection des réseaux et des installations de télécommunications, vérifiait si les opérateurs remplissaient les conditions d'attribution de leurs licences ou permis et contrôlait la qualité de service. En complément de la Loi, les orientations stratégiques du Gouvernement ainsi que des ordonnances ministérielles ont été publiées, comme le montre l'Encadré 1.

Encadré 1. Historique du régime de la réglementation des télécommunications en Pologne

1. 1990 : Législation : Loi sur les communications.
2. 2000 : Législation : Loi sur les télécommunications.

Stratégie du Gouvernement

- a) 1996 : Stratégie sur le développement des télécommunications.
- b) 1998 : Aperçu de la stratégie de développement du marché des télécommunications pour les années 1998-2001.

Ordonnances ministérielles

- a) 1995 : Ordonnance OJ No 127/608 : Réglementation des conditions d'interconnexion.
- b) 1995 : Ordonnance OJ No 118/571 : Dispenses d'obligation d'obtention de licences et de permis de télécommunications.
- c) 1995 : Ordonnance OJ No 118/572 : Montants et modalités de paiement pour les licences de télécommunications et de services postaux et pour l'accès aux documents relatifs aux appels d'offres.
- d) 1996 : Ordonnance OJ No 20/93 : Conditions générales de fourniture de services sur le réseau public.
- e) 1997 : Ordonnance OJ No 39/238 : Qualité de service.
- f) 1999 : Ordonnance OJ No 79/897 : Conditions générales d'interconnexion et de règlement des comptes.
- g) 1999 : Ordonnance OJ No 53/333 : Procédures et conditions de l'appel d'offres pour le choix des opérateurs auxquels une licence sera accordée.
- h) 2001 : Ordonnance OJ No 31/358 : Critères détaillés et méthode pour la détermination de la part d'un opérateur sur le marché pour des services de télécommunications spécifiques.

Le régime actuel de réglementation des télécommunications s'appuie tout d'abord sur la Loi sur les télécommunications de l'année 2000, entrée en vigueur en janvier 2001. Le processus de réforme des régimes de réglementation en Pologne a été récemment accéléré afin de satisfaire aux conditions requises par l'UE, avant un examen probable pour l'intégration à l'UE au début de 2003. L'ouverture du marché des télécommunications est une condition essentielle pour l'adhésion à l'UE, avec pour conséquences la libéralisation et la privatisation des monopoles d'État existants. La Loi sur les télécommunications est une transposition partielle des Directives de l'UE sur les télécommunications. L'objectif de la Loi est de favoriser l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs, de mettre en place le cadre d'une politique d'interconnexion, de permettre l'accès universel aux services de télécommunications dans tout le pays et de protéger les intérêts des usagers. Cette Loi a créé un organisme de réglementation séparé, indépendant du ministère, tout comme des opérateurs. La Loi met aussi un terme au système d'attribution des licences par appel d'offres pour les services de télécommunications locales, interurbaines et mobiles à la fin de 2001.

Toutefois, la Loi a prévu une transition progressive vers la libéralisation des marchés de télécommunications et maintenu un nombre important de dispenses pour l'accès au marché des télécommunications et pour les tarifs du service universel. TPSA a conservé le monopole de la téléphonie vocale internationale jusqu'en janvier 2003. L'opérateur peut donc ainsi dégager un chiffre d'affaires sur un marché non réglementé et à marge élevée, et éventuellement subventionner ainsi le service local, ce qui lui permettrait de pratiquer des tarifs d'éviction sur les appels locaux, dont le niveau serait suffisamment faible pour éliminer les nouveaux venus sur le marché à court de trésorerie². L'autre dispense concerne le report de l'application de la politique des tarifs du service universel basés sur les coûts au 1^{er} janvier 2004 à l'intention des sociétés ayant un pouvoir de marché significatif. Cette disposition pose un problème préoccupant pour l'introduction de la concurrence sur le marché.

1.3. *Le marché des télécommunications et les participants*

Actuellement, il y a 56 fournisseurs de services téléphoniques publics en Pologne et un certain nombre d'opérateurs de télédistribution par câble, dont quelques uns fournissent l'accès aux services d'Internet. De nombreux opérateurs du téléphone public possèdent des boucles locales sans fil. Il y a aussi des opérateurs indépendants sur boucle locale qui fournissent les services LMDS tels que Formus, Profucture, Data Star (ou Crowdly) et Tele2. Le Tableau 1 montre l'évolution de la structure du marché polonais des télécommunications.

Tableau 1. Structure du marché polonais des télécommunications (décembre 2001)

	Fournisseurs nationaux	Fournisseurs régionaux	Ensemble des fournisseurs
Service de téléphonie locale	1	52	53
Service interurbains	4		4
Services internationaux	1 (monopole de TPSA)		
Mobiles	3		3
Boucles locales radio			40
Radiomessagerie (paging)			3
Télévison par câble			569
Transmission de données			404
Accès Internet			693

Source : Ministère de l'Infrastructure et Office de Réglementation des Télécommunications (URT).

L'acteur principal sur le marché polonais des télécommunications est la société Telekomunikacja Polska S.A. (TPSA) créée en 1992. Elle a repris les actifs et les services de télécommunications lors de la division de l'administration polonaise des Postes, Télégraphes et Téléphones en deux organismes publics chargés de la fourniture des services postaux et de télécommunications. TPSA conserve la part du lion sur le marché de la téléphonie locale. A la fin de l'année 2000, sa part du marché dépassait 93 % (Tableau 2). Conformément à la Loi sur les télécommunications, le monopole de TPSA sur le service international sur lignes fixes sera maintenu jusqu'à la fin de l'année 2002. Ainsi, le marché des télécommunications n'accédera pas entièrement libéralisé avant le début de 2003. Cependant, en vertu du texte de la Loi, le Conseil des Ministres peut supprimer, en partie ou en totalité, les restrictions sur les services de téléphonie internationale. TPSA a fait l'objet d'une seconde phase de privatisation au premier semestre 2000 et la part du gouvernement a été réduite à 35 %. Les autres actionnaires sont France Telecom (25 %), Kulczyk

Holdings (10 %), des investisseurs individuels et internationaux (15 %) et les employés de TPSA et Poczta Polska (15 %). A l'issue de la troisième phase de privatisation en septembre 2001, la répartition du capital est actuellement la suivante : Gouvernement 22.61%, France Telecom 33.93%, Kulczyk Holdings 13.57%, Bank of New York 9.99% et autres 19.89%.

Quelques petits opérateurs sont en concurrence avec TPSA dans les petites villes depuis 1992. Depuis 1996, le gouvernement polonais a commencé à accorder des licences d'accès au service local dans les grandes villes³. Plusieurs grandes sociétés ont été ainsi encouragées à s'implanter sur le marché de l'accès local, ce qui a déclenché un mouvement de regroupement des sociétés de télécommunications. Netia Holdings S.A., qui a commencé à fournir des services de télécommunications en 1994, assure un service local dans 21 zones de numérotation. Un autre grand opérateur est El-Net, filiale de Elektrim. Elektrim Telekomunikacja, qui est la branche d'Elektrim pour les télécommunications fixes et les transmissions de données, a obtenu une licence pour les télécommunications locales dans la région de Varsovie en 1999. Les deux groupes de télécommunications et d'électricité, Elektrim et Vivendi Universal, possèdent respectivement 51 % et 49 % de Elektrim Telekomunikacja⁴. En décembre 2000, le nombre total d'opérateurs locaux était de 53. Cependant, la concurrence dans le secteur des télécommunications locales est loin d'être assurée, car TPSA devrait encore dominer le marché. L'URT a considéré que TPSA disposait d'un pouvoir de marché dominant en septembre 2001, sur la base des Ordonnances correspondantes relatives à la détermination de la part de marché des opérateurs, promulguées en avril 2001.

Tableau 2. Part de TPSA sur le marché de la téléphonie locale (Nombre d'abonnés)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
100%	100%	97.97%	96.33%	94.72%	93.43%

Source : Office de Réglementation des Télécommunications (URT).

Le taux de pénétration de la téléphonie sur lignes fixes en Pologne n'était que de 29.5 % en 2001 (voir Tableau 6). C'est un taux beaucoup plus faible que dans les autres pays d'Europe centrale. Il y a une longue liste d'attente d'utilisateurs pour la téléphonie vocale sur lignes fixes. Cette situation ne devrait pas s'améliorer de façon significative, en raison de la position dominante de TPSA sur le marché. Les opérateurs concurrents sur le marché des télécommunications locales, entravés par des pertes d'exploitation et une trésorerie déficitaire, n'ont pas tenu les engagements de mise en service prévus dans leurs licences. Selon les termes de sa licence, Netia devait réaliser la construction de 846 000 lignes avant la fin de 1999, mais elle n'en a réalisé que la moitié, soit 429 595⁵. Netia avait un déficit cumulé de PLN (zloty) 418 millions à la fin de 1999 et 362 millions à la fin de l'année 2000.

En octobre 1999, le gouvernement polonais a lancé un appel d'offres pour trois licences de service vocal longue distance. En mai 2000, le Ministre des communications a accordé des licences de services longue distance sur lignes fixes à deux consortiums : Netia1 et Niezalezny Operator Miedzystrefowy. Netia Holdings S.A. possède 38 % de Netia1, le reste du capital étant sous contrôle de l'entreprise suédoise de télécommunications Telia et d'investisseurs institutionnels polonais. La société polonaise d'électricité, PSE, et sa filiale de télécommunications, Tel-Energo, avec la société de pétrole PKN, ont constitué le groupe Niezalezny Operator Miedzystrefowy. En janvier 2001, le gouvernement polonais a attribué la dernière licence à NG Koleje Telekomunikacja (Energis), appartenant au National Grid Group, société anglaise de fourniture d'énergie, et aux chemins de fer nationaux polonais, PKP. Le Gouvernement aurait souhaité que les titulaires des licences mettent en route leurs services dès juillet 2000, mais en avril 2001, aucun des opérateurs n'était encore en activité. En décembre 2001, l'ensemble des trois opérateurs alternatifs longue distance assuraient des services. En mars 2002, l'URT a accordé trois autorisations, à SM Media, Tele 2 Polska et Telefonía Dialog.

En l'absence d'un cadre de réglementation convenable, permettant une concurrence loyale et une interconnexion basée sur les coûts, et d'une réglementation adéquate des tarifs, les nouveaux titulaires de licences sur les marchés du service local et longue distance, ne pourront pas suffisamment concurrencer l'opérateur historique et contribuer à l'instauration d'un marché concurrentiel ouvert. En outre, le monopole sur les services internationaux procure à l'opérateur historique un flux de recettes élevé lui permettant de financer d'autres activités. Afin de favoriser la concurrence, le gouvernement polonais doit intervenir de façon volontariste, et mettre un terme au monopole de TPSA sur le marché des télécommunications internationales avant la date fixée.

Mobiles

La téléphonie mobile progresse plus rapidement que n'importe quel autre secteur des télécommunications en Pologne, et elle contribue à pallier les insuffisances en télécommunications sur lignes fixes en répondant à la demande, à des prix toutefois beaucoup plus élevés que ceux d'un accès universel à la téléphonie fixe. Le nombre des abonnés sur réseau mobile sans fil en Pologne atteignait 6.7 millions en 2000, soit un taux de pénétration d'environ 18 %, contre 1.93 million en 1998 (Tableau 10). Selon le Ministère de l'Infrastructure, le nombre des abonnés à la téléphonie mobile dépassait le million en décembre 2001 (tableau 10), avec un taux de pénétration d'environ 26 %.

Il y a trois opérateurs sur les marchés du téléphone mobile : PTK Centertel (ci-après nommé "Centertel") Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z.o.o. (ci-après désignée sous le sigle "PTC") et Polkomtel S.A. (ci-après nommé "Polkomtel"). TPSA est l'actionnaire majoritaire de Centertel. TPSA détient 66 % des actions de la société, et France Telecom possède le reste. Depuis juin 1992, Centertel fournit des services analogiques NMT 450 sur 90 % du territoire de la Pologne, et dessert 97 % de la population. Centertel fournit aussi les services mobiles numériques DCS 1800 depuis mars 1998, après avoir acquis la concession en 1997. Centertel a obtenu une concession pour fournir des services dans la bande des 900 MHz en juillet 1999.

Le marché du téléphone cellulaire s'est ouvert progressivement à la concurrence. En 1996, des licences GSM 900 ont été accordées à Polkomtel et à PTC. Par la suite, les trois opérateurs ont tous obtenu des licences GSM 900 et DCS 1800. Dès décembre 2000, PTC desservait ainsi 93.6 % du pays et 98.6 % de la population. Le capital de PTC est actuellement détenu par Elektrim, Deutsche Telekom et d'autres investisseurs (Tableau 3).

Le Gouvernement polonais a lancé un appel d'offres pour cinq licences UMTS en 2000, mais n'a pu trouver que cinq enchérisseurs. Il a donc annulé la procédure et attribué seulement trois licences UMTS aux opérateurs mobiles existants. Le quatrième opérateur se verra attribuer une licence UMTS en 2002.

Tableau 3. Les opérateurs mobiles et la structure actuelle de leur capital

Opérateur et part de marché	Composition du capital (en décembre 2000)
PTK Centertel (27%)	Telekomunikacja Polska SA (66%), France Telecom (34%)
Polkomtel S.A. (34%)	Polski Koncern Naftowwy ORLEN SA (19.61%), KGMH Polska Miedz SA (19.61%), Vodafone Americas Asia Inc. (19.61%), Tele Danmark A/S (19.61%), Polish state power grid PSE (16.05%), Weglokoks SA (4%), Tel-Energo SA (1.01%), TelBank SA (0.50%)
Polska Telefonia Cyfrowa (39%)	Elektrim Telekomunikacja sp. z.o.o. (47.9998%), Deutsche Telekom (22.5%), Media One International (22.5%), Polpager sp. z.o.o. (4%), Carcom sp. z.o.o. (1.9%), Elektrim Autoinvest SA (1.1%), Elektrim SA (0.0002%)

Source : Ministère de l'Infrastructure (2002).

Privatisation de TPSA

La première phase de privatisation de la société de monopole d'état TPSA a débuté en novembre 1998 avec la mise en vente de 15 % du capital à la Bourse de Varsovie et à la Bourse de Londres sous forme de bons de dépôt globaux (GDR). Au départ en 1998, le gouvernement voulait vendre jusqu'à 25 % du capital de la société et pour une valeur estimée de USD 2 milliards. Le produit était destiné à financer la réforme du système de protection sociale et à la restructuration de l'industrie minière. 140 millions d'actions, soit 10 % du total de 1 400 millions d'actions, ont été offertes sur le marché international, et 70 millions d'actions, soit 5 % du capital, sur le marché boursier polonais en novembre 1998. Les actions ont été vendues PLN 15.2 l'une, soit environ USD 4 à l'époque. Le montant total obtenu, soit USD 840 millions, était le montant le plus élevé atteint à l'époque par la vente d'une entreprise d'État en Europe de l'Est. La même année, le Gouvernement polonais a distribué 15 % du capital de l'entreprise aux employés, conformément à l'article 82 de la Loi sur les communications de 1990.

La seconde étape de privatisation de TPSA a été la vente d'une partie du capital à un partenaire stratégique, pour réduire les coûts et acquérir un savoir-faire dans le domaine des services et du marketing. En avril 1999, le Parlement polonais a modifié la Loi sur les communications de 1990 en supprimant la clause selon laquelle le gouvernement devait conserver une participation majoritaire (51 %) dans le capital de TPSA ; le Gouvernement a proposé la mise en adjudication de 25 à 35 % du capital de TPSA. Le Trésor Public estimait la valeur de l'entreprise à USD 4-5 milliards pour 25-35 % du capital. Pendant les enchères, SBS Communications s'est retiré, et France Telecom est resté seul en course. En décembre 1999 le Trésor Public a refusé l'offre de France Telecom, considérant que le prix offert était beaucoup trop faible et que les conditions rigoureuses proposées pour la gestion étaient inacceptables.

En janvier 2000, le Gouvernement a relancé la procédure d'appel d'offres pour vente de TPSA et donné son accord à France Telecom pour l'achat de 35 % de l'ensemble des actions de la société. Au second tour, il y a eu quatre enchères. Le Gouvernement a exceptionnellement autorisé une entreprise étrangère à détenir la majorité des actions de TPSA en suspendant la clause restreignant la participation étrangère à 49 %, qui figure dans la Loi sur les communications. Il a également annoncé que le vainqueur de l'appel d'offres bénéficierait d'une option d'achat sur 10 % supplémentaires du capital ; et, s'il y avait une nouvelle introduction d'actions à la bourse polonaise, on réserverait à l'enchérisseur la possibilité d'acquérir 6 % des actions. De plus, le Gouvernement s'est engagé à accorder au vainqueur une licence UMTS pour Centertel, filiale de TPSA pour les services mobiles. France Telecom et Telecom Italia ont été sélectionnées pour la seconde vente par appel d'offres, mais France Telecom, avec le soutien de Kulczyk Holdings a fait une meilleure enchère. On a estimé à USD 4.3 milliards le prix payé par France Telecom pour sa participation dans TPSA, au prix de 38 zlotys par action.

Le refus de la première offre et les modifications des conditions au second tour prouvent que la priorité était donnée à une politique de maximisation des recettes plutôt qu'au développement de l'infrastructure, à la réalisation d'un service universel et à la création d'un marché concurrentiel. C'est ce que démontre aussi le maintien du monopole de TPSA sur le marché de la téléphonie internationale jusqu'en janvier 2003.

Il n'est pas recommandé de privatiser une entreprise d'État avant la création des conditions appropriées pour la concurrence, à moins que des conditions n'aient été imposées au monopole privé et qu'un cadre de réglementation n'ait été mis en place pour faire respecter ces conditions. Normalement, les monopoles d'État peuvent être contrôlés par l'actionnaire, mais cette direction devient inévitablement plus difficile à assurer lorsque le monopole d'État devient monopole privé. La privatisation, pendant un processus de libéralisation, peut avoir pour effet de réduire la valeur marchande de l'entreprise, mais elle améliorera le niveau de vie en imposant une baisse des tarifs, et des gains d'efficacité dans l'entreprise. Contre USD 4.3 milliards, la Pologne a retardé le processus de libéralisation totale et renoncé aux gains dans le niveau de vie du consommateur, du fait d'une meilleure politique de prix, et dans le secteur des entreprises, grâce aux économies qu'aurait procuré une baisse des tarifs aux entreprises polonaises. En Pologne, la longue liste d'attente d'utilisateurs offre des possibilités de développement aussi bien à l'opérateur historique qu'aux nouveaux opérateurs sur le marché. Ainsi, l'ouverture du marché avant la date fixée dans le cadre de la réforme de la réglementation devrait être bénéfique. Et la pleine ouverture du marché en préalable ou au moment de la privatisation peut empêcher l'opérateur historique de consolider sa position dominante sur le marché⁶.

Les débats et les amendements introduits lors de l'adoption de la nouvelle Loi sur les télécommunications ont mis en évidence une préférence pour l'optimisation des revenus à court terme engendrés par la privatisation, plutôt que pour les gains à long terme que devrait apporter la concurrence. La concurrence sur le marché longue distance a été reportée de la date initialement prévue en 1999 à l'année 2001, et celle sur le marché de l'international de 2002 à 2003. En faisant traîner le processus de vente du capital de TPSA sur appel d'offres, le Gouvernement polonais a dépassé la date qu'il s'était fixée. Bien qu'ils aient une influence moins directe sur la concurrence à long terme, les avantages supplémentaires proposés par le Gouvernement, à savoir l'autorisation de détenir la majorité accordée à une entreprise étrangère et l'attribution d'une licence UMTS au vainqueur montrent que l'objectif est l'optimisation des revenus. Le contenu de l'accord entre le Trésor Public et France Telecom sur la privatisation de TPSA n'a pas été rendu public, et cette discrétion a montré la nécessité d'une réforme plus importante des régimes de réglementation⁷. L'absence de publication du contenu de l'accord entre le Gouvernement et France Telecom suscite aussi beaucoup d'incertitudes sur le marché, et empêche le régulateur d'agir librement et avec efficacité dans l'exécution de son mandat.

La poursuite de la privatisation de TPSA aurait dû s'effectuer avec prudence. Au lieu de s'intéresser uniquement, sous l'influence du Trésor Public, aux profits à court terme, le Gouvernement polonais aurait pu trouver un juste milieu entre les revenus à court terme liés à la vente du capital et les avantages économiques à long terme procurés par la concurrence. Le Gouvernement doit indiquer clairement qu'elle est sa stratégie pour la vente de ses participations restantes éventuelles dans l'opérateur historique. Mais cela n'a pas été fait dans la troisième phase de privatisation de TPSA.

Un consortium dirigé par France Télécom disposait d'une option pour racheter une part supplémentaire de 10 % du capital de TPSA au prix d'environ 40 zlotys l'action d'ici la fin de juillet 2000. Celui-ci a toutefois négocié avec le Trésor polonais juste avant les élections parlementaires polonaises du 23 septembre 2001. La valeur de l'action de TPSA en juillet 2001 ne représentait plus que la moitié de son cours de décembre 2000 et s'établissait à 14-16 zlotys. Le Gouvernement polonais était très désireux à l'époque de compléter la vente de TPSA pour obtenir une partie importante des 18 milliards de zlotys (4.23 millions de dollars) attendus du produit de la privatisation en 2001, pour financer un déficit

budgétaire croissant. Au début de septembre 2001, le consortium dirigé par France Telecom a accepté de payer 20 zlotys par action pour une prise de participation supplémentaire de 12.5 % de TPSA, avec une option de rachat de 2.5 % plus une part en 2002, qui lui donnerait la majorité absolue de l'actionnariat de l'entreprise. En octobre 2001, le nouveau Gouvernement a porté le paiement du consortium de 3.5 milliards à 3.66 milliards de zlotys, en échange d'une réduction de 450 millions à 160 millions de zlotys du montant des dividendes devant être distribués à l'ensemble des actionnaires.

2. LES STRUCTURES DE LA RÉGLEMENTATION ET LEUR RÉFORME

2.1. *Institutions et procédures réglementaires*

Le Ministère de l'Infrastructure, qui est le Ministre responsable des postes et des télécommunications aux termes de la Loi sur les télécommunications, fixent par décret la politique de l'État dans le secteur des télécommunications. Le Ministère de l'Infrastructure a été créé le 23 octobre 2001, en remplacement de l'ancien Ministère des Postes et Télécommunications (du 24 juillet au 23 octobre 2001, c'est le Ministère de l'Économie qui a été provisoirement en charge de la politique des télécommunications. Le statut du Ministère des Postes et Télécommunications a été modifié avec la création de l'URT. Le Ministre ne disposait que de six personnes travaillant sur la politique du secteur des télécommunications. Le problème des effectifs était capital, étant donné que le Ministère s'était vu confier la rédaction d'un grand nombre de décrets. Le transfert d'une partie du personnel à l'URT avant que la rédaction des décrets n'ait été achevée a été une erreur.

Le Gouvernement doit s'assurer de la mise en place de l'ensemble des décrets prévus par la Loi. Il doit donc doter le Ministère de l'Infrastructure de ressources en personnel qualifié pour réaliser ce travail. Le nombre de personnes qualifiées s'occupant du secteur des télécommunications a augmenté avec la mise en place du Ministère de l'Infrastructure. Au sein de ce Ministère, quatre services sont en charge des politiques de télécommunications, avec un effectif total de 49 personnes : Le Département chargé du développement des télécommunications (16 agents), le Département des technologies des télécommunications (10 agents), le Département de la société de l'information (9 agents) et le Département chargé de la réglementation du marché des postes (14 agents).⁸

Le Ministre responsable du secteur des télécommunications est chargé :

- d'établir les procédures et principes détaillés pour l'attribution des autorisations et des permis, ainsi que les principes pour la suppression, dans le cadre de la libéralisation du marché, de certaines limitations figurant dans les autorisations ;
- de définir le montant et l'échéancier des droits pour les permis, les ressources de numérotation et les fréquences correspondant à une autorisation ;
- de définir les conditions détaillées concernant la qualité de service, la mise à disposition et le nombre de cabines publiques payantes, conformément aux conditions du service universel ;
- d'établir les critères détaillés nécessaires à l'évaluation de la part de marché de l'opérateur et de la configuration minimale de lignes louées proposée aux usagers par une société disposant d'un pouvoir de marché significatif ;

- d'élaborer les normes relatives aux conditions d'interconnexion concernant le service universel, aux redevances d'interconnexion pour les opérateurs dominants et aux règles de compensation des déficits encourus avec la mise en place de réseaux du service universel pour l'interconnexion ;
- d'établir les conditions à remplir, pour les réseaux de télécommunication et les équipements, relatives au secret des communications et à la protection des accès non autorisés, ainsi que les conditions requises pour la construction de l'infrastructure, le partage des sites et les droits de passage ;
- d'établir les conditions relatives à la gestion et la planification des ressources de numérotation, et les conditions de fourniture de certains services de radiocommunications ; dans les gammes de fréquences qui leur sont imparties.

L'Organisme de Réglementation des Télécommunications

La Loi sur les télécommunications de 2000 a créé un organisme indépendant de réglementation des télécommunications destiné à la mise en conformité avec les Directives de l'UE. Le président de l'Organisme de Réglementation des Télécommunications (URT) prend le relais pour les fonctions de réglementation du marché ; il est responsable de l'attribution des licences de télécommunications, de la gestion du spectre des fréquences et du contrôle de conformité avec les exigences de compatibilité électromagnétique. Le Président de l'URT est placé sous l'autorité du Président du Conseil des Ministres. Le Président de l'URT est nommé pour cinq ans et ne peut être révoqué sauf dans les cas exceptionnels mentionnés dans l'article 109 de la Loi. L'efficacité de l'URT pour la mise en application de la loi est liée aux pouvoirs qu'il détient pour infliger des sanctions pénales et des amendes. L'URT a le droit d'infliger des amendes dont le montant peut atteindre 3 % du chiffre d'affaires de la société en cas d'infraction aux règles stipulées dans l'article 124 de la Loi. Le 1^{er} avril 2002, l'Organisme de Réglementation des Télécommunications et des Postes (URTiP) a repris toutes les charge de l'URT dans le domaine des télécommunications. Le président de l'URTiP est nommé par le président du Conseil des ministres sur la proposition du ministre responsable des postes et télécommunications.

L'URT (maintenant URTiP) est chargée de délivrer et révoquer les autorisations et permis concernant les services et les équipements de télécommunications ; il reçoit les notifications des activités de télécommunications dispensées d'autorisation. L'URT, entre autres :

- est responsable de l'attribution des fréquences ;
- reçoit la notification des tarifs des services de télécommunications et les rapports annuels de certains opérateurs ;
- désigne, en liaison avec l'Organisme de Protection des Consommateurs et de la Concurrence, les opérateurs dominants et ceux disposant d'un pouvoir de marché significatif ;
- fixe les critères relatifs au service universel, à l'interconnexion, au service de lignes louées et aux services de téléphone mobile ;
- examine les modalités de tarification du service universel assuré par un opérateur disposant d'un pouvoir de marché significatif, sur la base des coûts ;

- intervient en cas de litige sur les prix des services de lignes louées proposés par des opérateurs disposant d'un pouvoir de marché significatif. Ces tarifs devraient tenir compte des coûts de fourniture ;
- exerce une fonction d'arbitrage dans les conventions d'interconnexion, à la demande de l'une des parties, ou d'office si nécessaire ; examine les justificatifs des coûts pour les tarifs d'interconnexion des opérateurs titulaires d'une autorisation, et des coûts associés à l'échange de services de télécommunications par les opérateurs dominants, à l'exception des services d'accès au réseau, c'est-à-dire de services de fourniture de contenus ;
- est responsable de l'attribution et du retrait de ressources de numérotation pour les services de télécommunications et de l'élaboration des plans de gestion des fréquences ;
- détient le pouvoir de s'assurer du respect des règles, décisions et dispositions relatives aux télécommunications, à la gestion du spectre des fréquences ou au respect des exigences de compatibilité électromagnétique.

Restructuration de l'URT

L'URT doit s'attacher à relever le défi que représente l'élaboration d'un environnement concurrentiel. C'est loin d'être chose facile. L'ancien Bureau National des Radio-Communications (PAR) et l'Inspection Nationale des Postes et Télécommunications ont été réunis au sein de l'URT. Environ 750 personnes y travaillent. Ce chiffre inclut le personnel des 16 délégations régionales de l'URT. Les anciens fonctionnaires du PAR travaillent à l'URT. En outre, un certain nombre d'employés du Ministère des Postes et Communications (Actuellement Ministère de l'Infrastructure) se trouve aujourd'hui parmi les effectifs de l'URT. Les employés de l'URT venus du PAR et du Ministère étaient auparavant responsables de l'attribution des permis et des licences, de la numérotation et de la gestion du spectre des fréquences. Pour un organisme de réglementation des télécommunications, l'URT est une structure très lourde. De par la taille de cet organisme, l'encadrement risque d'oublier sa fonction essentielle, qui est la création des conditions d'un marché de télécommunications concurrentiel en Pologne. Une solution serait de transférer ailleurs le personnel de l'URT s'occupant de la planification, du suivi et du contrôle de l'utilisation du spectre, tout en maintenant à l'URT la délivrance des licences d'exploitation du spectre.

L'URT doit s'attacher à la formation d'un personnel qualifié dans le domaine de la réglementation. Ceci requiert compétence et formation aux meilleures pratiques en matière de réglementation. Il convient tout particulièrement de définir un profil de personnel répondant aux besoins urgents en matière de réglementation de l'interconnexion, des tarifs et de la comptabilisation des coûts, ainsi que d'analyse économique.

La nouvelle loi sur les télécommunications de 2000

La première loi concernant la réglementation des télécommunications dans le contexte de la réorganisation de la Pologne vers l'économie de marché a été adoptée le 23 novembre 1990. Elle mettait un terme au monopole de TPSA sur le marché de l'accès local. La Loi sur les communications de 1990 a été sérieusement modifiée en 1995 ; il créait des "concessions" pour la fourniture de services de télécommunications et des "permis" pour l'installation des équipements de télécommunications et l'exploitation des réseaux de télécommunications. TPSA conservait son statut d'opérateur unique autorisé à fournir les services de télécommunications internationales. De surcroît, l'acte limitait la participation des sociétés étrangères au capital des sociétés de télécommunications. La participation étrangère ne pouvait

excéder 49 % dans les sociétés fournissant des services de téléphonie longue distance et 33 % dans les sociétés utilisant les équipements de radiocommunication pour la diffusion des émissions de radio et de télévision. Les membres de la direction et du Conseil de surveillance devaient être en majorité des citoyens polonais domiciliés en Pologne. De nombreuses sociétés ont obtenu une licence pour la fourniture de services locaux, mais elles n'ont pas pu assurer la mise en route de leurs services aux dates prévues, faute d'un cadre de réglementation convenable.

En juillet 2000, le Parlement polonais a adopté la Loi sur les télécommunications, entrée en vigueur en janvier 2001. Les modifications nécessaires à apporter au texte de loi polonais en vue de sa mise en conformité avec les Directives de l'UE et avec les obligations de la Pologne à l'égard de l'OMC constituent les principales motivations de la réforme de la réglementation sur les marchés des télécommunications. La Pologne a posé sa candidature pour l'adhésion à l'UE en 1994, et l'examen de cette candidature est en cours depuis mars 1998. L'examen final pour son adhésion à l'UE devrait intervenir au plus tôt en 2003. Les Directives de l'UE concernant les marchés de télécommunications, y compris les conditions de "Fourniture de Réseau Ouvert" (ONP), fondement de la création de marchés de télécommunications concurrentiels, imposent l'accès aux services de télécommunications de base à des tarifs abordables et l'existence d'un organisme de réglementation indépendant. La clause ONP impose, en outre, l'accès des nouveaux entrants aux réseaux des opérateurs dominants en tout point où le raccordement est techniquement réalisable et à des prix basés sur les coûts.

La Loi sur les télécommunications a supprimé un bon nombre de limitations et de règlements qui entravaient la libre concurrence, et elle fixe le cadre juridique pour la création d'un environnement de concurrence. Cependant, en raison d'un certain nombre de dispenses importantes, la loi empêche la libéralisation complète. Bien que la loi ait supprimé la dispense d'obtention de licences et de permis dont bénéficiait TPSA à la différence des autres opérateurs, l'opérateur conserve son monopole sur la téléphonie vocale internationale jusqu'en janvier 2003. Afin de consolider la position des opérateurs locaux sur le marché, les règles d'attribution des autorisations sur les marchés locaux n'entreront pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2002, ce qui n'a pas contribué au développement de la concurrence sur les marchés.

L'un des principaux changements est la suppression du système des licences de télécommunications et l'introduction des autorisations de télécommunications et des permis de radiocommunication. Aucune autorisation n'est exigée dans les cas suivants : exploitation d'un réseau de téléphonie publique dont l'infrastructure de télécommunications et l'ensemble des terminaux sont situés à l'intérieur d'une *gmina* (zone d'appel local) ; d'un réseau de téléphone fixe utilisant les ressources de numérotation mises à disposition par un opérateur public sur la base d'un accord entre les deux opérateurs ; et d'un réseau de téléphonie publique dans les limites d'un immeuble résidentiel, et destiné aux communications vocales ou à la diffusion de programmes de radio et de télévision.

Pour encourager la concurrence sur les marchés où TPSA est en position dominante, la Loi confie au président de l'URT et au président de l'Office de Protection des Consommateurs et de la Concurrence le soin de décider si la position d'un opérateur sur le marché est dominante ou significative. Ces opérateurs seront tenus de respecter certaines conditions concernant l'interconnexion des réseaux, la coopération entre opérateurs, les tarifs, modalités et conditions ainsi que les offres relatives au service universel et aux lignes louées, afin de limiter les pratiques de monopole et de protéger les intérêts des usagers.

La Loi sur les télécommunications confère au Ministère de l'Infrastructure (précédemment Ministère des Postes et Télécommunications) la responsabilité de mettre en place par décrets (législation secondaire) le détail des dispositions et procédures relatives à l'interconnexion, l'octroi de licences, la numérotation, le service universel, etc., essentielles pour une réglementation efficace. L'URT a seulement la responsabilité de l'application de ces règles à des cas particuliers. Autrement dit, l'organisme indépendant de réglementation ne peut établir les conditions générales de la réglementation, c'est à dire

créer et promulguer les règlements d'exécution. La limitation des pouvoirs de l'URT remet en cause sa capacité à devenir un régulateur efficace susceptible de créer les conditions de la concurrence sur le marché. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le ministère donne les principes généraux et l'organisme de réglementation prépare les règlements détaillés qui précisent le mode d'application des principes généraux de la politique du ministère.

Bien que la Loi sur les télécommunications ait été adoptée en juillet 2000 et soit entrée en vigueur en janvier 2001, les décrets indispensables à la réglementation ne sont mis en place que très lentement. L'absence des décrets correspondants ralentit considérablement la création des conditions de la concurrence sur les marchés de télécommunications et porte atteinte à la crédibilité des autorités chargées de la réglementation. Ainsi, jusqu'en avril 2001, aucun décret relatif à la désignation des sociétés ayant un pouvoir de marché significatif (SMP) n'a été rédigé. Le 4 avril 2001, le Ministère des Postes et Télécommunications a publié une Ordonnance relative aux critères et méthodes détaillés de détermination de la part d'un opérateur sur des marchés déterminés de services de télécommunications. Un certain nombre de règlements essentiels ne pouvaient être mis en application tant qu'après que TPSA ait été officiellement déclaré par l'URT en septembre 2001 comme disposant d'un pouvoir dominant sur le marché, aux termes de l'Ordonnance. Les opérateurs ayant un pouvoir dominant font l'objet de certaines restrictions. Ils doivent assurer le service universel à des tarifs fondés sur les coûts et communiquer à l'URT leur barème de tarifs pour le service universel ainsi que toute modification prévue de tarif 30 jours avant la date prévue de leur introduction. Du fait de la non publication de décrets essentiels, le monopole de l'opérateur historique reste encore dans une large mesure non soumis à la réglementation.

Des mécanismes clairs pour assurer la coopération entre l'URT et le Ministère

L'URT dépend du ministère de l'Infrastructure pour la mise en œuvre des politiques relatives à l'entrée sur le marché et l'interconnexion. Si l'URT est simplement une structure administrative chargée d'exécuter les décisions du Ministère et ne détient aucun pouvoir pour établir la réglementation, alors il ne peut être considéré comme un régulateur indépendant, selon la définition de ce terme dans la plupart des pays de l'OCDE. Les difficultés rencontrées par l'URT pour obtenir davantage de pouvoir proviennent du système constitutionnel polonais. Ce dernier prévoit que les réglementations sont établies par les ministères, le Conseil des Ministres ou des organismes spécifiés dans la Constitution. Aucune délégation de pouvoir ne peut être accordée à un autre organisme⁹. Pour habiliter le Président de l'URT à édicter des ordonnances, il faudrait amender la Constitution actuellement en vigueur, car seuls peuvent le faire les organismes spécifiquement cités dans la Constitution, et le Président de l'URT ne figure pas dans cette liste.

Selon les termes de la loi sur les télécommunications du 21 juillet 2000, le président de l'URT est tenu de participer, en collaboration avec le Ministre responsable des télécommunications, à l'élaboration des projets de textes juridiques du ressort de sa compétence. L'URT doit aussi soumettre un rapport annuel d'activité au Conseil des Ministres et tenir le Ministre informé de ses activités. Le pouvoir de décision de l'URT, et par conséquent son rôle et ses responsabilités dépendent d'arrêtés ministériels. Un certain nombre de décisions essentielles sur des questions de réglementation des télécommunications comme l'interconnexion et le service universel relèvent du Ministère. Les règlements du secteur des télécommunications sont établis par des décrets ministériels, et l'URT n'a pas de pouvoir d'initiative réglementaire pour répondre de façon souple aux besoins et aux conditions du marché. Bien que l'URT soit une structure indépendante de ses ministères de tutelle, il est essentiel qu'elle travaille en étroite collaboration avec le Ministère de l'Infrastructure pour s'assurer que les décrets en cours d'élaboration correspondent aux meilleures pratiques en matière de réglementation et confèrent à l'URT l'autorité qui lui est nécessaire pour assurer l'instauration de la concurrence. De fait, il conviendrait de trouver un moyen permettant à l'URT d'avoir l'initiative d'élaboration de la réglementation générale au lieu d'intervenir uniquement sur des plaintes ou des litiges particuliers.

La loi devrait assurer un équilibre approprié entre les responsabilités du Ministère de l'Infrastructure et celles de l'URT. Si le régulateur indépendant (l'URT) n'a pas de pouvoir d'élaboration de la réglementation pour créer les conditions de la concurrence parallèlement à ses pouvoirs de mise en application, de contrôle et de supervision, le développement de la concurrence dans la fourniture des services de télécommunications sera entravé. Il peut s'avérer nécessaire d'envisager la mise au point de mécanismes plus formels pour une collaboration plus étroite entre les deux organismes. [Depuis avril 2002, le président de l'URTiP (l'ancien URT) peut, dans le cadre de sa compétence, rédiger des ordonnances à la demande du ministre responsable des postes et télécommunications, principalement en raison du manque de personnel pour préparer des ordonnances au ministère. Il n'y a pas de lignes directrices claires sur quelles ordonnances seront données à préparer par l'URTiP et les ordonnances rédigées peuvent être modifiées par le ministre et sont sujettes à son approbation.]

Rôle des autres acteurs institutionnels

Le Conseil des Ministres promulgue les principaux textes juridiques relatifs aux télécommunications et définit la politique du secteur des télécommunications. En 1996, le Conseil des Ministres a donné son accord sur une Politique de développement des télécommunications. Entre 1997 et 2000, le Gouvernement a joué un rôle essentiel en fixant le rythme de la privatisation et la structure de TPSA. Le Président du Conseil des Ministres établit par ordonnance le tableau national d'attribution des fréquences ; et il nomme ou révoque le président de l'URT. Le monopole actuel sur les services de télécommunications internationales, qui doit être maintenu jusqu'en 2003, peut être supprimé avant cette date sur décision du Conseil.

En outre, un Conseil des Télécommunications joue le rôle d'un organisme consultatif au service du Président de l'URT dans les domaines du service universel, de l'interconnexion des réseaux, de la gestion des fréquences et de la conformité avec les conditions de compatibilité électromagnétique.

Le Conseil National de la Radiodiffusion et de la Télévision, en accord avec l'URT, réserve les fréquences nécessaires aux sociétés de diffusion. Le Conseil National de Diffusion, en accord aussi avec l'URT, publie les licences disponibles pour la diffusion de programmes de radio et de télévision, et fixe la date limite de soumission des demandes de licences. Le Conseil délivre les licences de diffusion de radio et de télévision en consultation avec l'URT. Le Ministère de l'Infrastructure supervise les redevances des récepteurs de radio et de télévision enregistrés.

L'autorité de concurrence, l'Office de Protection des Consommateurs et de la Concurrence (ci-après désigné par le sigle "UOKiK) œuvre en faveur de la concurrence et fait appliquer la législation générale interdisant les abus de position dominante ou monopolistique, ainsi que les activités anticoncurrentielles. En l'absence d'un organisme spécifique de réglementation des télécommunications avant 2001, l'UOKiK a joué un rôle important dans le secteur des télécommunications, en effectuant de nombreuses enquêtes sur les pratiques monopolistiques. Bien que la loi sur les télécommunications ait donné le monopole du service international à TPSA jusqu'en 2003, le secteur des télécommunications ne fait l'objet d'aucune dispense.

2.2. *Réglementation et autres instruments d'action dans les télécommunications*

Réglementations relatives à l'entrée sur le marché et à l'attribution des licences

Limitations du droit de propriété

La Loi sur les communications de 1990 restreignait les participations étrangères dans le capital des fournisseurs de services de télécommunications. Ces limitations ont été abolies par la nouvelle loi sur les télécommunications. Selon la Loi sur les communications de 1990, ces limitations ne s'appliquaient pas aux services de télécommunications à l'intérieur d'une même zone de numérotation. Les limitations étaient les suivantes :

- Les entités étrangères ne pouvaient détenir plus de 49 % du capital d'une société de téléphone longue distance, internationale, ou mobile cellulaire. Dans les assemblées ordinaires d'actionnaires, le nombre de voix de l'entité étrangère ou de la société sous contrôle étranger ne pouvait excéder 49 % du nombre total des droits de vote. Les membres du conseil d'administration ou de la direction devaient être en majorité des citoyens polonais domiciliés en Pologne.
- La participation des entités étrangères au capital social ne devait pas dépasser 33 % pour les sociétés de diffusion de radio ou de télévision. Les mêmes limitations concernant les droits de vote en assemblée et la nationalité des membres du conseil d'administration dans le secteur des télécommunications s'appliquaient aussi aux sociétés de diffusion.

La Loi sur les communications de 1990 limitait les participations individuelles. L'acquisition d'actions était soumise à l'approbation du Ministre des Postes et Télécommunications si le total des actions ainsi détenues (y compris celles déjà acquises) dépassait les seuils de 10 %, 25 %, 33 %, et 50 % des droits de vote pendant une assemblée générale d'actionnaires. Le Ministre devait être informé si un actionnaire quelconque était susceptible de représenter plus de 10 % des droits de vote pendant une assemblée générale d'actionnaires. Le Ministre pouvait ainsi éviter les participations croisées entre sociétés de télécommunications concurrentes.

La Loi sur les télécommunications de 2000 a supprimé les limitations et la condition d'approbation concernant les participations individuelles, et a ainsi conduit à des participations croisées entre sociétés de télécommunications en concurrence. Selon l'article 13 de la loi, l'URT peut exiger qu'une entité agréée signale l'acquisition par un seul actionnaire de 10 %, 30 %, et 50 % des droits de vote au cours d'une assemblée générale d'actionnaires. Dans le même temps, selon la Loi sur la concurrence et la protection des consommateurs, en cas de projet de regroupement d'entreprises, après dépassement de 25 % des votes lors d'une assemblée générale d'actionnaires, et si le chiffre d'affaires cumulé des entités parties au regroupement dépasse 50 millions d'Euros, l'accord du Président de l'UOKiK doit être sollicité. Cet accord n'est pas nécessaire si le chiffre d'affaires de l'entreprise absorbée n'a pas dépassé 10 millions d'Euros dans aucun des deux exercices précédant la notification ou si la part conjointe sur le marché des entreprises dont le regroupement est envisagé ne dépasse pas 20 %.

Attribution de licences

Quand la Loi sur les communications est entrée en vigueur au début des années 90, TPSA est devenue, en 1992, une entité indépendante du Ministère des Postes et Télécommunications (Actuellement Ministère de l'Infrastructure) pour la fourniture des services de télécommunications filaires et hertziens. De 1992 à 1995, le marché de la téléphonie locale était organisé selon un duopole, mais celui-ci était en fait limité aux zones rurales et aux petites villes. Les amendements à la Loi sur les télécommunications ont modifié les conditions d'entrée sur le marché et le système d'attribution des licences. Le Gouvernement a mis au point un double système de "concessions" et de "permis". La licence couvrait à la fois les concessions et les permis. Les concessions s'obtenaient par adjudication. Chaque concession et permis comportait un certain nombre de dispositions et de conditions particulières, comme une obligation de déploiement du réseau sur une roue spécifique. Chaque ensemble de limitations était défini au cas par cas. TPSA a été dispensée de l'obligation de demander une licence et a été autorisée à proposer des services de télécommunications dans le cadre de contrats de gestion confidentiels avec le Ministère.

Le Gouvernement polonais n'a pas accordé de licence de téléphonie locale dans les grandes villes avant 1996. Bien que des duopoles aient été mis en place dans toutes les régions pour les services d'appels locaux depuis 1996, la présence dominante de TPSA sur le marché s'est maintenue. Le Ministère des Postes et Télécommunications a modifié sa position à l'égard du maintien de duopoles sur les marchés des appels locaux en 1998, en ouvrant le marché de Varsovie à plusieurs opérateurs concurrents de l'opérateur historique pour le service local. En décembre 1998, EL-Net S.A. a emporté l'appel d'offres pour une licence de fourniture des services de téléphonie locale dans la région très rentable de Varsovie, pour un montant de 245 millions d'euros. La région de Varsovie assurait traditionnellement environ 40 % du chiffre d'affaires de TPSA au titre de la téléphonie locale. Cependant, le Ministère a, par la suite, accordé une licence supplémentaire à Netia S.A., plus grand opérateur privé de Pologne à l'époque, ainsi qu'une autre à Telefonia Lokalna pour la banlieue de Varsovie. Cette décision a été contestée par EL-Net qui a déposé plainte auprès du Tribunal Administratif suprême au motif qu'on lui avait assuré un duopole sur la région de Varsovie. Le Ministère régla le litige sur l'octroi de licences supplémentaires de téléphonie locale en réduisant les droits de licence d'EL-Net à 140 millions d'euros au lieu des 245 millions initialement prévus. Chaque opérateur local devait proposer des services de publiphones dans le cadre du régime de la licence, et devait respecter certaines conditions de déploiement de réseaux.¹⁰

Trois licences pour le service longue distance ont été mises en vente par adjudication en 1999. En juillet 2000, les trois candidatures à cet appel d'offres ont toutes été acceptées, et les bénéficiaires étaient supposés fournir des services longue distance sur réseau filaire à compter de juillet 2000. De longues négociations avec TPSA sur plusieurs questions dont les redevances d'interconnexion ont retardé le lancement des services longue distance des trois opérateurs alternatifs. Le 1er juillet 2001, NOM a commencé ses activités, suivi en décembre 2001 par Netia 1 et Energis.

La Loi sur les télécommunications de 2000 a remplacé le mode d'attribution des licences par un nouveau système d'autorisations et de procédures d'enregistrement. Les services de publiphones pour lesquels les ressources de numérotation nécessaires couvrent une zone plus vaste qu'une *gmina* doivent obtenir une autorisation (pour la plupart une licence). D'autres activités de télécommunications relèvent du système de l'enregistrement. L'URT met en vente par appel d'offres des licences pour les activités utilisant des fréquences. Les entités bénéficiant de licences particulières peuvent, par ailleurs, être tenues de satisfaire à certaines obligations comme la fourniture du service universel, le respect de conditions particulières pour l'utilisation de ressources de numérotation, de fréquences ou de positions orbitales, la réalisation de conditions de sécurité d'intégration et d'interopérabilité sur le réseau, la garantie du secret des correspondances et diverses responsabilités en matière de défense nationale, de protection de la sûreté de l'État et de sécurité publique, etc.

La Loi sur les télécommunications a aussi simplifié le régime d'attribution des licences aux entités utilisant le spectre, en le remplaçant par un système d'autorisations et de permis pour l'utilisation des équipements de radiocommunications. L'autorisation d'entrée sur le marché est accordée sans approbation préalable, dès lors que les conditions de l'article 8 de la Loi sont remplies. Cet article permet à l'URT de délivrer cette autorisation, si la demande n'est pas susceptible de créer des problèmes d'interférences entre fréquences, ou de porter préjudice à la défense nationale, aux accords internationaux et au fonctionnement d'autres équipements ou réseaux de télécommunications.

Le barème actuel des redevances des autorisations met fin au système coûteux de l'appel d'offres et des droits de licence pour les services de télécommunications, sauf pour les activités utilisant des ressources hertziennes. Les redevances ponctuelles perçues pour les autorisations sont destinées à couvrir les coûts de la réglementation du marché et elles ne peuvent excéder le coût de délivrance des autorisations. Les limitations imposées à ces redevances devraient contribuer à la santé financière des nouveaux entrants sur les marchés de télécommunications, et, plus particulièrement, ceux sur le marché de la téléphonie filaire, qui étaient autrefois soumis à des droits de licence élevés et à des besoins de financement pour le déploiement spécifié des réseaux (par exemple Elektrim et Netia). Les autorisations comprennent les fréquences correspondantes, la numérotation et les autres éléments d'identification des abonnés qui faisaient autrefois l'objet de décisions distinctes. Il s'agit donc d'une grande simplification de la procédure complexe d'attribution des licences qui existait auparavant. Les permis ne sont plus nécessaires que pour l'installation et l'utilisation d'équipements de radiocommunications.

Cependant, il subsiste des problèmes pour l'attribution des licences (autorisations) dans le cadre de l'application de la Loi sur les télécommunications. La loi a modifié la terminologie en remplaçant "licence" par "autorisation" (et dispensé d'autorisation le service de transmission de données) mais le système équivaut à un système d'attribution individuelle de licences. Le Président de l'URT peut ajouter des clauses à une "autorisation" d'activités de télécommunications. Il n'est pas précisé si les conditions doivent être minimales, transparentes et non discriminatoires. Si ces conditions sont vagues ou inexistantes, l'URT dispose d'une grande latitude pour l'attribution de l'autorisation. Le mécanisme d'autorisation devrait être simplifié pour l'alignement sur les meilleures pratiques dans la zone de l'OCDE. Les critères d'obtention d'une autorisation devraient figurer explicitement dans le texte de la Loi sur les télécommunications, et l'autorisation ne devrait pas être soumise à l'approbation du régulateur dès lors que ces critères sont respectés. Un système d'attribution de licence générique ou d'autorisation générale simplifierait l'entrée sur le marché.

Selon l'article 11 de la Loi, le ministre responsable des télécommunications peut fixer des principes détaillés pour l'ajustement des conditions et droits prévus par les autorisations. Cette disposition est de nature à limiter les pouvoirs dont dispose l'URT pour modifier les conditions d'application des autorisations pour les services de télécommunications, comme cela pourrait s'avérer nécessaire avec l'évolution de la concurrence sur le marché. En outre, elle porterait atteinte à la liberté d'action de l'URT en ouvrant la voie au Ministère pour le traitement des cas particuliers. Le service responsable de l'attribution des autorisations devrait pouvoir décider de l'opportunité de modifier certaines conditions, en dehors de toute intervention du pouvoir politique.

Interconnexion et réglementation des tarifs d'interconnexion

Le succès de la concurrence sur un marché de télécommunications repose sur des modalités d'interconnexion efficaces. TPSA était jusqu'en juillet 2001 le seul opérateur assurant des services intérieurs longue distance et il reste le seul à fournir des services téléphoniques internationaux. Ce pouvoir de marché signifie qu'en l'absence d'une réglementation convenable, TPSA pourrait facturer aux concurrents des montants excessifs pour l'interconnexion et leur imposer des conventions d'interconnexion défavorables. Depuis 1992, il y a eu une évolution progressive des conditions d'interconnexion pour que les tarifs d'interconnexion de TPSA soient davantage fondés sur les coûts.

En vertu de la Loi sur les communications de 1990, tous les opérateurs sur les réseaux de téléphonie publique ont été obligés d'assurer l'interconnexion d'opérateurs concurrents. Les sociétés exploitant des réseaux de téléphonie publique ont passé des conventions d'interconnexion avec TPSA. Au début des années 90, l'absence de réglementation spécifique pour l'interconnexion a ralenti la concurrence sur le réseau local. Les opérateurs de téléphonie locale et mobile étaient soumis pour le paiement des frais de raccordement au principe de la facturation sans partage, chaque opérateur facturant les appels. Les autres accords d'interconnexion reposent sur le principe du partage des recettes, dans lequel les opérateurs conservent 60 à 80 % des recettes sur les appels sortants longue distance et 30 % sur les appels internationaux. Ce système de partage des recettes n'était absolument pas rentable pour les nouveaux opérateurs locaux et opérateurs mobiles car ils ne percevaient pas de redevance sur les appels entrants et de plus les comptes étaient établis sur la base des tarifs de TPSA, et non sur les coûts effectifs liés à l'interconnexion. Le système de partage des recettes qui supposait un équilibre entre le trafic entrant et le trafic sortant est resté en place jusqu'à la nouvelle ordonnance en date du 9 septembre 1999 relative aux conditions générales d'interconnexion aux réseaux et aux principes d'établissement des comptes.

Dans l'intervalle, le Ministre des Postes et Télécommunications a publié deux décisions concernant la procédure de traitement des demandes pour la détermination des modalités d'interconnexion et le règlement des comptes ainsi que les principes de règlement des comptes (avril 1996) dans laquelle il recommandait l'application de principes fondés sur les coûts pour le règlement des comptes. Les principes de règlement des comptes avec les opérateurs de réseaux mobiles ont été énoncés dans un certain nombre de décisions administratives du Ministre des Postes et Télécommunications diffusées en mai 1997.

Lors de la mise en route de leurs services GSM, les opérateurs PTC et Polkomtel ont été tenus d'utiliser les lignes de transmission et le réseau d'interconnexion de TPSA. Les opérateurs mobiles ont porté l'affaire devant le Tribunal Administratif. Le Tribunal Administratif suprême a abrogé l'interdiction imposée aux nouveaux opérateurs GSM sur le marché. Mais ceux-ci n'ont pas été autorisés à se raccorder aux réseaux d'autres opérateurs mobiles. Seule était autorisée l'interconnexion avec le réseau de TPSA. Finalement, en mai 2000, PTC a obtenu du Ministre des Postes et Télécommunications l'autorisation de s'interconnecter avec d'autres opérateurs mobiles.

Initialement, le principe de facturation sans partage s'appliquait aussi aux comptes d'interconnexions entre TPSA et les opérateurs mobiles tant que les parties ne parvenaient pas à trouver un accord sur les tarifs d'interconnexion. En mai 1997, le Ministère des Postes et Télécommunications a mis fin à cette procédure en fixant par arrêté un mode de paiement selon lequel les opérateurs mobiles acquitteraient le coût de la terminaison des appels sur le réseau de TPSA et TPSA acquitterait aux opérateurs mobiles le coût de la terminaison des réseaux mobiles. En avril 2001, les fournisseurs de services mobiles payaient pour les interconnexions de mobile à fixe 0.20, 0.15, 0.10 zloty par minute selon l'heure de l'appel. TPSA devait payer 0.80, 0.60, 0.40 zloty par minute pour les appels de fixe à mobile. TPSA facturait aux usagers 1.4 zloty par minute et gagnait 0.60 zloty par appel courant de fixe à mobile. Ce tarif était particulièrement élevé dans la mesure où l'on considérait que le tarif de 0.44 zloty pour les appels longue distance finançait en partie la téléphonie locale.

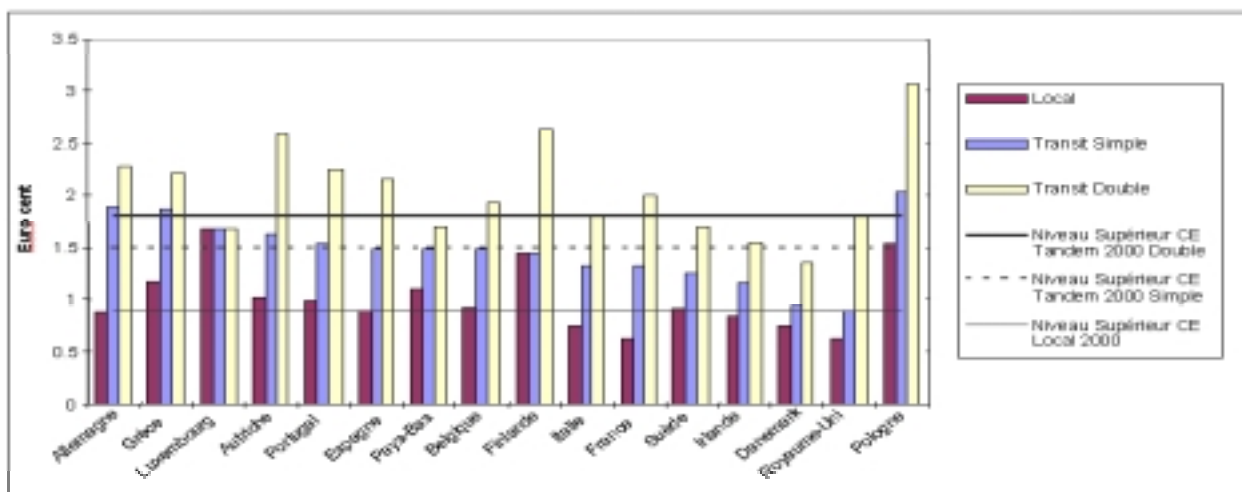
Les opérateurs mobiles étaient aussi sérieusement désavantagés car ils ne percevaient pas de redevance d'interconnexion pour les appels internationaux aboutissant sur les réseaux mobiles. Ne pas payer aux opérateurs mobiles les appels internationaux aboutissant sur leurs réseaux constituait à l'évidence un abus de pouvoir de TPSA sur le marché de l'interconnexion. En mai et juin 2001, l'URT a publié des décisions selon lesquelles les redevances d'interconnexion pour la terminaison des appels internationaux vers les réseaux mobiles devraient être les mêmes que pour la terminaison des appels nationaux vers ces réseaux. Dans le cas d'appels internationaux en provenance de réseaux mobiles, les opérateurs mobiles reçoivent 33 % du tarif du service international de TPSA.

Le Décret d'Interconnexion relatif aux conditions générales d'interconnexion sur les réseaux de télécommunications et aux principes de règlement des comptes, promulgué en 1999, aurait pu établir un traitement équitable des opérateurs et une tarification basée sur les coûts, s'il avait été mis en vigueur. Selon les termes du décret, l'opérateur dominant est tenu d'établir des tarifs d'interconnexion basés sur les coûts et ne peut utiliser les tarifs de détail pour les règlements entre opérateurs. Les principes définis par le décret étaient notamment que les opérateurs doivent être traités de façon équitable, les paiements doivent être calculés sur la base du trafic réel, et l'opérateur d'un réseau de destination doit pouvoir récupérer les coûts effectifs d'interconnexion. TPSA devait aussi consulter le Ministère des Postes et Télécommunications concernant le montant de la surtaxe au titre du déficit d'accès local. Le décret sur l'interconnexion de 1999 prévoyait aussi un mécanisme d'arbitrage pour les litiges entre opérateurs. Les tarifs et les conditions spécifiques d'interconnexion ont fait l'objet de négociations bilatérales mais n'ont pas été publiés. En outre, le Décret réglementait les points de raccordement aux réseaux.

En juin 2000, le Ministère des Postes et Télécommunications a recommandé, pour la première fois, des tarifs d'interconnexion. Le Ministère doit fixer de nouveaux tarifs d'interconnexion vers le mois de juin 2002. Ces recommandations tarifaires, qui ne sont pas imposées, dépassent les niveaux de référence de l'UE pour les interconnexions locale, de transit simple et de transit double (Figure 1). Les taux sont les suivants :

- appel local : 0.06 PLN par minute ;
- terminaison d'appel, transit simple : 0.08 PLN par minute ;
- terminaison d'appel, transit double : 0.12 PLN par minute ;
- surtaxe déficit local : 0.05 PLN par minute.

Figure 1. Comparaison des tarifs d'interconnexion de pointe des pays de l'UE avec la Pologne



Note : Les chiffres sont extraits du "Sixième Rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de Télécommunications", de décembre 2000, et les informations concernant les prix d'interconnexion ont été communiquées par le Ministère des Postes et Télécommunications (actuellement Ministère de l'Infrastructure) de Pologne (2001).

Les concurrents locaux se sont toujours heurtés à des retards et à des difficultés pour négocier les conditions techniques et financières de l'interconnexion avec les réseaux de TPSA. Souvent même, ils ont dû faire appel auprès de l'Autorité de concurrence, l'UOKiK. TPSA ne s'opposait pas véritablement au raccordement, mais la mise au point d'un système de règlement des frais d'interconnexion entre les opérateurs traînait en longueur. TPSA avait recours à divers procédés visant à retarder la conclusion des accords ou les offres de modalités de règlement. Par exemple, en 1999, Netia déposa une plainte auprès de l'UOKiK contre TPSA, au motif que les redevances d'interconnexion étaient excessives et que TPSA ne prenait pas les mesures convenables pour réduire les subventions croisées. De plus, Netia accusait TPSA de mauvaise foi dans les négociations et d'abuser de son pouvoir de marché.

La Loi sur les télécommunications de 2000 égalise les conditions de la concurrence pour les opérateurs indépendants sur lignes fixes et les opérateurs sur réseaux cellulaires mobiles. La loi rend obligatoire l'interconnexion des réseaux des opérateurs agréés en tout point où elle est techniquement réalisable dans la zone de service. La loi établit que les redevances d'interconnexion doivent être calculées de manière claire et objective, et qu'elles seront orientées vers les coûts pour les opérateurs ayant un pouvoir de marché dominant (Paragraphe 1 de l'Article 80 de la Loi). En ce qui concerne les opérateurs dominants, l'URT pourra exiger une justification des coûts encourus pour l'interconnexion. Les opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif doivent obtenir de l'URT un accord sur leurs offres d'interconnexion pour le service universel et les lignes louées (Paragraphe 1 et 2 de l'Article 79 de la Loi).

Si un accord d'interconnexion ne peut être trouvé entre opérateurs agréés, la loi prévoit un arbitrage où l'URT peut agir soit de sa propre initiative, soit sur demande de l'une des parties. Les règles de base des procédures d'arbitrage devant le Président de l'URT sont les suivantes :

- Les opérateurs disposent d'un délai de 90 jours pour présenter les conditions d'interconnexion des réseaux de télécommunications.
- Si les opérateurs ne parviennent pas à un accord, ou s'ils pensent ne pas pouvoir l'obtenir, l'URT peut intervenir sur les conditions d'interconnexion soit à la demande de l'un des opérateurs, soit d'office lorsque l'un des opérateurs est une entité disposant d'un pouvoir significatif sur le marché. L'URT doit exécuter les procédures d'arbitrage dans un délai de 60 jours. Une décision du Président de l'URT peut imposer une clause d'exécution immédiate.
- Les opérateurs peuvent faire appel de la décision du Président de l'URT.

Le Ministère de l'Infrastructure doit définir les conditions d'interconnexion et de coopération entre les opérateurs. Les conditions comprennent :

- la réalisation des obligations d'interconnexion, et notamment celles qui concernent les conditions du service universel ;
- les redevances d'interconnexion, y compris le calcul des coûts d'interconnexion pour les opérateurs dominants ;
- le montant et les principes de compensation des déficits des opérateurs sur lignes fixes résultant de la construction et de la mise en service des réseaux d'interconnexion ;
- l'étude d'ensemble des projets d'offres des entreprises dominantes pour les services sur lignes louées ou le service universel, en ce qui concerne les conditions générales d'interconnexion.

L'attribution de ce rôle au Ministère de l'Infrastructure risque de réduire de façon significative le pouvoir qui a été accordé à l'URT pour la mise en application de la réglementation. Le Ministère de l'Infrastructure devrait déterminer les principes généraux permettant de fixer les redevances d'interconnexion et les méthodes de compensation, tandis que les autres conditions détaillées pour l'interconnexion devraient être fixées par l'URT.

L'autre problème important concernant l'interconnexion est la méthode de calcul des redevances. On devrait envisager la mise en place d'une méthodologie basée sur les coûts moyens marginaux à long terme pour déterminer des redevances d'interconnexion permettant d'assurer la concurrence effective, tout en respectant les Directives de l'UE. Bien que la Loi sur les télécommunications recommande explicitement que les redevances d'interconnexion soient basées sur les coûts, on peut se demander si les opérateurs sont prêts à établir une tarification basée sur les coûts réels, et si l'URT possède la compétence requise pour contrôler les coûts d'interconnexion qui lui sont présentés par les opérateurs. Le moyen le plus rapide pour aligner les redevances sur les coûts consiste à utiliser les valeurs de référence de l'UE, comme mesure intermédiaire avant la mise en place de la méthodologie appropriée de calcul des coûts.

Selon le Gouvernement polonais, lorsqu'il n'est pas possible d'assurer des tarifs d'interconnexion basés sur les coûts, le Président de l'URT a l'autorisation de publier et de faire appliquer des valeurs de référence pour ces tarifs. Le Président de l'URT régule les marchés de l'interconnexion par ses décisions et déclarations/recommandations. En septembre 2001, le Président a diffusé une note de position sur le modèle d'interconnexion et les tarifs d'interconnexion qui recommandait des règles d'interconnexion. Depuis que TPSA a été reconnu par l'URT en septembre comme ayant un pouvoir dominant sur le marché des services universels, de nouvelles obligations en matière d'interconnexion ont été imposées à TPSA. Les tarifs d'interconnexion recommandés sont beaucoup plus faibles que ceux recommandés en 2000 par le Ministère des Postes et Télécommunications, mais ils englobent les redevances d'établissement de l'appel. Les tarifs sont les suivants :

- Appel local (terminaison/établissement) PLN 0.032 (8:00-18:00 jours ouvrables), PLN 0.024 (8:00-18:00 fins de semaine et jours fériés), PLN 0.016 (18:00-8:00 tous les jours) par minute.
- Transit simple (terminaison/établissement) PLN 0.050 (8:00-18:00 jours ouvrables), PLN 0.038 (8:00-18:00 fins de semaine et jours fériés), PLN 0.025 (18:00-8:00 tous les jours) par minute.
- Double transit (terminaison/établissement) PLN 0.068 (8:00-18:00 jours ouvrables), PLN 0.051 (8:00-18:00 fins de semaine et jours fériés), PLN 0.034 (18:00-8:00 tous les jours) par minute.

Le ministère chargé des finances publiques est tenu par la loi d'indiquer la méthodologie de séparation de la comptabilité que doivent appliquer les opérateurs dominants. Il serait utile de mettre ce système en place rapidement, pour faciliter la fixation des tarifs d'interconnexion et la création d'un modèle d'allocation des coûts. A long terme, cette responsabilité sera confiée à l'URT, lorsque cet organisme aura acquis une meilleure connaissance du secteur des télécommunications.

Réglementation de la tarification

Selon la Loi sur les communications de 1990, le Ministère des Postes et Télécommunications pouvait fixer le montant maximal des tarifs des services téléphoniques de base ; cependant le Ministère des Postes et Télécommunications n'a jamais imposé de plafonnement des prix à aucun opérateur, au cours des

années 1990-2000. Les tarifs de TPSA pour le service téléphonique international étaient déterminés en accord avec le Ministère, et ils n'ont jamais été réduits pendant plusieurs années, en dépit des importantes modifications internationales dues à la concurrence et à l'évolution de la structure des coûts¹¹. Le Tableau 4 donne les tarifs actuels du service téléphonique international de TPSA.

Tableau 4. Tarifs du service téléphonique international de TPSA en avril 2001

Zone	I	II	III	IV	V	VI	VII
Prix (PLN/mn)	1.39	1.55	1.69	1.87	2.1	3.46	6.25

Source : Ministère de l'Infrastructure.

Selon la Loi sur les télécommunications de 2000, l'URT n'intervient pas sur la réglementation des prix. L'unique moyen mis à sa disposition est le droit de contester les tarifs du service universel et du service sur lignes louées des opérateurs disposant d'un pouvoir de marché significatif, et les tarifs d'interconnexion des opérateurs dominants, s'il y a des raisons de penser qu'ils ne sont pas basés sur les coûts. Le Ministère de l'Infrastructure fixera par décrets le détail des règlements sur les niveaux des tarifs des services universels. Dans le cadre de la réglementation des prix, l'article 35 de la Loi sur les télécommunications établit que les prix des services de télécommunications seront basés sur des critères transparents et objectifs, garantissant un traitement équitable des usagers. Si un opérateur décide de modifier les tarifs de ses services de télécommunications, il devra en informer par écrit l'abonné au moins une période de facturation à l'avance, et transmettre à l'URT, sur demande, un document de tarification à jour.

Rééquilibrage des tarifs

L'objectif du rééquilibrage des tarifs est de rapprocher les prix pour le consommateur des coûts de fourniture des services. Le rééquilibrage des tarifs implique en général la suppression des subventions dont bénéficient les appels locaux et l'abonnement mensuel grâce aux revenus des appels longue distance et internationaux. TPSA a commencé le rééquilibrage de ses tarifs, essentiellement pour les services de téléphonie vocale de base, depuis 1998. Le manque de compréhension des coûts de fourniture des différents services constitue le premier obstacle au rééquilibrage des tarifs. En 1999, TPSA a commencé à travailler sur un système de répartition des coûts. En 2000, elle a soumis au Ministère des Postes et télécommunications un modèle de calcul des redevances d'interconnexion basé sur les coûts. L'analyse du modèle de TPSA par le Ministère a montré qu'il s'agissait d'un système basé sur des méthodes de répartition des coûts rétrospectifs, qui ne tenait pas compte des coûts marginaux. Le Ministère des Postes et Télécommunications a aussi établi que le modèle de TPSA avait comme conséquence de faire payer aux autres opérateurs des redevances d'interconnexion plus élevées, et créait des distorsions dans le régime d'interconnexion. Le Ministère a refusé le modèle de TPSA. TPSA n'a évidemment pas tenu compte de l'avis du Ministère, puisque selon la Loi sur les communications de 1990, encore en vigueur à l'époque, le Ministère ne pouvait infliger aucune sanction à TPSA.

Pendant les dix dernières années, les tarifs téléphoniques ont beaucoup changé. Alors qu'en 1998, le rapport entre le prix d'un appel local de 3 minutes et celui d'un appel longue distance de 3 minutes était 1 à 12, le même rapport en 2000 est 1 à 4.6. Le Tableau 5 donne les informations sur les tarifs des appels intérieurs locaux et longue distance. TPSA a réduit les tarifs du service longue distance de PLN 0.64 à PLN 0.56 en juillet 2000, de PLN 0.56 à PLN 0.48 en janvier 2001, et de PLN 0.48 à PLN 0.44 en mai 2001. En janvier 2001 la zone de tarif II (dans un rayon de 100km) et la zone de tarif III (au-delà de 100km) ont été regroupées. Dans le même temps, TPSA a augmenté ses tarifs pour les appels locaux de 10.5 % en janvier 1999, 14.0 % en juillet 1999, 12.5 % (de PLN 0.24 à PLN 0.27) en février 2000 et 7.4 %

en juillet 2000 (de PLN 0.27 à PLN 0.29). Les redevances d'abonnement mensuel ont augmenté de façon significative de 25 % (PLN 20 à PLN 25) en juillet 2000, et 40 % (PLN 25 à PLN 35) en mai 2001. Netia et les autres concurrents du service téléphonique local ont aligné leurs prix sur ceux de TPSA et augmenté leurs tarifs pour le service local dans les mêmes proportions.

Tableau 5. Tarif des appels intérieurs locaux et longue distance de TPSA jusqu'en septembre 2001

Type de service	Prix	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	mai 2001
Redevance d'abonnement mensuel	PLN	9	10	10	10	10	11	15	25	35
Appels locaux et appels à l'intérieur d'une zone de numérotation	PLN / 3 minutes	0.08	0.12	0.14	0.16	0.18	0.19	0.24	0.29	0.29
Appels longue distance	PLN / 1minute	0.96	0.72	0.84	0.80	0.90	0.76	0.64	0.56	0.44

Source : Ministère de l'Infrastructure et TPSA.

Note : Les tarifs indiqués sont hors TVA. Les tarifs longue distance sont ceux au-delà de 100 km.

Répondant aux pressions croissantes de la concurrence sur le marché longue distance, TPSA a, en septembre 2001, modifié sensiblement ses tarifs en introduisant de nouvelles formules tarifaires qui sont présentées dans le tableau 5.1 ci-après. Les tarifs longue distance ont été de nouveau abaissés de PLN 0.44 à 0.37-0.40 la minute.

Tableau 5-1. Tarifs des appels intérieurs locaux et longue distance de TPSA en décembre 2001

Type de service	Prix	Standard	Economique	Bon marché	Actif
Redevance d'abonnement mensuel	PLN	35	23	30	55
Appels locaux et appels à l'intérieur d'une zone de numérotation	PLN / 3 minutes	0.29	0.58	0.34	0.27
Appels longue distance	PLN / 1minute	0.40	0.40	0.40	0.37
Minutes comprises		0	15	10	35

Source : TPSA.

En 1998, l'UOKiK a demandé à TPSA d'équilibrer de sa propre initiative ses tarifs de télécommunications avant le 1^{er} janvier 2003. En janvier 2001, l'UOKiK a condamné TPSA à une amende de PLN 54 millions pour avoir facturé des tarifs trop élevés sur ses services longue distance (au-delà de 100km) et avoir ainsi continué ses pratiques de monopole. D'après la Loi sur les télécommunications, un opérateur dominant doit établir ses tarifs sur la base du coût du service, et aucune subvention déguisée de

services de télécommunications facturés en dessous de leur coût n'est autorisée. Cependant, l'autorité de concurrence n'a pas spécifié les modalités du rééquilibrage des tarifs, ni fixé de date limite¹². TPSA pourrait donc choisir d'augmenter ses tarifs locaux sans réduction concomitante des tarifs longue distance intérieurs et internationaux. TPSA s'est donc retrouvée avec une grande liberté pour le rééquilibrage et a pu bénéficier de rentes de monopole.

La structure actuelle des tarifs est l'un des obstacles à la concurrence. Une grande partie des opérateurs locaux en concurrence se plaignent des tarifs trop faibles pour le service local¹³. Avec son monopole du marché du service international et, depuis 1992, du service longue distance, TPSA n'était jusqu'à une date récente guère incité à rééquilibrer ses tarifs. En outre, en raison du duopole sur les marchés locaux, la tendance a été de maintenir les tarifs au niveau le plus bas possible, pour lamener les marges des nouveaux entrants. Même si les tarifs locaux ont augmenté, le rythme de l'augmentation aurait été encore plus fort s'il y avait eu davantage de concurrence sur les autres segments de marché. A cet égard, une disposition importante a été supprimée dans le projet de Loi sur les télécommunications de 2000 : le pouvoir conféré au Ministère de l'Infrastructure de fixer des tarifs maximaux pour le service universel.¹⁴

Séparation des comptes

Le Ministère responsable des finances publiques doit établir un système de comptabilité permettant la répartition des coûts pour la fourniture de chaque type de service par un opérateur en position dominante. Conformément à l'article 59 de la Loi, un opérateur dominant pour la fourniture du service universel ou de lignes louées doit tenir une comptabilité séparée pour chaque service dominant et pour ses tarifs d'interconnexion. Cette obligation nécessite la mise place d'une comptabilité séparée. Etant donné que la séparation des comptes représente un moyen d'empêcher TPSA de subventionner les services locaux avec les recettes des services longue distance et internationaux, il faut la mettre en place dès que possible. La comptabilité séparée présente quelques risques, tels que la dissymétrie de l'information, ou le recours à des artifices comptables¹⁵. Mais les informations fournies pour la séparation des comptes sont une source utile de renseignements pour empêcher un opérateur historique de pratiquer des subventions croisées.

En particulier, cette contrainte de séparation des comptabilités est capitale pour vérifier si les tarifs de TPSA pour le service local sont alignés sur les coûts encourus, et dans quelle mesure le rééquilibrage est possible. Le Gouvernement polonais doit s'assurer que les comptes séparés font l'objet d'un examen minutieux effectué par un organisme de comptabilité indépendant. Si la séparation des comptabilités n'est pas facilement réalisable, le Gouvernement peut profiter des meilleures méthodologies déjà mises au point dans les pays de l'UE pour la fourniture de services de télécommunications basés sur les coûts.

Infrastructures alternatives

En principe, l'entrée sur le marché de la télévision par câble relève du système d'attribution d'autorisations et de permis. Pour pouvoir construire un réseau de télédistribution par câble, un opérateur de télécommunications doit obtenir une autorisation des autorités locales. L'URT a la responsabilité des décisions réglementaires concernant les questions de télécommunications intéressant les opérateurs de télédistribution par câble. Bien que le Gouvernement polonais n'ait pris aucune mesure pour le développement de ce marché, il existe un certain nombre de sociétés de télédistribution par câble en Pologne. En 1999, United Pan-Europe Communications, basée aux Pays-Bas, a acheté le plus grand câblo-opérateur, @Entertainment, inc., et a créé UPC Polska pour la fourniture de services de télécommunications en liaison avec des services Internet et de télédistribution par câble. Actuellement, UPC Polska diffuse des programmes de télévision par câble dans huit des dix plus grandes villes de

Pologne et elle a lancé, en 2000, le service Internet à large bande CHELLO¹⁶. Elektrim possède le deuxième câblo-opérateur, Bresnan Poland, et fournit des services intégrés à Varsovie via le réseau Aster City Cable Network.

Les réseaux actuels de télédistribution par câble peuvent faire progresser la concurrence dans l'industrie des télécommunications et la société de l'information. Dans la plupart des pays d'Europe, la télévision par câble est utilisée pour transporter le trafic Internet et permettre le commerce électronique, en complément des réseaux de télécommunications publiques commutées (RTPC). Cependant, deux problèmes doivent être résolus. D'abord, la plupart des câblo-opérateurs, y compris UPC Polska, utilisent les tranchées et les gaines souterraines de TPSA. TPSA autorise le partage des galeries uniquement pour la télévision. L'utilisation des galeries pour des services tels que la transmission de données et l'accès à Internet par les sociétés de télédistribution peut être interrompue au gré de TPSA. Cette situation nuit à l'utilisation optimale des réseaux câblés pour le développement de la concurrence dans l'industrie des télécommunications. D'autre part, les câblo-opérateurs sont toujours assujettis au système des autorisations et permis, pour la fourniture de services de diffusion à plus d'un immeuble (article 5, paragraphe 3 de la Loi). Si un câblo-opérateur veut proposer l'accès à l'Internet dans plus d'un seul immeuble résidentiel, il est tenu de se faire enregistrer auprès de l'URT.

La réglementation minimale relative à la téléphonie IP (Protocole Internet) peut offrir des marges de manœuvre pour innover et promouvoir la concurrence sur le marché. PTC offre des services de téléphonie IP internationale via Internet depuis décembre 1999, en contournant le réseau téléphonique international de TPSA. Toutefois, soucieux d'obtenir le meilleur revenu de la vente d'une partie de TPSA à un partenaire stratégique étranger, et de maintenir le monopole sur le service téléphonique international, le Ministère a décrété, en janvier 2000, que la téléphonie IP était illégale. Puis le Ministère a ajourné sa décision et autorisé PTC à fournir des services de téléphonie sur Internet jusqu'en mai 2000. En décembre 2000, le Ministère a décidé que la téléphonie IP serait considérée comme un service de transmissions de données, en raison de sa qualité inférieure. Mais, en avril 2001, le Ministère des Postes et Télécommunications et l'URT ont recommencé à examiner le problème de la téléphonie IP, étant donné le monopole donné à TPSA sur la téléphonie vocale internationale.

Numérotation

Le plan actuel de numérotation et son mode de gestion ont un grand besoin de remaniement. Le système polonais de numérotation repose sur une numérotation nationale et une numérotation géographique. Un tel système ne permet pas à un opérateur sur lignes fixes d'assurer des services de fixe à mobile, ce qui représente une limitation considérable. Pour les opérateurs mobiles, l'épuisement des numéros est devenu un obstacle important au développement de leurs services. Actuellement PTC et Polkomtel utilisent le préfixe "60", et Centertel, le préfixe "50". PTC a demandé l'utilisation du préfixe "69", mais le Ministère des Postes et Télécommunications a réservé ce préfixe pour l'opérateur mobile suivant. PTC s'est adressé à l'URT pour obtenir des numéros gratuits et des numéros privilégiés, mais n'a pu les obtenir car le Ministère n'avait pas préparé une nouvelle ordonnance relative à la numérotation. Le Ministère de l'Infrastructure n'a pas publié d'ordonnance concernant la numérotation avant la fin 2001, alors que l'opérateur avait un besoin immédiat de numéros. Selon l'URT, ces numéros sont réservés à l'opérateur sur lignes fixes et ils nécessitent des réseaux intelligents. Il est évident qu'un nouveau plan de numérotation est nécessaire¹⁷. L'article 101 et l'article 104 de la Loi sur les télécommunications donnent aux opérateurs le droit d'assurer la gestion des numéros à la place de l'organisme national de réglementation. Cela pose un problème pour la numérotation car le paragraphe 3 de l'article 101 permet aux opérateurs de refuser de signer des accords pour l'attribution de ressources de numérotation.

En Pologne, le Ministre de l'Infrastructure définit par décret le plan national de numérotation pour les réseaux de téléphonie publique ainsi que les conditions détaillées de la gestion de la numérotation. Le Ministère de l'Infrastructure prépare une nouvelle ordonnance sur la numérotation. Selon le Ministère, le plan actuel de numérotation sera réformé en deux étapes. Tout d'abord, les codes temporaires de zone seront supprimés. Puis la portabilité des numéros sera introduite. Le président de l'URT attribue les numéros conformément au plan de numérotation national. Contrairement aux organismes de réglementation indépendants des autres pays d'Europe, qui détiennent l'autorité pour la numérotation et la gestion des blocs de numéros, l'URT n'est responsable que de l'attribution des numéros. Selon les Directives de l'UE, la gestion de la numérotation doit être assurée, de manière transparente et non discriminatoire, par un organisme de réglementation indépendant. Afin d'améliorer la gestion du plan de numérotation, l'URT devrait avoir le droit d'établir le plan national de gestion des numéros.

La portabilité du numéro doit aussi être réglementée de manière transparente et objective afin de satisfaire l'ensemble des fournisseurs de services. Lorsqu'un client décide de changer de fournisseur et ne peut conserver ses anciens numéros pour les services de télécommunications, il est tenu de payer des frais de changement de numéros, qui peuvent être assez conséquents. Aucune réglementation spécifique n'est prévue par la loi sur les télécommunications concernant la portabilité du numéro ; seul le paragraphe 3 de l'article 78 de la Loi prévoit qu'elle peut être intégrée dans les accords d'interconnexion. Le paragraphe 2 de l'article 43 de la Loi repose sur une interprétation erronée du concept de portabilité du numéro. Cet article évoque la mobilité du numéro, c'est-à-dire la possibilité pour les clients de conserver le même numéro chez le même opérateur en cas de changement d'adresse. La véritable portabilité du numéro autorise un usager à conserver avec un nouvel opérateur le numéro attribué par un précédent opérateur. La portabilité du numéro est indépendante des opérateurs assurant les services ; elle encourage les clients à quitter l'opérateur historique pour un nouvel entrant, par une réduction des coûts de transaction associés à un tel changement.

Selon le Ministère de l'Infrastructure, la portabilité du numéro pourra être effective en 2003, ou même avant, dans les grandes villes, après numérisation complète du réseau. Il n'y a aucune raison d'attendre la numérisation complète pour introduire la portabilité du numéro. TPSA devrait être contrainte de proposer la portabilité du numéro aux usagers dès qu'elle deviendra techniquement réalisable. La surveillance et la mise en œuvre de l'introduction de la portabilité du numéro devraient être confiées à l'URT. Il faudrait imposer à TPSA un programme précis d'investissement dans un réseau intelligent, afin que la portabilité puisse devenir effective le plus rapidement possible.

En ce qui concerne la portabilité du numéro dans le service mobile, rien n'est encore prévu. L'abonné qui souhaite changer d'opérateur GSM abandonne son numéro actuel et le nouvel opérateur lui en attribue un nouveau.

Sélection et présélection de l'opérateur

Le système de présélection de l'opérateur prend de l'importance au fur et à mesure de l'ouverture à la concurrence des marchés longue distance en Pologne. Actuellement dans ce pays, pour les appels longue distance, la sélection de l'opérateur est effectuée par l'utilisateur en composant un préfixe spécifique, propre à cet opérateur. Si l'utilisateur doit composer davantage de chiffres pour les services d'un nouvel entrant sur le marché longue distance, il aura tendance à préférer les services de l'opérateur historique. La sélection appel par appel permet aux usagers de choisir n'importe quel opérateur longue distance pour, par exemple, profiter d'offres particulières de réductions. Selon les Directives de l'UE, les pays Membres devaient adopter le système de présélection de l'opérateur pour les services de télécommunications en janvier 2000, et ce pour l'ensemble des réseaux, y compris, les services locaux, longue distance et internationaux et les appels vers les réseaux mobiles¹⁸. En janvier 2001, tous les pays, à l'exception de la Grèce, avaient mis le système de présélection en place pour les services de télécommunications longue distance et internationaux.

La présélection de l'opérateur sur le marché des télécommunications locales devrait être disponible très prochainement. En Pologne, faute de numéros d'accès disponibles pour le service local, les usagers ne bénéficient pas de la sélection des opérateurs locaux. Les usagers longue distance peuvent, en principe, disposer de la sélection appel par appel depuis que par les nouveaux opérateurs longue distance proposent leurs services. D'après l'URT, la présélection ne sera disponible pour les services longue distance que lorsque TPSA aura réalisé la numérisation complète de son réseau de commutation et que les logiciels de présélection de l'opérateur auront été installés¹⁹. TPSA a introduit une option de présélection du transporteur uniquement en ce qui concerne son propre service longue distance. Si les usagers s'abonnent à l'option "présélection du transporteur TPSA", ils peuvent effectuer des appels via le réseau de TPSA sans avoir à utiliser le préfixe de transporteur de TPSA. Les usagers qui choisissent un transporteur concurrent de service longue distance doivent composer le préfixe à chaque appel. Les clients de Netia 1 et Energis doivent signer des contrats avec les deux opérateurs de service longue distance et composer le préfixe de l'un ou l'autre de ces opérateurs. Ils peuvent utiliser les services téléphoniques longue distance de NOM en choisissant appel par appel sans avoir à signer de contrat spécifique avec cet opérateur. Cela est plutôt anticoncurrentiel et mal commode pour les usagers qui sont disposés à opter pour des opérateurs alternatifs de services longue distance.

Attribution de fréquences et octroi des licences pour les opérateurs mobiles

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les télécommunications en janvier 2001, un organisme dépendant du ministre des Postes et Télécommunications, le PAR, était chargé de la gestion du spectre et de l'attribution des fréquences. Le PAR avait élaboré le Tableau National d'Attribution des Fréquences, pour l'attribution des fréquences à l'ensemble des services de radiocommunications dans les secteurs civil et gouvernemental. Le Conseil des Ministres fixait le contenu du Tableau, mis à jour au moins tous les deux ans. Le PAR attribuait les fréquences destinées à des activités commerciales, alors que celles destinées aux opérateurs mobiles étaient attribuées par le Ministère des Postes et Télécommunications sur appel d'offres. Depuis la nouvelle loi, le PAR est intégré à l'URT.

Aux termes de la loi sur les communications de 1990, les opérateurs de télécommunications devaient détenir une licence délivrée sur appel d'offres. Cette disposition était valable pour les services de téléphonie fixe et mobile. Centertel a introduit un service analogique NMT 450 en 1992, puis a commencé à proposer des services sur le réseau cellulaire numérique DCS (GSM) 1800 à partir de 1998, après avoir remporté la licence en 1997. PTC et Polkomtel ont ouvert des services GSM en 1996 dans la bande des 900MHz. En 1999, PTC et Polkomtel ont acquis des licences DCS (GSM) 1 800. La procédure de vente par adjudication n'a pas été reconduite pour les services de téléphonie mobile de la deuxième génération.

Depuis 2001, l'URT est responsable de l'attribution des fréquences aux opérateurs. Les opérateurs peuvent demander que des fréquences leur soient réservées, et si les ressources en fréquences sont insuffisantes, le président de l'URT les attribue par appel d'offres. Les modalités d'attribution des autorisations pour les services mobiles cellulaires sur boucle locale doivent être clarifiées. Il semble que la procédure actuelle repose sur le principe "premier arrivé, premier servi".

La Loi sur les télécommunications établit une différence entre l'affectation individuelle des fréquences, et la réservation de fréquences, qui correspond à l'attribution d'une gamme de fréquences. La réservation de fréquences est indispensable à la fourniture de services de télécommunications et elle est attribuée en même temps que l'autorisation. Dans le cas de la radiodiffusion terrestre ou par satellite, l'URT doit consulter le Conseil National de la radiodiffusion qui est responsable de la réservation des fréquences, en liaison avec l'URT. L'URT doit établir les plans de gestion des fréquences, et le Conseil des Ministres fixe le Tableau national d'attribution des fréquences. Le Ministère de l'Infrastructure peut fixer les conditions détaillées d'exploitation des différents services de radiocommunications dans les bandes de fréquences qui leur ont été attribuées.

UMTS

Au semestre 2000, le Ministère des Postes et Télécommunications (actuellement Ministère de l'Infrastructure) a mis en vente par adjudication des licences UMTS pour la construction de réseaux, l'exploitation de services et l'attribution de fréquences dans les bandes de fréquences 1900-1980 MHz, 2010-2025 MHz et 2110-2170 MHz. La vente devait permettre de sélectionner cinq opérateurs UMTS. A chaque licence devait correspondre 20 MHz de fréquences couplées (10 MHz dans chacune des bandes suivantes : 1920-1980 MHz, 2110-2170 MHz) et 5 MHz de fréquences non couplées (1900-1920 MHz et 2010-2025 MHz). Le décret ministériel précisait qu'un « concours de beauté » serait organisé pour sélectionner les opérateurs. Le Ministère espérait obtenir au moins Euro 3.25 milliards pour les 5 licences UMTS ; cette somme était pré-affectée dans le budget du gouvernement pour l'année 2001.

Au cours de la vente par adjudication des licences de 3^{ème} génération, les opérateurs historiques de téléphonie mobile ont contesté les conditions de vente et le nombre de licences prévu. Ils ont menacé de se retirer de l'appel d'offres, entraînant derrière eux un grand nombre de nouveaux candidats potentiels. En plus de leurs exigences pour une réduction du prix des licences, les opérateurs historiques ont aussi demandé que le nombre de licences UMTS soit réduit à 4. D'autres enchérisseurs, notamment Hutchinson Whampoa et Telefonica, étaient partisans de 4 licences UMTS. La réduction du nombre des licences devait aussi permettre l'élargissement du spectre offert, de 20 MHz à 30 MHz. Au cours de la vente, l'obligation nationale d'itinérance des nouveaux entrants sur les réseaux GSM des opérateurs historiques a été aussi un sujet de discorde. Les opérateurs historiques considéraient que cette condition portait indûment préjudice à leurs droits, tels qu'ils avaient été définis dans leurs concessions de téléphonie mobile cellulaire.²⁰

En décembre 2000, la mise en vente de 5 licences UMTS n'a produit que trois offres de la part des opérateurs historiques, et le Ministère l'a annulée. Comme la Loi sur les télécommunications, entrée en vigueur en janvier 2001, ne permettait aucune attribution de licences au cours de l'année 2001, le Ministère des Postes et Télécommunications d'alors a été contraint de céder rapidement à la pression des opérateurs historiques et de leur accorder des licences UMTS. Chacun des opérateurs ayant acquis une licence doit 650 millions d'euros au Gouvernement polonais ; le paiement doit être échelonné jusqu'en 2022. L'échec de la procédure d'attribution des licences est aussi dû à l'accord discriminatoire passé par le Gouvernement avec l'investisseur stratégique (France Télécom) au cours du processus de privatisation, qui garantissait une licence à PKT Centertel.²¹ Une consultation des industriels lors de l'élaboration de la procédure d'attribution des licences aurait permis d'agir de manière plus claire et plus équitable.

Droits de passage

Les opérateurs de télécommunications peuvent obtenir un droit d'accès aux propriétés ou terrains publics et privés, pour l'installation et l'exploitation d'équipements de télécommunications. La Loi sur les télécommunications garantit un droit de passage aux opérateurs (articles 41, 89 et 97). D'après la Loi, le propriétaire ou l'occupant d'un bien immobilier ne peut s'opposer à l'installation d'équipements de télécommunication ou de lignes aériennes ou souterraines. L'usage de ce bien peut faire l'objet d'une redevance. Les conditions de l'utilisation du bien par l'opérateur doivent être précisées dans l'accord, et mises en œuvre dans un délai de 30 jours suivant la demande de l'opérateur. Si les parties ne remplissent conditions de l'accord dans le délai imparti, les conditions qui s'appliqueront sont celles de la Loi sur la gestion foncière. En cas de litige entre propriétaire et opérateur, le tribunal fixera les conditions de réalisation des termes de l'accord. Le chef de l'administration locale peut exiger d'un propriétaire le droit d'accès à ses biens immobiliers.

En dépit de l'existence dans la Loi de dispositions relatives aux droits de passage, les fournisseurs de services doivent négocier individuellement avec les municipalités et les propriétaires de biens immobiliers privés. L'URT n'a pas autorité pour l'obtention des droits de passage et la médiation pour l'obtention de ces droits relève de la législation sur la gestion foncière. Dans ces conditions, les dispositions de la Loi relatives aux droits de passage ne sont pas très efficaces. Elles restent insuffisantes en l'absence d'un arrêté détaillé mettant en place une procédure de règlement des litiges.

S'agissant des droits de passage, l'utilisation conjointe des installations constitue également un sujet important. La loi sur les télécommunications mentionne la colocalisation, mais pas le partage des installations. Aux termes de la Loi, les opérateurs agréés doivent accepter la colocalisation, y compris dans leurs bâtiments, lignes, câbles, etc... des réseaux d'autres opérateurs. Cependant, la Loi n'autorise pas la colocalisation pour l'offre de services de téléphonie vocale (article 96 de la Loi). Cette exception est de nature à ralentir la pénétration et les investissements sur le marché des centraux locaux, et elle devrait être supprimée, compte tenu notamment du besoin urgent de stimulation des investissements dans les infrastructures en Pologne.

Dégroupage

La Loi sur les télécommunications ne comporte pas de dispositions concernant directement le dégroupage de la boucle locale. L'Article 96 de la Loi fait référence à la colocalisation et le gouvernement semble interpréter cet article comme permettant une certaine forme de dégroupage de la boucle locale (autre que pour la voix). Ces dispositions sont toutefois imprécises et insuffisantes. Le succès des services de télécommunications Internet à grande vitesse sur large bande dépend de l'accès dégroupé à la boucle locale. Comme TPSA fournit déjà des services DSL, il est urgent de s'assurer que les nouveaux entrants ne seront pas désavantagés par rapport à l'opérateur historique. Des amendements à la loi sont nécessaires afin d'imposer aux opérateurs des règles précises et complètes de dégroupage, y compris, pour les services vocaux, aux opérateurs en position forte sur le marché. Le nouveau projet de décret sur l'interconnexion pourrait aussi servir à assurer l'accès dégroupé à la boucle locale.

2.3. *Qualité de service*

La qualité des services de télécommunications est définie par la Loi sur les communications de novembre 1990. L'article 29 de cette Loi établit que le Ministère des Postes et Télécommunications contrôle la qualité des moyens de télécommunications ainsi que le fonctionnement des réseaux. L'article 36 délègue au Ministère des Communications le pouvoir de déterminer, par décret, les conditions générales de fourniture des services de télécommunications sur les réseaux publics de télécommunications, et notamment les niveaux de qualité de service.

Le décret de février 1996, amendé en avril 1997, sur les conditions générales de la fourniture des services de télécommunications par les opérateurs de réseaux de télécommunications publiques a fixé six paramètres pour l'évaluation des taux de qualité de service, qui devaient être mesurés, publiés et communiqués à un service de contrôle. Les paramètres sont les suivants :

- taux de relèvement des dérangements ;
- taux d'appels non satisfaits ;
- nature du relèvement des dérangements ;

- nombre de dérangements ;
- équipement en publiphones ;
- et délai moyen d'accès au réseau de télécommunications.

Cependant, ces informations sur les performances n'ont été ni publiées ni rendues publiques. Le décret restera en vigueur jusqu'à parution d'un nouveau décret, dans le cadre de la Loi sur les télécommunications.

Selon la Loi sur les télécommunications de 2000, le Ministère de l'Infrastructure (anciennement Ministère des Postes et Télécommunications) fixe par décret les conditions détaillées de fourniture du service universel, y compris les paramètres de disponibilité et de qualité de service et le nombre de publiphones payants (article 49 de la Loi) et pour les lignes louées, celles qui assurent une qualité de service convenable (article 61). Le Ministère peut établir des conditions détaillées de fourniture de services spécifiques incluant des indicateurs de qualité (article 34). Selon l'article 114 de la Loi, l'URT est tenu d'obtenir l'avis du Conseil des télécommunications sur la qualité des services universels. Le Bulletin de l'URT doit publier un rapport annuel sur la qualité de la fourniture du service universel. La Loi sur les télécommunications (chapitre 6, section III) définit les responsabilités des opérateurs pour la fourniture du service universel. Les dispositions du Code Civil sont applicables aux opérateurs s'ils ne tiennent pas leurs engagements ou s'ils tardent de façon excessive à fournir les services de télécommunications autres que le service universel. Les plaintes des usagers sont enregistrées et examinées par l'opérateur concerné. En cas de désaccord relatif à une réclamation, un abonné peut exercer un recours en justice.

L'URT devrait avoir à sa disposition un mécanisme d'évaluation de la qualité de service des opérateurs sur lignes fixes et des opérateurs de télécommunications mobiles. Si les opérateurs ne satisfont pas à leurs obligations en matière de qualité de service, ceux-ci devraient pouvoir être sanctionnés. Les informations sur la qualité de service et les données communiquées par les opérateurs devraient être rendues publiques, afin de permettre aux usagers avertis d'effectuer leur choix en meilleure connaissance de cause, et d'inciter les opérateurs à améliorer leur qualité de service. En ce qui concerne la qualité de service, l'URT devrait surveiller plus particulièrement la qualité de service des opérateurs dominants ou disposant d'un pouvoir significatif. Dans le secteur des services de télécommunications, le contrôle de la qualité de service et la réglementation des prix basés sur les coûts font partie intégrante de la mise en œuvre et du contrôle du respect de la réglementation.

Il n'existe pas de procédure pour traiter les plaintes des usagers. Il faut mettre en place un mécanisme permettant aux usagers de se mettre en rapport avec l'URT, s'ils n'ont pas obtenu satisfaction auprès des opérateurs au sujet de leurs plaintes. Les procédures doivent être simples ; il faut éviter les conflits de longue durée ; il est particulièrement important de régler les litiges concernant la facturation.²²

2.4. Obligations de service universel

La Loi sur les télécommunications comporte un certain nombre de dispositions relatives au service universel. Tel qu'il est défini par la Loi sur les télécommunications, le service universel comprend la téléphonie, la télécopie et la transmission de données sur bande vocale ; il est fourni par des opérateurs publics sur les réseaux de téléphonie publique fixes. Les services complémentaires suivants sont considérés aussi comme relevant du service universel : assistance à l'annuaire, aménagements pour handicapés et facturation détaillée sur demande de l'abonné.

Les caractéristiques essentielles des conditions du service universel sont les suivantes :

- les services doivent être disponibles pour tout usager au niveau de qualité de service requis ;
- les services doivent être disponibles dans tout le pays ;
- un opérateur ne peut suspendre la fourniture des services universels tant qu'un autre opérateur ne les a pas repris à sa charge ;
- les accords d'interconnexion doivent comprendre le principe de la fourniture continue des services universels sur les réseaux interconnectés, même si l'accord d'interconnexion est parvenu à son terme ;
- les services universels doivent comprendre des aménagements pour handicapés, par exemple, en ce qui concerne l'accessibilité des publiphones payants ;
- le refus d'assurer le service universel peut entraîner le retrait d'une autorisation.

Les opérateurs qui détiennent une position significative sur le marché font l'objet de restrictions particulières. Ils sont tenus de fournir les services universels à des prix axés sur les coûts, et doivent soumettre à l'URT la liste des tarifs du service universel, et toute modification, au moins 30 jours avant sa mise en application prévue, ou son entrée en vigueur. Cependant, cette exigence d'alignement sur les coûts n'entrera en vigueur qu'en janvier 2004 (paragraphe 1 de l'Article 59 et Article 151 de la Loi sur les télécommunications). Cette mesure va retarder l'instauration d'une véritable concurrence effective et traduit l'existence d'un certain nombre de conditions, qui ont empêché l'application d'une réglementation dissymétrique à l'opérateur historique. Les opérateurs disposant d'un pouvoir de marché significatif doivent aussi soumettre au président de l'URT les modèles d'accords ou les projets de réglementation concernant la fourniture du service universel (Article 58 de la Loi), disposition qui est entrée en vigueur en janvier 2001. Indépendamment de ce qui précède, les opérateurs dominants qui fournissent le service universel ou des services de lignes louées doivent procéder à des calculs de coûts séparés pour chaque service qu'ils assurent sur des marchés où ils sont en position dominante et pour les règlements résultant d'accords d'interconnexion conclus avec d'autres opérateurs.

Le fait que les modalités de fourniture du service universel ne soient pas définies impose le recours à l'UOKiK pour intervention et sanctions. L'opérateur fournissant des services universels est tenu d'inclure dans son Règlement du Service Universel une description de la procédure d'appel en cas de litige. Si l'opérateur qui fournit le service universel interrompt la fourniture du service, ou bien s'il en limite ou en modifie les conditions, les abonnés de cet opérateur peuvent s'adresser au président de l'URT, qui doit examiner les plaintes dans un délai d'une semaine. Le Ministre de l'Infrastructure peut fixer par décret les conditions détaillées de la fourniture du service universel.

Le fait que la Loi définisse le service universel laisse supposer que celui-ci est déjà disponible en Pologne. Il n'y a pas d'entité spécifique responsable du service universel. Tous les opérateurs sur lignes fixes doivent fournir un raccordement en n'importe quel point du territoire national sur demande des futurs abonnés. Cette conception du service universel n'a de sens que dans un pays à fort taux d'équipement téléphonique qui ne nécessite pas d'investissements importants en infrastructures de télécommunications dans les zones rurales. Étant donné le faible taux de pénétration du téléphone en Pologne, une telle obligation de fourniture du service universel pour l'ensemble des opérateurs sur réseaux fixes, bloque l'entrée d'entreprises concurrentes sur le marché.

Deuxièmement, bien que l'article 51 de la Loi impose aux opérateurs fournissant le service universel de conclure des contrats avec leurs futurs abonnés dans un délai de 30 jours, aucun délai n'est spécifié pour le démarrage du service universel. Les opérateurs peuvent poursuivre les négociations avec leurs futurs abonnés pendant tout le temps nécessaire pour effectuer le raccordement à leur réseau. L'efficacité de la clause d'obligation de service universel paraît donc contestable.

L'attribution d'un monopole temporaire à des investisseurs étrangers est parfois justifiée par le fait que l'entreprise privatisée poursuivra un objectif de service universel et s'engagera dans un vaste programme d'investissements pour moderniser ses services. L'expérience ne l'a pas démontré. L'opérateur historique ne souhaite plus investir dans les infrastructures dès que les subventions d'État pour les usagers à faibles revenus sont supprimées et que les prix élevés liés au monopole réduisent la demande de services fixes.²³ TPSA pourrait suivre ce modèle. La fourniture du service universel sans aucune contrainte spécifique pour les délais d'installation n'entraînera pas systématiquement d'augmentation des investissements chez les opérateurs sur lignes fixes. Le déploiement de l'infrastructure dans les zones rurales où le taux d'équipement atteint seulement 14.98²⁴ ne sera pas aisément accéléré dans les conditions de réglementation actuelles.

Troisièmement, il n'est ni évident, ni efficace d'établir, comme l'avait tout d'abord recommandé la Loi de 2000 (article 81) un lien entre les charges pour déficit d'accès et le mécanisme de financement du service universel, dans le système des redevances d'interconnexion. Le service universel est imposé à l'ensemble des opérateurs de réseaux publics et des fournisseurs de téléphonie vocale, et le déficit correspondant aux investissements pour la fourniture du service universel est couvert par les charges pour déficit d'accès, qui sont l'un des éléments du dispositif de redevances d'interconnexion. Il n'est pas garanti que les charges pour déficit d'accès seront réinvesties pour le développement des réseaux dans les zones rurales et dans les zones de faibles revenus.

Un cadre pour le service universel qui privilégie directement l'investissement dans les réseaux et soit neutre sur le plan des technologies est nécessaire. Un tel cadre pourrait s'appuyer sur un fonds de financement ou incomber exclusivement à l'opérateur historique. L'utilisation d'un fonds pour le financement du service universel permet l'imputation transparente des bénéfices des services rentables aux pertes des services non rentables par un système de subventions croisées. Mais le fonds pour le service universel prévu par le projet de loi a été abandonné dans la version définitive de la Loi sur les télécommunications.

Le Ministère de l'Infrastructure devrait s'attacher à définir un cadre réglementaire permettant d'augmenter l'investissement en zone rurale. Dans ce but, il peut renoncer aux redevances des licences restant dues par les opérateurs historiques sur lignes fixes, ou les diminuer, dès que la situation sur le marché sera pleinement concurrentielle. Cela tient non seulement à ce que les obligations considérables de déploiement du réseau et le montant élevé des redevances entraînent des investissements dans les réseaux supérieurs aux niveaux de viabilité commerciale et les conduisent à la faillite, mais aussi à ce qu'il est équitable que l'opérateur historique, sans pouvoir de marché important, n'ait pas à supporter des charges indues dans un marché concurrentiel. Il faut toutefois veiller à ce que la réduction accordée se traduise en contrepartie par un investissement dans de nouvelles infrastructures, et à ce que le Ministre de l'Infrastructure dispose d'un outil efficace pour contrôler et faire appliquer cette obligation.

2.5. *Application des principes de concurrence et Autorité chargée de la concurrence*

Avant la création de l'organisme indépendant de réglementation, l'Office de Protection du Consommateur et de la Concurrence (UOKiK) jouait un rôle important pour la protection de la concurrence dans le secteur des télécommunications. Un certain nombre de décisions de l'UOKiK se rapportaient à des questions habituellement du ressort d'un organisme de réglementation, notamment les prix, les structures tarifaires et les conventions d'interconnexion. Dans le cadre de la Loi sur les communications de 1990, l'UOKiK a été consulté pour trois affaires ayant trait à la coopération entre opérateurs et à l'interconnexion, dont était saisi le Ministère des Postes et Télécommunications. Plus de 70 cas de pratiques de monopole dans le secteur des télécommunications ont fait l'objet d'un examen au cours des 10 ans d'existence de l'Autorité de concurrence, depuis mars 1990. Le nombre de cas a diminué passant de 15 environ en 1996 à cinq en 2000.

L'industrie des télécommunications appartient au domaine de compétence de l'Unité des communications et des médias du Département de l'Infrastructure de l'UOKiK, qui est responsable aussi du secteur postal, des médias, de l'édition, de l'industrie de la musique, etc... Six personnes travaillent dans ce Département, dont trois, en pratique, traitent des problèmes relatifs au secteur des télécommunications.

Les lois polonaises sur la concurrence – c'est-à-dire ni la Loi d'avril 1993 sur la lutte contre la concurrence déloyale, et la nouvelle Loi de décembre 2000 sur la protection du consommateur et de la concurrence – s'appliquent au secteur des télécommunications mais aucune ne prévoit de dispense ou de mesure d'exception pour ce secteur. La loi polonaise contre les monopoles ne traite pas non plus les entreprises différemment selon leur forme de propriété. Ainsi, l'UOKiK traite les entreprises publiques exactement de la même manière que les entreprises privées. Les entreprises publiques sont soumises à l'ensemble des régimes de réglementation définis par la Loi sur la concurrence.

L'autorité chargée de la lutte contre les monopoles peut statutairement, dans ses relations avec les entreprises publiques, engager des poursuites antimonopoles. Ainsi, des procédures peuvent être engagées contre ces entités, non seulement à la requête d'une partie habilitée, mais aussi à l'initiative de l'autorité elle-même. Les décisions de l'UOKiK s'appliquent jusqu'à leur annulation par un tribunal. L'autorité condamne à des amendes les entités ayant enfreint la loi sur la protection du consommateur et de la concurrence.

Selon l'Autorité de la concurrence, la conduite générale de TPSA sur le marché n'est pas satisfaisante. Dans la plupart des poursuites à son encontre, TPSA a été condamné à des amendes pour avoir employé des méthodes interdites. Au début, comme TPSA était un monopole, il s'agissait uniquement de lourdes contraintes dans certains accords, de refus de services et de traitements privilégiés de certains abonnés. Lorsque le marché s'est ouvert à la concurrence, les procédures engagées par l'Autorité de la concurrence ont concerné la coopération de TPSA avec les autres opérateurs locaux, les opérateurs mobiles et les FAI – essentiellement sur les modalités de règlement et de raccordement au réseau. Ces dernières années, l'UOKiK a ordonné à TPSA de mettre fin aux pratiques suivantes :

- retard dans la conclusion de contrats relatifs à la facturation de l'interconnexion et à la coopération avec d'autres opérateurs (2000) ;
- facturation de frais trop élevés pour les lignes louées (1997) ;

- opposition au raccordement d'un autre opérateur à son réseau. A plusieurs reprises, TPSA a été dénoncé pour des abus de position dominante, par exemple, la déconnexion d'un opérateur sur le réseau, pour le contraindre d'accepter des conditions contractuelles plus favorables à TPSA. Autre exemple : TPSA, afin d'éliminer un concurrent, avait offert des conditions de raccordement au réseau beaucoup plus favorables aux abonnés vivant dans une zone où l'opérateur local venait tout juste d'obtenir la licence pour la fourniture de services (1997) ;
- facturation de redevances pour des services spécifiques (par exemple, limitation d'appels) ou prestation d'un service sous condition (par exemple, conclusion d'un contrat avec un nouveau locataire seulement après qu'il a réglé les dettes du précédent) ;
- maintien d'une structure tarifaire anticoncurrentielle, permettant les subventions croisées : fourniture de services en dessous des coûts lorsque TPSA se trouve en concurrence, et facturation de redevances excessives pour les services monopolistiques (1997).

L'UOKiK a condamné TPSA à une amende de 54 millions de zloty après vérification de l'exécution des instructions données par l'organisme en 1997. L'UOKiK a engagé une procédure en 1997 contre TPSA pour (1) abus de position dominante sur le marché, l'entreprise n'ayant pas aligné la structure de ses tarifs sur les coûts des services, et pour (2) la perception de redevances beaucoup trop élevées pour les appels longue distance au-delà de 100 km. Quelques jours après la décision de l'UOKiK, TPSA a réduit ses tarifs longue distance.

Après l'entrée en vigueur de la Loi sur les télécommunications, il est peut-être encore nécessaire de préciser les responsabilités entre l'URT et l'UOKiK.²⁵ La loi sur les télécommunications de 2000 définit des exigences réglementaires spécifiques concernant les opérateurs ayant un "pouvoir de marché significatif", et ceux "en position dominante" dans le secteur des télécommunications. Le Ministère des Postes et Télécommunications a consulté l'UOKiK pour le choix des critères permettant de déterminer qu'une entreprise dispose d'un pouvoir de marché significatif. Du fait que l'URT n'a qu'un pouvoir très limité pour préserver la concurrence et lutter contre les comportements anticoncurrentiels, dans la mesure où il n'est pas habilité à promulguer des règlements généraux et à prendre d'office les mesures nécessaires, l'UOKiK devrait continuer de jouer un rôle actif dans le secteur des télécommunications. Il peut aussi se révéler utile de resserrer officiellement les liens entre les deux organismes, comme dans certains autres pays de l'OCDE, en vue d'harmoniser les terminologies utilisées, et surtout, de préciser davantage les domaines de compétence et de coopération.

2.6. La Pologne et l'accord de l'OMC

La Pologne est devenue membre de l'Organisation mondiale du commerce en juillet 1995, et a signé en juillet 1998 l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base. La Pologne a accepté d'ouvrir les marchés du téléphone international pour ce qui est des installations et de la revente, ainsi que les marchés du service mobile par satellite en 2003, aux fournisseurs de services de n'importe quel pays Membre. En outre, la Pologne s'est engagée à adopter les principes réglementaires de l'OMC sur la protection de la concurrence, pour empêcher les opérateurs historiques et les autres opérateurs de pratiquer des mesures anticoncurrentielles et discriminatoires. Cependant, la Pologne n'a pas supprimé la clause limitant les participations étrangères à 49 % du capital des sociétés de téléphonie publique.

2.7. *Effet de la convergence sur la réglementation*

La convergence des technologies, des infrastructures et des services dans les secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion, des technologies de l'information et du contenu pose un problème de politique générale dans la mesure où le système actuel de classification et de réglementation des services peut empêcher la concrétisation de tous les bénéfices potentiels de la convergence, de même que celle de nouveaux services, rendus possibles dans un nouvel environnement. Le Ministère des Postes et Télécommunications et l'URT n'ont pas pris d'initiative ou de mesure pour permettre la convergence des secteurs de télécommunications et de la radiodiffusion. Le Conseil National de la Radiodiffusion, qui assure la réglementation de l'industrie de la radiodiffusion considère, lui aussi, les deux secteurs comme des entités séparées. Il estime que le régime actuel de réglementation est cohérent, et qu'il le restera à l'avenir. Par exemple, si un opérateur de télédistribution par câble fournit des services de radiodiffusion sur Internet, le Conseil National de la Radiodiffusion ne sera concerné que par le contenu des services de radiodiffusion de l'entreprise, laissant à la charge de l'URT les problèmes d'ordre technologique. Le Gouvernement polonais devrait se demander si le regroupement de ces deux organismes de réglementation ne rendrait pas la réglementation plus cohérente et rationnelle pour les acteurs du marché, et comment unifier la réglementation pour l'adapter à la convergence des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion. Si l'URT devenait, comme le Conseil National de la Radiodiffusion, un organisme désigné dans la Constitution, il pourrait alors prendre des mesures de réglementation générale.

3. PERFORMANCE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

3.1. *Introduction*

La réforme réglementaire se justifie par les effets favorables que l'on en attend et dont on souhaite faire bénéficier les usagers et consommateurs. Il s'agit d'offrir des services plus performants à des tarifs modiques grâce à une optimisation de la production des services de télécommunications et au déploiement rapide de l'infrastructure de télécommunications et de TI qui permet aux utilisateurs de suivre l'évolution des techniques modernes. La présente section évalue la performance du secteur des télécommunications en Pologne au moyen d'indicateurs relatifs aux éléments suivants :

- développement et modernisation du réseau ;
- services basés sur une technologie et une infrastructure de pointe ;
- baisse des prix ;
- amélioration de la qualité du service ;
- augmentation de la productivité ;
- avantages nets pour les usagers et accès à Internet.

Le marché des télécommunications offre un choix encore limité en Pologne en raison du monopole existant sur les services internationaux et du démarrage lent de la concurrence dans le domaine des services interurbains. Ces deux éléments ont freiné à leur tour la croissance potentielle du secteur des télécommunications et de l'ensemble de l'économie. Contrairement aux services fixes, le secteur de la téléphonie mobile s'est développé assez rapidement, offrant un choix aux usagers. Faute d'une bonne compréhension de l'impact potentiel d'un secteur des télécommunications dynamique et en expansion sur l'ensemble de l'économie, on n'a pas suffisamment cherché à favoriser son développement.

Des données comparatives de la République tchèque, de la Grèce, de la Hongrie, de la Pologne et du Portugal sont présentées au fil de cette section pour illustrer la performance du secteur des télécommunications en Pologne. Ces pays ont été choisis parce que tous sont des membres européens de l'OCDE et que leur PIB par habitant était plus proche en 1999 de celui de la Pologne que d'autres pays Membres européens.²⁶

3.2. Indicateurs de développement du marché et des télécommunications fixes

Le marché global de la téléphonie a, dans la deuxième partie des années 90, augmenté de 15 % par an en moyenne²⁷ en termes de recettes ; celui de la téléphonie mobile a quasiment doublé sur le plan du nombre d'abonnés. Le marché du RTPC et celui des services mobiles sont passés respectivement de 1 990 millions et 180 millions d'euros à la fin de 1996 à 3 500 millions et 2 200 millions d'euros à la fin de 2000.²⁸ Si cette tendance se poursuit, le marché de la téléphonie mobile dépassera celui de la téléphonie fixe à la fin de 2002 pour ce qui est du nombre d'abonnés, et au premier semestre 2002 pour les recettes. Le marché des télécommunications, qui représentait 2,5 % du PIB à la fin de 1996, est passé à 4,4 % à la fin de 2000.²⁹

Le taux de pénétration de la téléphonie fixe était de 28 pour 100 habitants en 2000 et a été porté à 29,5 pour 100 habitants en 2001. Le tableau 6 montre que le secteur des télécommunications en Pologne accuse un retard considérable sur la plupart des autres pays de l'OCDE dans la fourniture de connexions au réseau fixe. Bien que la création de duopoles sur le marché des télécommunications locales à compter de 1992 ait eu pour objectif de stimuler l'investissement dans le réseau, les résultats ne sont guère probants. En décembre 2000, la liste d'attente des demandes de connexion était longue. En 1998, 1,8 million de personnes attendaient une connexion au réseau en Pologne, alors que la liste d'attente comptait 141 000 demandes en République tchèque, 31 300 en Grèce, 80 300 en Hongrie et 10 000 au Portugal.³⁰ Le problème pour les pouvoirs publics consiste donc à déterminer comment encourager les exploitants locaux à améliorer la connectivité du réseau.

Tableau 6. Indicateurs des télécommunications fixes

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total de lignes d'accès (en milliers)	6 611	7 620	8 816	10 176	11 200	
Nombre d'abonnés au téléphone (en milliers)	6 532	7 619	8 808	10 175	10 840	11 400
Résidentiels (en milliers)	5 424	6 351	7 387	8 300	8 958	
Professionnels (en milliers)	1 109	1 628	1 421	1 776	1 882	
Taux de pénétration du téléphone (%)	17,1	19,7	22,8	26,1	28	29,5
Moyenne OCDE du taux de pénétration télép. (%)	47	49	51	53	-	
Nombre de publiphones installés (en milliers)	67	61	70	89	98	
Nbre de clients en attente d'une connexion (en milliers)	2 327	2 200	1 801	-	926	

Source : Ministère de l'Infrastructure et Office de la réglementation des télécommunications (URT).

Note : le nombre des abonnés au téléphone en 2001 est une estimation de l'URT.

Ces quatre dernières années, les recettes de TPSA ont nettement progressé ; comme l'indique le tableau 7, elles ont enregistré un taux de croissance annuel composé de 10,5 %. Les recettes dérivant des redevances d'interconnexion ont représenté 9 % du total des recettes au troisième trimestre 1999, les frais d'installation et les abonnements mensuels, 15 %. Les recettes dérivant du trafic se sont élevées à 58 % des recettes totales sur la même période, dont 24% correspondaient aux appels du réseau fixe vers les réseaux mobiles³¹.

Tableau 7. Comptes de TPSA

	1997	1998	1999	2000	CAGR (%)
Recettes (en millions de PLN)	8 924	10 887	13 160	14 685	10,5
Dépenses d'exploitation (en millions de PLN)	6 460	8 603	10 320	11 528	12,3
<i>Investissement total</i> (en millions de PLN)	4 251	4 071	5 709	6 225	7,9
Bénéfice d'exploitation (en millions de PLN)	2 484	2 284	2 840	3 157	4,9
Profit net (en millions de PLN)	S.O.	774	1 029	2 178	
Nombre de lignes en service (en milliers de PLN)	7 465*	8 514	9 643	10 233	

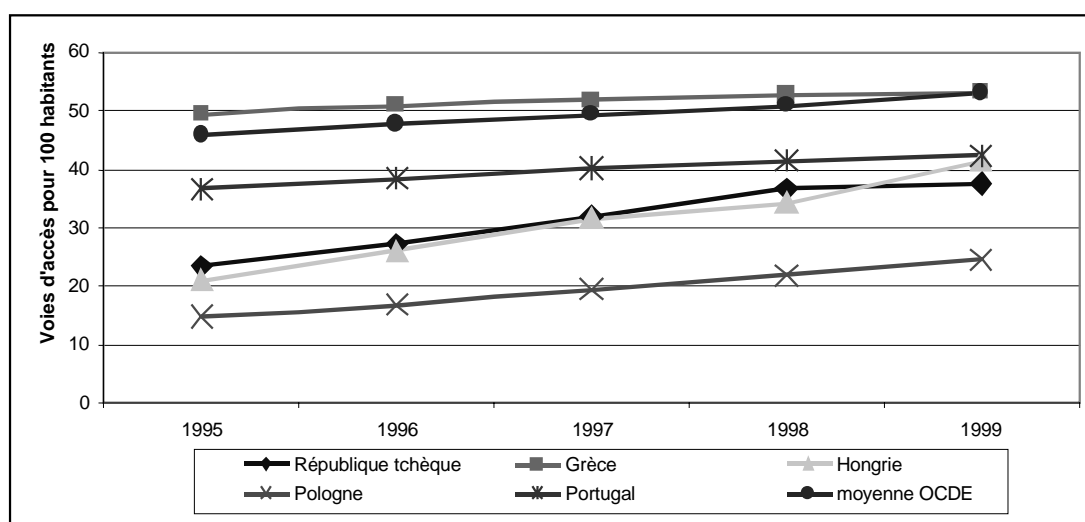
Source : Rapport annuel de TPSA – 1999 et Rapport trimestriel non consolidé – Formulaire SA-Q IV/2000, janvier 2001.

*Nombre total de lignes d'accès fixe en Pologne multiplié par la part de marché de TPSA d'après le tableau 2.

3.4. Développement et modernisation du réseau

Après la privatisation du monopole historique, les pays d'Europe centrale et orientale – la Hongrie et la République tchèque par exemple – ont augmenté les taux de pénétration de la téléphonie fixe de manière à atteindre les niveaux de référence fixés par l'instance de réglementation de chaque pays. Or, cela ne s'est pas encore produit en Pologne. Les taux de croissance annuels composés de la pénétration du réseau en Pologne, en République tchèque et en Hongrie entre 1995 et 1999 sont respectivement de 10.7 %, 10 % et 14.4 %. Bien que la Pologne enregistre ici un taux de croissance semblable à celui des autres, elle a besoin, étant donné le faible nombre de lignes d'accès pour 100 habitants, de développer plus rapidement son réseau pour combler le retard par rapport aux pays voisins (figure 2). On n'observe malheureusement aucune accélération de l'expansion du réseau et, en l'absence d'objectifs imposés à l'opérateur dominant et d'un cadre réglementaire encourageant les nouveaux entrants à investir, il est peu probable que celle-ci ait lieu.

Figure 2. Nombre de lignes d'accès pour 100 habitants



Source : OCDE, Perspectives des communications 2001, Paris.

Note : Les lignes d'accès et les lignes RNIS sont comptabilisées dans les voies d'accès.

Le tableau 8 montre que l'investissement dans les télécommunications publiques en Pologne, en pourcentage des recettes, est resté plutôt stable depuis le début des années 90. L'investissement dans les réseaux mobiles a substantiellement contribué à maintenir la croissance des investissements dans les télécommunications publiques. Comme l'indique le tableau 7, l'augmentation des dépenses d'investissement totales de TPSA (7.9 %) a été bien inférieure à celle de ses recettes (10.5 %).

Tableau 8. Investissement dans les télécommunications publiques en pourcentage des recettes

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997	1998	1999
Rép. tchèque	N.D.	21.8	61.3	79.6	97.8	71.0	68.4	38.7
Grèce	20.5	33.4	45.6	24.1	23.6	25.6	27.9	28.1
Hongrie	66.5	70.8	61.3	45.2	61.6	51.7	31.4	26.7
Pologne	N.D.	25.6	40.8	41.2	46.0	38.8	37.7	40.5
Portugal	31.8	53.7	30.5	33.6	24.7	31.0	34.8	35.2
Moyenne OCDE	25.8	27.5	25.0	24.0	25.4	24.4	25.1	26.6

Source : OCDE, Perspectives des communications 2001, Paris.

3.4. Numérisation

Le taux de numérisation en Pologne est passé de 68 % en 1999 à 87 % en 2000. Jusqu'à la fin de 1999, la numérisation du réseau a connu un développement bien moins dynamique que dans les quatre autres pays (tableau 9), ce qui est dû en partie à l'avènement des services RNIS et ADSL. TPSA a lancé son service Home Internet (HIS) à 115 kbits/s en 2000. Le nombre d'abonnés au RNIS a progressé de 20 000 en 1998 à 200 000 en 2000. Certaines sociétés de télévision par câble ont commencé à offrir des services ADSL commerciaux pour l'accès à large bande et TPSA a lancé un service ADSL pilote dans quelques grandes villes en 2001.

Tableau 9. Numérisation dans la zone de l'OCDE

	1993	1995	1997	1998	1999	2000
République tchèque	10	17	55	64	74	81
Grèce	22	37	47	75	91	
Hongrie	27	53	70	75	78	
Pologne	10	48	58	62	68	87
Portugal	59	70	88	98	100	
Moyenne OCDE	59	75	88	92	94	

Source : OCDE, Perspectives des communications 2001, Paris.

3.5. Services de téléphonie mobile cellulaire

La pénétration de la téléphonie mobile a connu un développement substantiel en Pologne. Les clients qui avaient des difficultés à obtenir une ligne fixe ont tiré profit de cette croissance rapide. La densité de la téléphonie mobile cellulaire est passée de 0.6 ligne à 26.1 lignes pour 100 habitants (tableau 10). Les abonnés utilisant des télécartes ont contribué à cet essor du marché de la téléphonie mobile : ils représentent entre 22 et 24% du nombre total d'abonnés des trois opérateurs de téléphonie mobile.

Tableau 10. Abonnés aux services cellulaires mobiles

		1996	1997	1998	1999	2000
PTK Centertel	NMT	127	206	198	150	105
	DCS	0	0	179	533	1 385
PTC	ERA GSM	62	306	801	1 751	2 800
Polkomtel	Plus GSM	61	300	750	1 523	2 458
Total		230	812	1 928	3 957	6 748
Taux de pénétration du mobile (%)		0.6	2.1	5.0	10.2	17.5

Source: OCDE, Perspectives des communications 2001, Paris.

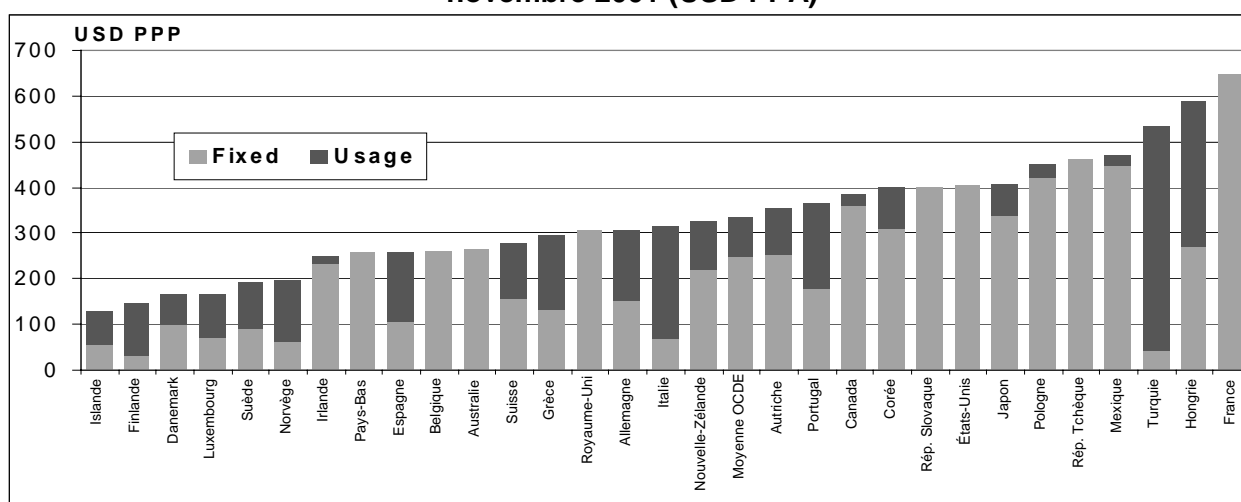
Note : Le nombre d'abonnés est indiqué en milliers. Les chiffres pour 2001 sont une estimation de l'URT.

3.6. Développement de la concurrence

Fin de 2000, les concurrents de TPSA détenaient 6 % du marché des services de télécommunications locales. La faiblesse de la concurrence est la conséquence du régime duopolistique et du fait que les nouveaux opérateurs locaux ont, dans un premier temps, fourni des lignes dans des communautés rurales. Compte tenu de l'absence d'un cadre d'interconnexion adéquat et de frais de licence élevés, les nouveaux entrants ont rencontré des difficultés pour conquérir une part plus importante du marché.³²

Le secteur de la téléphonie mobile offre aux clients un plus grand choix que dans les services fixes, notamment l'accès aux réseaux GPRS. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les abonnés sont parfois liés à un opérateur pour une période pouvant atteindre deux ans, délai qui s'explique par les subventions dont bénéficient les terminaux de poche. Malgré la diversité des exploitants, la concurrence sur les tarifs dans le secteur de la téléphonie mobile a été insuffisante, peut-être à cause du nombre élevé de demandes d'accès au réseau non satisfaites, qui crée un marché favorable aux vendeurs. La figure 3 indique la position relative de la Pologne en termes de tarifs des services mobiles.

Figure 3. Panier OCDE de tarifs de télécommunications mobiles pour les usagers privés, novembre 2001 (USD PPA)



Source : OCDE, Teligen.

Note : Ce panier correspond à 50 minutes d'appel par mois et exclut les communications internationales. Les chiffres indiqués sont TVA comprise.

3.7. Évolution et rééquilibrage des prix

TPSA travaille au rééquilibrage de ses tarifs depuis 1998. Les tableaux 11 et 12 montrent que TPSA et d'autres compagnies de téléphone locales ont relevé leurs tarifs locaux avant de commencer à diminuer les autres, c'est-à-dire les tarifs longue distance, en 1998. Depuis lors, TPSA a entrepris de rééquilibrer les tarifs en abaissant ceux du service longue distance et en augmentant le prix des appels locaux. L'abonnement mensuel a considérablement augmenté en 1999 et 2000. En mai 2001, il est encore passé de PLN 25 à PLN 35 par mois. Pour que le rééquilibrage s'effectue comme il convient, l'article 151 de la Loi sur les télécommunications doit être abrogé dans les meilleurs délais. Cet article empêche l'instance réglementaire de vérifier avant 2004 si les tarifs du service universel fourni par les exploitants ayant un pouvoir significatif sur le marché sont fondés sur les coûts.

Tableau 11. Tarifs téléphoniques locaux

Type de service		1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Frais d'installation	PLN	400	400	400	460	460	300
Abonnement mensuel	PLN	10	10	11	15	25	35
Appels locaux en période (normale) de pointe	PLN /3 minutes	0.16	0.17	0.19	0.24	0.29	0.29
Appels locaux en période creuse	PLN /6 minutes				0.24	0.29	0.29

Source : Ministère de l'Infrastructure et TPSA.

Note : TVA non comprise.* Concerne l'abonnement standard introduit en septembre 2001.

Tableau 12. Tarifs longue distance (PLN par minute)

Type de service				1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Jusqu'à 100 Km (Zone II)	Lun. – Ven.	Pointe	08:00 – 18:00	0.64	0.72	0.57	0.48	0.48	0.40
		Creuse	18:00 – 22:00	0.48	0.54	0.43	0.36		
			22:00 – 08:00	0.32	0.36	0.29	0.24		
	Autres		18:00 – 08:00					0.24	0.20
		Pointe	08:00 – 18:00	0.48	0.54	0.43	0.36	0.36	0.30
		Creuse	18:00 – 08:00	0.32	0.36	0.29	0.24	0.24	0.20
Plus de 100 Km (Zone III)	Lun. – Ven.	Pointe	08:00 – 18:00	0.80	0.90	0.76	0.64	0.56	0.40
		Creuse	18:00 – 22:00	0.60	0.68	0.57	0.48		
			22:00 – 08:00	0.40	0.45	0.38	0.32		
	Autres		18:00 – 08:00					0.28	0.20
		Pointe	08:00 – 18:00	0.60	0.68	0.57	0.48	0.42	0.30
		Creuse	18:00 – 08:00	0.40	0.45	0.38	0.32	0.28	0.20

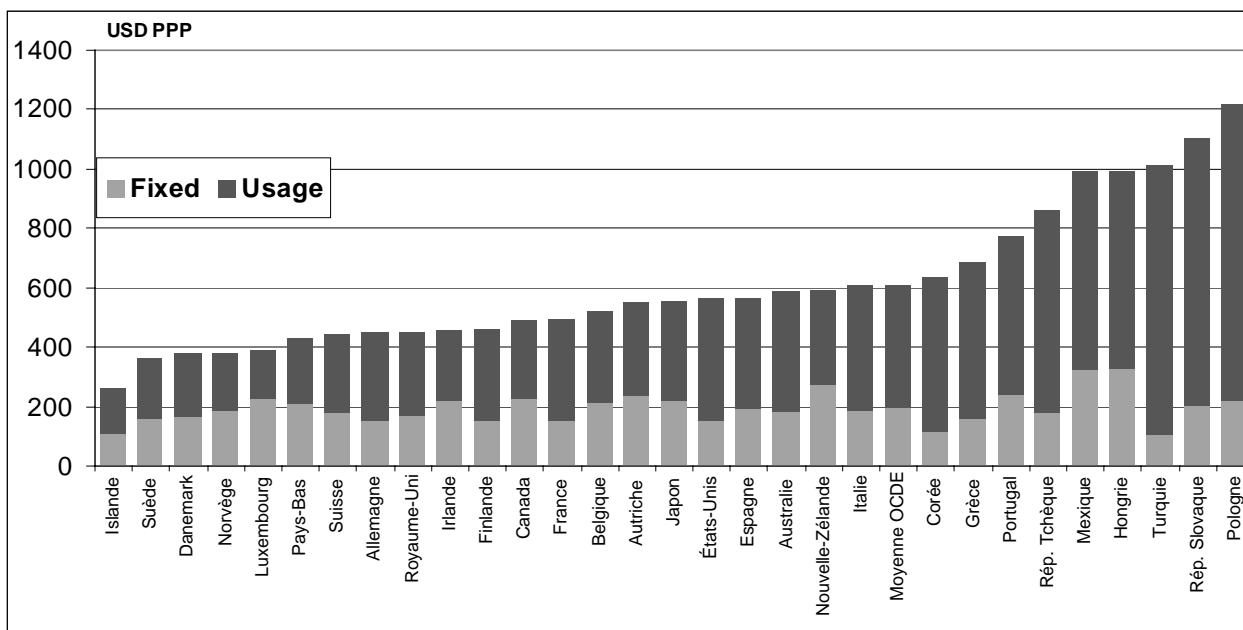
Source: Ministère de l'Infrastructure.

Note : TVA non comprise. * Concerne les abonnements Standard, Economique et Bon marché, respectivement.

Les tarifs pratiqués dans d'autres pays peuvent servir de référence pour l'évaluation de la concurrence sur le marché et de la performance relative du marché des télécommunications. C'est dans ce but que l'OCDE a établi un panier des tarifs de télécommunications appliqués aux usagers résidentiels et professionnels dans chacun de ses pays Membres.³³ Ces comparaisons ont montré que le tarif relatif du

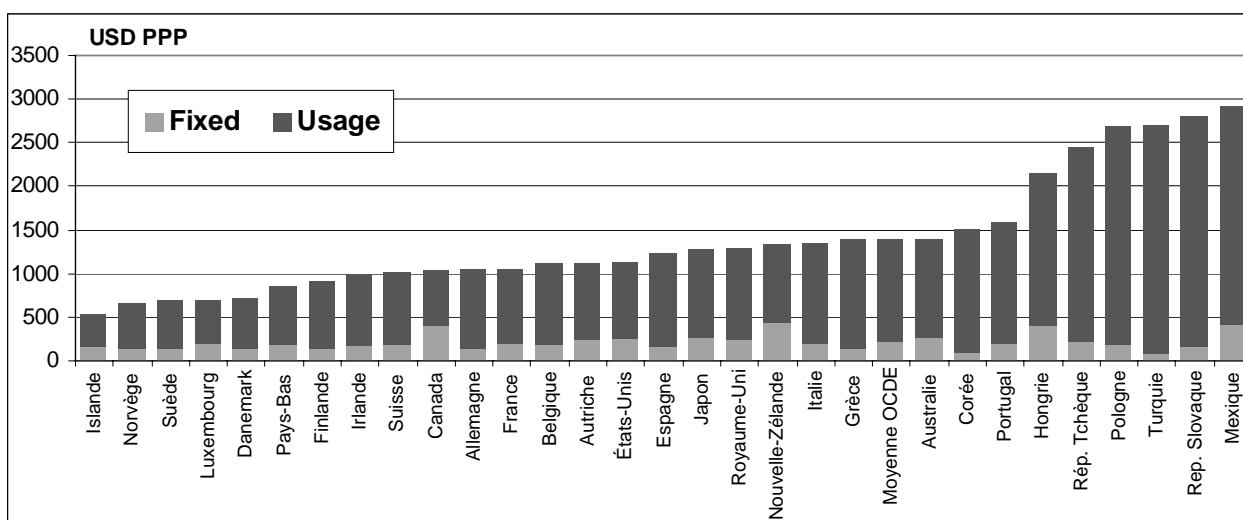
RTPC en Pologne est le plus élevé des pays de l'OCDE pour les abonnés résidentiels (figure 4). La performance du panier de tarifs pour les abonnés professionnels, hors services mobiles, a été légèrement meilleure, la Pologne arrivant au quatrième rang des pays les plus chers au sein de l'OCDE (figure 5). Ces tarifs élevés s'expliquent en grande partie par l'absence de toute réglementation directe des prix ou de toute concurrence.

Figure 4. Panier OCDE composite des redevances téléphoniques pour abonnés résidentiels, novembre 2000, TVA comprise, USD PPA.



Note : Le panier ne comprend pas les appels vers les réseaux mobiles.

Figure 5. Panier OCDE composite des redevances téléphoniques pour abonnés professionnels, novembre 2000, TVA non comprise, USD PPA.



Note : Le panier ne comprend pas les appels vers les réseaux mobiles.

3.8. Tarif des appels internationaux

Tarifs internationaux

Les tarifs internationaux nominaux n'ont pas été révisés à la baisse depuis 1996. A l'instar d'autres pays, la Pologne a diminué sa taxe de répartition internationale avec les États-Unis de qui est passée de 0.55 USD par minute en 1998 à 0.38 USD en 1999 (la taxe de répartition en 2000 est la même),³⁴ la redevance téléphonique à destination des États-Unis étant de PLN 3.46 (0,79 USD) en décembre 2000. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, les redevances téléphoniques internationales de la Pologne (tableau 13)³⁵ arrivent en deuxième position en termes de cherté.

Tableau 13. Panier OCDE de redevances téléphoniques internationales, novembre 2000

	Abonnés professionnels, taxe non comprise		Abonnés résidentiels, taxe comprise	
	USD	USD PPA	Sur base USD	USD PPA
Australie	0.75	1.00	1.03	1.37
Autriche	0.77	0.83	1.06	1.15
Belgique	0.49	0.56	0.57	0.66
Canada	0.66	0.83	0.90	1.14
Rép. tchèque	0.78	1.90	1.02	2.48
Danemark	0.50	0.46	0.80	0.73
Finlande	0.78	0.74	1.00	0.95
France	0.34	0.37	0.66	0.73
Allemagne	0.42	0.45	0.62	0.67
Grèce	0.77	1.12	1.17	1.69
Hongrie	0.92	2.10	1.48	3.36
Islande	0.58	0.55	0.92	0.88
Irlande	0.51	0.55	0.70	0.76
Italie	0.90	1.16	1.32	1.69
Japon	2.78	2.01	2.80	2.03
Corée	2.16	3.86	2.57	4.59
Luxembourg	0.37	0.41	0.49	0.55
Mexique	3.28	4.05	3.98	4.91
Pays-Bas	0.30	0.35	0.46	0.53
Nouvelle-Zélande	0.75	1.12	1.00	1.49
Norvège	0.31	0.26	0.47	0.40
Pologne	1.58	2.99	2.48	4.69
Portugal	0.71	1.08	0.96	1.46
République slovaque	0.69	2.15	1.07	3.35
Espagne	0.78	1.01	1.12	1.46
Suède	0.34	0.34	0.53	0.54
Suisse	0.30	0.25	0.37	0.31
Turquie	1.51	3.98	1.89	4.98
Royaume-Uni	1.18	1.16	1.61	1.58
États-Unis	0.52	0.52	1.48	1.48
Moyenne OCDE	0.89	1.27	1.22	1.75

Source : OCDE et Teligen.

Lignes louées

Les lignes louées sont indispensables aux nouveaux entrants pour développer leurs propres services. La pleine libéralisation repose donc sur leur disponibilité et sur des tarifs fondés sur les coûts. Les circuits loués sont également importants aux FSI, à qui ils permettent de fournir un accès Internet à large bande. Le tableau 14 récapitule la disponibilité et les tarifs des circuits loués en février 2001. Les prix des lignes louées en Pologne sont légèrement supérieurs à la moyenne de l'OCDE pour les circuits M1020 à faible vitesse, mais plus élevés pour les circuits à plus grande vitesse, 64 kbits/s et 2 Mbits/s par exemple (tableau 14).

Tableau 14. Paniers de redevances nationales et internationales pour les lignes louées, novembre 2001, USD PPA

	M1020	64kbit	2 M
République tchèque	810 446	1 155 288	7 558 233
Grèce	336 479	554 486	3 515 503
Hongrie	405 166	846 910	4 822 774
Pologne	433 212	656 884	4 766 546
Portugal	583 703	462 205	3 429 475
Moyenne OCDE	396 627	517 284	3 037 479

Source : OCDE, Perspectives des communications 2001, Paris.

Qualité de service

S'agissant des indicateurs habituels de qualité (nombre de dérangements par an pour 100 lignes ou pourcentage de dérangements relevés sous 24 heures), TPSA a rehaussé la qualité de ses services depuis 1997 (tableau 15). Cela dit, par rapport à la moyenne de l'OCDE, celle-ci peut encore progresser. Le temps d'accès moyen au réseau s'est nettement amélioré depuis 1997. Les deux indicateurs, nombre de dérangements pour 100 lignes et temps d'accès moyen au réseau, sont étroitement liés au degré de numérisation et aux progrès de la technologie des télécommunications.

Tableau 15. Qualité de service de TPSA

	1997	1998	1999	2000
Nombre de dérangements par an pour 100 lignes (moyenne OCDE)	29.65 (16.6)	25.72 (14.6)	20.64 (13.2)	18.32
Pourcentage de dérangements relevés sous 24 heures (moyenne OCDE)		70.1 % (85.8 %)	76.7 % (87.2 %)	80.23
Temps d'accès moyen au réseau (mensuel)	43.1	36.2	27.42	17.35

Source : URT et OCDE, Perspectives des communications 2001, Paris.

3.9. *Emploi et productivité*

En l'absence de données relatives à la productivité totale des facteurs en Pologne, on a pris comme indicateur de substitution le nombre de lignes d'accès par employé. La Pologne a de tous temps enregistré un faible taux de lignes d'accès par employé, ce qui témoigne d'une basse productivité. En 1999, par exemple, TPSA s'est placé au dernier rang des grands opérateurs historiques de la zone OCDE en termes de nombre de lignes par employé³⁶. Bien que TPSA ait quelque peu réduit ses effectifs, cette diminution s'est révélée insuffisante pour rester en phase avec la tendance observée dans la région de l'OCDE (tableau 16). Le nombre de ligne d'accès par employé de TPSA a augmenté de 23 % entre 1997 et 1999, alors que les autres grands opérateurs historiques des pays de l'OCDE ont enregistré une progression de 79 % au cours de la même période. Plusieurs facteurs expliquent cet écart : d'abord, la nécessité de poursuivre l'expansion du réseau ; ensuite, l'absence de concurrence et d'autres incitations à améliorer la performance ; enfin, l'existence d'un syndicat puissant. Le contrat de privatisation entre le Gouvernement et France Telecom exige par ailleurs que le partenaire stratégique n'impose pas de licenciements importants à TPSA pendant un délai donné.

Tableau 16. Emploi et productivité du travail

	1997	1998	1999	2000
Effectifs de TPSA	73 100	73 954	73 309	69 200
Nombre de lignes par employé chez TPSA	102	117	134	148
Moyenne de l'OCDE pour les grands opérateurs historiques	189	-	338	-

Source : Office de réglementation des télécommunications (URT), Ministère de l'Infrastructure, Rapport annuel de TPSA pour 1999 et OCDE, Perspectives des communications 2001, Paris.

3.10. *Développement et performance de l'Internet*

Au cours de la décennie écoulée, la situation a spectaculairement évolué dans le domaine de l'Internet. L'Internet polonais remonte à 1991, quand la Pologne accédait au réseau international par l'intermédiaire du NASK, un centre universitaire. Le lancement du numéro d'accès de TPSA (0-20 21 22) a été l'élément décisif qui a permis d'offrir un accès commuté à l'Internet en Pologne. Les tarifs perçus pour l'accès commuté sont basés sur les redevances pour les appels locaux, sauf en fin de semaine et les jours fériés ainsi que pendant la période creuse (18:00-8:00). En septembre 2001, TPSA a proposé une formule de 30 heures par mois pour 60 zlotys en cas d'utilisation du numéro d'accès de TPSA. TPSA a également proposé un service d'accès à Internet de type ADSL à 115 kbits/s pour 130 zlotys par mois, et des services ADSL variant de 256 kbits/s à 2 Mbits/s, commençant à 250 zlotys par mois, qui ne sont disponibles que dans les zones où les réseaux ont été suffisamment modernisés. Le Ministère de l'Infrastructure prévoit que TPSA dominera le marché de l'accès à Internet et occupera la première place de la connexion au réseau par ADSL si les réglementations pertinentes ne sont pas instaurées. Près de 700 fournisseurs de services Internet opèrent sur le marché et leur nombre a rapidement augmenté, les licences ayant été remplacées par une obligation de notifier l'URT.

Le taux de pénétration de l'Internet est lié, entre autres, à la pénétration des PC et au tarif de connexion à l'Internet. Selon le rapport sur la société de l'information de l'UE portant sur les usagers de l'Internet et le nombre total de PC dans les foyers et dans les entreprises en Pologne³⁷, le taux de pénétration des PC était de 15.5 pour 100 habitants à la fin de 2000, le taux de pénétration de l'Internet s'établissant à 13 % pour la même période. Ces chiffres indiquent que l'utilisation de l'Internet en Pologne est relativement faible par rapport au taux de pénétration des PC. La faiblesse de l'utilisation est peut-être due à la cherté de l'accès commuté. Le Ministère de l'Infrastructure a estimé que la Pologne marque à cet égard un retard d'environ un an par rapport aux pays les moins développés de l'UE, de deux ans par rapport à la moyenne des pays européens et de quatre ans par rapport aux États-Unis.

D'après le Ministère de l'Infrastructure, les principaux obstacles au développement du réseau Internet en Pologne sont les suivants :

- Le coût élevé de la connexion (le tarif des appels locaux appliqué à l'accès Internet est l'un des plus élevés de l'OCDE).
- La médiocrité de l'infrastructure de télécommunications et des TI (29.5 lignes d'accès pour 100 habitants en 2001).
- Le maintien du monopole de TPSA.

L'absence d'un cadre d'interconnexion à tarif forfaitaire entre les FSI et TPSA constitue un obstacle substantiel au développement de l'Internet et de la société de l'information. TPSA ne propose pas de modalités d'interconnexion clairement établies aux FSI. L'opérateur ne les considère pas comme des exploitants et les facture au même titre que des clients, en appliquant quelques remises. Les FSI utilisent le rappel automatique pour fournir des services à leur clientèle (c'est-à-dire qu'ils rappellent leurs clients).

L'autre indicateur du développement de l'Internet est le nombre d'hôtes Internet pour 1000 habitants (tableau 17). La Pologne se situe à cet égard largement au-dessous de la moyenne de l'OCDE.

Tableau 17. Hôtes Internet pour 1000 habitants dans la zone de l'OCDE

	Juillet 1997	Juillet 1998	Juillet 1999	Juillet 2000	Octobre 2000	Avril 2001
Rép. tchèque	4.4	7.0	9.7	12.9	12.9	16.6
Grèce	2.8	3.6	6.8	10.8	13.0	17.3
Hongrie	3.2	8.0	10.9	15.0	15.4	19.3
Pologne	2.0	2.6	4.1	6.9	8.2	11.9
Portugal	3.1	5.1	6.3	10.5	13.4	15.7
Moyenne OCDE	20.3	31.4	49.0	74.2	81.5	S.O.

Source : Netsizer (<http://www.netsizer.com>).

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1. *Évaluation globale des points forts et des points faibles actuels*

Le régime réglementaire en Pologne présente des points forts (encadré 2) et des points faibles (encadré 3). Les points forts dérivent pour l'essentiel de la nouvelle Loi sur les télécommunications, conçue pour stimuler la concurrence et, dans une certaine mesure, s'aligner sur les normes internationales. Elle comporte de nombreuses dispositions nécessaires à la mise en place d'un marché des télécommunications concurrentiel. Ce sont là des mesures concrètes qui permettront de créer un marché des télécommunications efficace et concurrentiel. Le système de délivrance de licences a été quelque peu simplifié, puisqu'il a été remplacé par un mécanisme d'autorisations qui diminue substantiellement les frais de licence, et que certains services de télécommunications, tels que les transmissions de données, sont assujettis à une procédure d'enregistrement au lieu d'une licence. La tarification fondée sur les coûts des redevances d'interconnexion et des services de lignes louées sera exigée et la loi préconise l'élaboration de règles d'interconnexion et d'une procédure d'arbitrage. Elle prévoit aussi la désignation des exploitants en position dominante ou significative sur le marché et autorise en principe l'utilisation d'une réglementation dissymétrique quand un marché est dominé par un opérateur.

Encadré 2. Points forts

- Nouveau cadre juridique intégrant de nombreuses notions fondamentales nécessaires à la création d'un environnement concurrentiel.
- Dates de libéralisation complète du marché clairement fixées.
- Création d'un organisme réglementaire indépendant.
- Secteur des télécommunications mobiles concurrentiel.

La Loi sur les télécommunications prévoit un calendrier jusqu'à la libéralisation totale du marché ; elle a créé un organisme réglementaire juridiquement et structurellement distinct des ministères et indépendant des entreprises qui fournissent des services de télécommunications. Auparavant, rien n'annonçait clairement l'ouverture du marché à la concurrence, ce qui faussait les procédures d'adjudication et de délivrance de licences et, surtout, créait un climat d'incertitude et freinait les investissements dans l'infrastructure de télécommunications des nouveaux entrants.

L'absence de séparation structurelle entre la propriété de l'opérateur historique et la réglementation du secteur a souvent amené des conflits d'intérêt et des solutions stratégiques ou réglementaires qui n'étaient pas propices à la concurrence. Jusqu'à décembre 2000, comme il n'existait pas d'organisme réglementaire indépendant, la prise de décision en matière réglementaire n'était ni cohérente, ni homogène dans le domaine des télécommunications. A plusieurs reprises, par le passé, des considérations d'ordre politique ou un traitement discriminatoire ont entaché la réglementation des télécommunications et faussé les procédures réglementaires et de prise de décision. Par ailleurs, comme TPSA était assujettie à la Loi sur les communications de 1990 et n'était pas passible de sanctions efficaces, il était difficile de restreindre son pouvoir monopolistique. La mise en place d'un organisme réglementaire devrait améliorer la situation mais, comme on l'indique plus loin, le pouvoir de l'instance de réglementation peut être encore considérablement amélioré.

Contrairement aux marchés de la téléphonie vocale, la concurrence dans le secteur de la téléphonie mobile a progressé et ses avantages commencent à se manifester. Le monopole de l'opérateur historique, PTK Centertel, sur les marchés du mobile, n'était pas profondément enraciné et les forces concurrentielles ont joué un rôle important dans le développement de ce marché. Le Gouvernement devrait appliquer les enseignements tirés du mobile au marché des télécommunications fixes.

Bien que la réforme réglementaire enregistre aujourd'hui quelques progrès, il existe de sérieux points faibles auxquels il convient de remédier rapidement, surtout si la Pologne souhaite respecter les impératifs de l'UE. Nombre d'entre eux découlent des carences de la Loi sur les télécommunications de 2000. L'octroi à l'opérateur historique d'un délai de fourniture exclusive de services (le monopole des services téléphoniques internationaux), en liaison avec la privatisation, dans une tentative d'augmenter sa valeur, a empêché les véritables avantages de la concurrence de se manifester.

Encadré 3. Points faibles

- Objectifs stratégiques contradictoires : maximisation des recettes tirées de la privatisation de l'opérateur historique d'une part et concurrence d'autre part.
- Absence de dispositions fondamentales dans le cadre juridique : portabilité des numéros, sélection et présélection de l'opérateur et dégroupage des services téléphoniques vocaux.
- Insuffisance des pouvoirs réglementaires octroyés à l'URT pour l'introduction de mesures générales destinées à renforcer la concurrence sur le marché.
- Absence d'une procédure élargie de consultation publique par le Gouvernement ou l'instance réglementaire en dehors de la Chambre économique officielle (association sectorielle légale).
- Nouvelle loi adoptée sans les décrets d'application clés (législation secondaire) nécessaires à la mise en œuvre de ses dispositions.
- Absence de déclaration claire du Ministère de l'Infrastructure quant à ses objectifs stratégiques pour l'an prochain et quant aux priorités régissant la publication des décrets d'application.
- Répartition déséquilibrée des ressources entre l'URT et le Ministère de l'Infrastructure.
- Absence de réglementation dissymétrique appliquée à l'opérateur historique malgré sa forte position flagrante sur le marché.
- Absence de réglementation des tarifs de l'opérateur historique, malgré sa forte position flagrante sur le marché.
- Inadéquation du cadre du service universel, sans incitation à développer le réseau.
- Non-transparence de l'accord entre le gouvernement et l'investisseur stratégique dans TPSA.

Aujourd'hui, la politique polonaise en matière de télécommunications est axée sur deux objectifs : d'une part, la privatisation et la maximisation des recettes tirées de la vente des actifs de l'État ; d'autre part, la création d'un marché des télécommunications concurrentiel régi par des réglementations transparentes et équitables qui garantissent aux nouveaux opérateurs l'égalité des chances. L'intention du Trésor public de persuader l'investisseur stratégique actuel de prendre une autre option d'achat d'actions dans TPSA aboutira probablement au maintien du monopole sur le marché de la téléphonie internationale, ce qu'il faudrait éviter. La privatisation de l'opérateur historique ne devrait pas aller à l'encontre de la mise en place d'un marché concurrentiel et de pratiques réglementaires saines. L'ambition consistant à maximiser les recettes a un "effet domino" puisqu'elle empêche d'imposer à l'opérateur historique plusieurs réglementations nécessaires, celle des prix par exemple, ainsi qu'une réglementation dissymétrique. L'impasse actuelle contribue substantiellement à réduire les avantages de la libéralisation pour les consommateurs et usagers en Pologne car le rééquilibrage nécessaire des tarifs des abonnements au réseau fixe et des appels locaux n'est pas suffisamment compensé, comme dans d'autres pays de l'OCDE, par la diminution des tarifs des appels interurbains et internationaux. Dans un même temps, aucune pression concurrentielle ou réglementaire ne s'exerce pour accroître l'efficacité de l'opérateur historique. Cette contradiction a retardé la mise en œuvre de l'interconnexion et ainsi empêché les trois premiers nouveaux opérateurs interurbains de fournir des services. Le gouvernement devrait étudier les avantages et les coûts dérivant d'une politique qui consiste à sacrifier les gains à long terme, pour

l'ensemble de l'économie, qu'offre un marché des télécommunications ouvert et concurrentiel à des objectifs budgétaires à court terme, qui ne se sont pas concrétisés dans les multiples phases de privatisation de TPSA.

La Pologne est candidate à l'Union européenne. Sa nouvelle Loi sur les télécommunications a donc transposé plusieurs directives de l'UE sur les télécommunications. Ce processus est toutefois incomplet. La Pologne n'a malheureusement pas profité du délai de libéralisation du marché pour instaurer une réglementation conforme aux meilleures pratiques. Les politiques et réglementations relatives au service universel, l'absence de dégroupage de la boucle locale, la portabilité des numéros, la sélection et la présélection de l'opérateur, par exemple, n'ont pas encore été traitées de manière adéquate. Il manque à la loi une clause relative à la portabilité des numéros et la disposition concernant la présélection de l'opérateur au paragraphe 3 de l'article 43 ne suffit pas à promouvoir la concurrence sur le marché.

Le plus grave problème en Pologne est peut-être que l'instance réglementaire, l'URT, ne peut prendre l'initiative de réglementations d'ordre général. Elle n'est pas habilitée à introduire des réglementations parce qu'aux termes de la Constitution, seuls les ministères peuvent publier des décrets d'application ou des réglementations générales. Le Ministre est responsable de toutes les lois, primaires et secondaires. Le Ministère de l'Infrastructure doit consulter le Président de l'URT quant aux réglementations, mais n'est pas tenu de prendre en compte l'avis de l'organisme réglementaire. Ce dernier peut intervenir dans des cas précis, mais ne peut agir de son propre chef pour corriger des anomalies de caractère général, même si l'amélioration de l'environnement concurrentiel le réclame.

En Pologne, il est juridiquement obligatoire de consulter les associations industrielles (chambres économiques) lors de la promulgation de lois et de décrets. C'est là une procédure de consultation importante. Il conviendrait toutefois de l'élargir et d'autoriser les entités individuelles à faire part de leurs observations sur la législation.

Nombre de dispositions de la Loi sur les télécommunications reposent sur les modalités des ordonnances rédigées par le ministère chargé de la politique de télécommunications. Beaucoup de ces ordonnances n'existent pas encore. Une grande incertitude règne donc encore sur le marché, la loi ne pouvant en grande partie être appliquée avant l'entrée en vigueur de ces dispositions. Ainsi, l'Ordonnance sur les critères détaillés à utiliser pour déterminer la part d'un opérateur sur le marché des services de télécommunications et sur les moyens de déterminer cette part, qui est nécessaire pour établir que l'opérateur historique est un opérateur dominant, n'a pas été publiée avant avril 2001 par le Ministère des Postes et Télécommunications et elle n'a pas été mise en vigueur par l'URT pendant encore six mois supplémentaires, alors que la loi avait été votée à mi-2000 et était entrée en vigueur en janvier 2001. De plus, cela a été la seule Ordonnance publiée avant la fin 2001. Ce retard, à son tour, a eu des répercussions sur d'autres questions réglementaires. La loi autorise le maintien de réglementations antérieures pendant deux ans, ou jusqu'à la publication d'un nouveau décret, mesure qui n'incite pas à mettre rapidement en œuvre les dispositions susceptibles de développer la concurrence.

Ce hiatus juridique dérive en grande partie de l'insuffisance des effectifs et des ressources spécialisés dans les politiques de télécommunications dont dispose le Ministère de l'Infrastructure depuis janvier 2001. Le transfert du personnel du Ministère des Postes et Télécommunications à l'organisme réglementaire a été trop rapide et n'a pas été assez bien géré pour prendre en compte le fait que l'instance de réglementation ne pouvait intervenir avant la publication des décrets. Bien que des améliorations aient été apportées concernant le nombre d'agents en place chargés des politiques relatives aux services de télécommunications, le Ministère de l'Infrastructure a également besoin d'une augmentation de ses moyens s'impose pour achever l'adoption de toutes les ordonnances nécessaires prévues dans la loi. Compte tenu de la candidature de la Pologne à l'UE, le Ministère de l'Infrastructure doit également être en mesure d'introduire les amendements nécessaires pour respecter les obligations de l'acquis communautaire.

Bien que la loi précise que la réglementation sera dissymétrique s'il existe un opérateur dominant sur des marchés donnés d'interconnexion et de services de lignes louées, des incohérences persistent en ce qui concerne le traitement des exploitants. Par exemple, tous les exploitants de réseaux publics fixes doivent fournir des connexions à tous les clients sur demande (article 49 de la Loi). Cette obligation est valide dans le cas où un exploitant a une couverture universelle, mais elle peut fausser les décisions d'investissement des nouveaux entrants. Une séparation comptable implicite est exigée de tous les opérateurs aux termes de l'article 78 de la Loi, qui impose que tous les exploitants offrent une interconnexion à d'autres parties dans des conditions au moins équivalentes à celles qu'ils appliquent à leurs filiales et entités affiliées. Cette réglementation n'est pas non plus nécessaire pour les exploitants qui ne disposent pas d'un pouvoir significatif sur le marché.

La réglementation des prix n'a pas été appliquée à l'exploitant historique, alors même qu'elle aurait pu être imposée dès 1990. La Loi sur les télécommunications de 2000 autorise l'URT à contester les tarifs des services désignés comme "services universels" des sociétés détenant un pouvoir significatif sur le marché. Or, cette prérogative n'a pas de poids dans la mesure où l'article 151 de la loi interdit à l'URT, jusqu'en 2004, de vérifier si les tarifs des services universels des sociétés disposant d'un pouvoir significatif sur le marché sont alignés sur les coûts.

S'agissant de la fourniture du service universel, il existe un décalage entre les Directives de l'UE et la Loi sur les télécommunications. Le taux de pénétration du téléphone en Pologne est plus faible que celui d'autres pays de l'OCDE ; le service universel y est néanmoins défini comme la fourniture d'une couverture nationale sur demande du client, comme il est de norme dans les pays à haute télédensité. L'emploi de cette définition inappropriée complique la tâche des opérateurs pour planifier un programme rentable d'investissement dans les réseaux. La prestation des services universels n'est pas confiée à des exploitants de réseaux fixes spécifiques. L'URT ou le Ministère de l'Infrastructure ne peuvent obliger TPSA à investir dans l'infrastructure. Il n'existe donc aucune procédure permettant de garantir l'expansion du réseau en milieu rural.

La procédure de privatisation de l'opérateur historique, TPSA, par le biais d'un investisseur stratégique, a conduit à un accord entre le Gouvernement et l'investisseur en question. Cet accord n'a pas été rendu public. Il devrait l'être pour donner au marché des précisions sur la politique gouvernementale et quant aux droits et obligations de l'opérateur historique.

4.2. *Recommandations pour l'action gouvernementale*

Les recommandations qui suivent se fondent sur l'évaluation présentée ci-dessus et sur les recommandations stratégiques en matière de réforme réglementaire exposées dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (OCDE, juin 1997).

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

Ouvrir complètement le marché des télécommunications à la concurrence

Le Conseil des Ministres peut ouvrir immédiatement le marché des télécommunications à la concurrence en supprimant le droit exclusif de l'opérateur historique à fournir des services de télécommunications internationales. Il devrait le faire. Cette mesure est spécifiquement envisagée dans le cadre de la Loi sur les télécommunications. Elle risque de rompre l'accord avec le partenaire stratégique, mais il ne semble pas que la modification de l'accord entraîne des sanctions financières. Les avantages de la concurrence compensent largement tous les autres coûts. La prolongation du monopole sur les services

internationaux aura des répercussions sur l'ensemble du marché et freinera le développement de la concurrence.

Supprimer les exemptions qui empêchent de réglementer efficacement les prix des services en cas de position dominante ou significative sur le marché et adopter un barème de tarifs d'interconnexion clair, équitable et fondé sur les coûts.

En l'absence de réglementation tarifaire, les entreprises en position dominante ou significative sur le marché peuvent tirer une rente de monopole de leurs clients et se livrer à des pratiques anticoncurrentielles à l'égard de leurs rivales sur les marchés des télécommunications. Le Gouvernement devrait supprimer la disposition de l'article 151 qui limite l'application des redevances basées sur les coûts au service universel fourni par des opérateurs disposant toujours d'un pouvoir significatif sur le marché jusqu'à 2004. Un cadre d'interconnexion fondé sur le coût marginal moyen à long terme devrait être appliqué dans les meilleurs délais, et des comparaisons avec les meilleures pratiques utilisées dans l'intervalle. En outre, l'instance de réglementation devrait être habilitée à concevoir une réglementation ex ante pour protéger les nouveaux opérateurs d'une éviction par les prix et de tarifs discriminatoires. L'interconnexion devrait se fonder sur la terminaison des appels, indépendamment du type de réseaux, et remplacer l'accord d'interconnexion complexe actuellement en vigueur.

2. Réformer les réglementations pour stimuler la concurrence et les éliminer sauf quand il apparaît clairement qu'elles sont le meilleur moyen de servir l'intérêt général

Mettre en œuvre la portabilité des numéros.

Instaurer un cadre de service universel fondé sur les meilleures pratiques.

Il convient d'amender la loi de manière à introduire la portabilité des numéros et permettre ainsi à l'abonné de conserver son numéro au sein d'une même zone de numérotation lorsqu'il change d'opérateur. Le service universel est généralement défini comme la fourniture de services téléphoniques de base aux abonnés résidentiels, à des tarifs abordables et sans discrimination géographique. La Loi sur les télécommunications assimile les services universels aux services de téléphonie publique fixe. Pour garantir la fourniture de services de télécommunications fixes aux résidents ruraux, il conviendrait soit de désigner un fournisseur de service universel (l'exploitant historique), soit de mettre en place un fonds destiné au service universel.

Appliquer systématiquement des réglementations dissymétriques.

Les nouveaux arrivants et les exploitants sans pouvoir de marché significatif ne devraient pas être assujettis à des obligations de couverture universelle autres que la contribution à un fonds (si celui-ci est créé). Il conviendrait que le gouvernement vérifie que les redevances d'interconnexion des opérateurs actuels de services mobiles obéissent aux impératifs de vérité des prix. Les nouveaux arrivants et les exploitants moins importants devraient pouvoir fixer leurs tarifs avec souplesse, sans être obligés d'utiliser des critères rigoureusement transparents et objectifs, comme stipulé au paragraphe 2 de l'article 35 de la Loi.

Le système d'autorisation (octroi de licence) individuelle devrait être remplacé par une autorisation générale.

Bien que le système antérieur d'octroi de licence ait été remplacé par un régime d'autorisation, et que le fardeau financier ait diminué, les autorisations régissant la fourniture des services de téléphonie publique et des services de radiodiffusion conservent les caractéristiques d'un mécanisme d'octroi de licences individuelles. Un schéma d'octroi de licences (autorisations) générales stimulera la concurrence sur le marché des télécommunications.

Il convient de mettre en œuvre le dégroupage de la boucle locale pour les services de téléphonie vocale et de transmission de données.

Rien ne prouve que la mise en œuvre du dégroupage ralentirait les investissements dans l'infrastructure. Au contraire, le dégroupage permettrait à de nouveaux opérateurs d'obtenir rapidement un flux de recettes qui stimulerait leur déploiement et l'investissement dans les réseaux. Il entraînera par ailleurs une amélioration rapide du réseau grâce aux investissements des nouveaux arrivants ou à ceux de l'opérateur historique cherchant à conserver sa clientèle. Le dégroupage permettra également de fournir rapidement des services à large bande aux usagers polonais.

L'opérateur historique devrait être assujéti à des objectifs clairement définis en matière d'investissement.

Tant que l'opérateur historique demeure en position privilégiée de monopole, il devrait être assujéti à des objectifs clairement définis en ce qui concerne le déploiement du réseau en milieu rural. Quand il sera confronté à la pleine concurrence, il conviendra d'intégrer ces objectifs dans un schéma de service universel basé soit sur un fonds, soit sur la responsabilité de l'opérateur historique.

3. Examiner et renforcer, le cas échéant, le champ, l'efficacité et la surveillance de la concurrence

L'URT doit être habilitée à mettre en œuvre des réglementations générales et à les appliquer.

Une instance de réglementation efficace devrait pouvoir, dans le cadre stratégique global fixé par le Gouvernement, élaborer et mettre en œuvre les réglementations nécessaires à la mise en place d'un marché concurrentiel et efficace. L'URT ne peut se prononcer que sur des cas individuels. Son rôle est limité à l'application des réglementations fixées par le Ministère de l'Infrastructure (quoiqu'en consultation avec l'URT). Depuis avril 2002, l'URT (actuellement l'URTiP) peut participer à la rédaction des ordonnances à la demande du ministre responsable des postes et télécommunications, mais cela ne suffit pas pour permettre à l'URT d'initier et de mettre en œuvre les principes généraux établis dans la loi. La structure actuelle limite l'indépendance du régulateur et ne lui donne pas la latitude suffisante pour prendre les mesures réglementaires nécessaires face à l'évolution de l'environnement commercial et concurrentiel. Les fonctions de l'URT doivent inclure la surveillance de la procédure d'autorisation, l'élaboration des conditions ex ante pour les accords d'interconnexion, la mise en place d'un plan de numérotation national et l'attribution des numéros, l'établissement de critères de séparation comptable et du système de comptabilisation des coûts, l'élaboration des normes de qualité de service et l'instauration d'un cadre de service universel prévoyant également son financement. La priorité devrait être donnée à l'élaboration d'une base juridique permettant à l'URT d'entreprendre ces travaux.

Le Ministère de l'Infrastructure devrait disposer d'un personnel assez qualifié pour mettre rapidement en place les décrets énumérés dans la Loi sur les télécommunications.

Renforcer la procédure de consultation de manière à inclure toutes les parties intéressées, et pas seulement les chambres économiques.

NOTES

1. Le Président adjoint de l'Office de réglementation des télécommunications a reconnu que la Loi sur les télécommunications de 2000 devait être amendée, après avoir examiné les commentaires de la Commission européenne relatifs à cette Loi. *Poland A. M.*, Telecommunications law to meet EU standards, 20 avril 2001.
2. Un groupe de Parlementaires polonais a proposé d'éclater TPSA en différents opérateurs de services locaux, longue distance et internationaux, au motif qu'un tel éclatement empêcherait TPSA de subventionner les services locaux moins rentables par un transfert de recettes tirées des services téléphoniques longue distance et internationaux, plus lucratifs. Pawel Kozolowski, "Polish MPs propose TPSA break-up", *Reuters*, 24 juillet 2001.
3. Les appels d'offres pour les marchés locaux de télécommunications des principales villes ont débuté en 1997.
4. Elektrim Telekomunikacja a une participation de 47 % dans le principal opérateur de télécommunications mobile polonais, Telefonía Cyfrowa Sp. z.o.o.
5. Netia Holdings S.A., Rapport annuel présenté conformément à la section 13 ou 15(d) de la Securities Exchange Act de 1934 pour l'exercice fiscal se concluant le 31 décembre 1999, Washington DC, SEC 0-30910, 2000, p.33-34.
6. Peter Smith et Björn Wellenius, "Mitigating Regulatory Risk in Telecommunications", *Public Policy for the Private Sector*, Note N°189, Banque Mondiale (1999), p.3-4.
7. Le contrat contiendrait selon certaines informations des dispositions concernant la vente future d'une participation supplémentaire, la garantie de l'attribution d'une licence UMTS à PTK Centertel et le maintien sur une plus longue période du monopole sur la téléphonie internationale. En outre, il comporte une obligation d'investissement et une restriction des licenciements massifs d'employés pendant une certaine période, et il pourra être mis fin aux avantages sociaux accordés par l'employeur, sur les conditions du contrat ne sont pas satisfaites.
8. Les politiques et ordonnances relatives aux services de télécommunications relèvent aux termes de la Loi sur les télécommunications de deux services du Ministère de l'Infrastructure. Le Service de la Stratégie et du Développement des Télécommunications est chargé des politiques des télécommunications et de la rédaction des actes juridiques et amendements concernant par exemple la délivrance d'autorisations, les droits d'utilisation de ressources de numérotation, la réservation de fréquences et la coopération et les accords entre opérateurs. En revanche, le Service des Technologies des Télécommunications est responsable de la normalisation et des questions techniques, des conditions générales de la prestation de services de télécommunications, de la gestion des ressources de fréquence et du traitement des réclamations des consommateurs.
9. Voir l'Article 92 de la Constitution de la République de Pologne..

10. Netia a rejoint TPSA et Elektrim pour proposer des services locaux de télécommunications à Varsovie à compter de mars 2001. Netia a reçu sa licence de téléphonie locale pour la Capitale en juin 2000. L'entreprise dispose de 15000 lignes à Varsovie. Voir *Warsaw Business Journal*, 26 mars-1er avril 2001, p.6.
11. Selon l'Article 38 de la Loi sur les communications de 1990, le Ministre des Postes et Télécommunications peut introduire des prix plafonds pour les services de télécommunications publiques. Les redevances internationales sont fixées en consultation avec le Ministre.
12. L'UOKiK ne veut pas que sa position puisse être interprétée comme un contrôle des prix.
13. C'est la réponse fournie par le Ministère des Postes et Télécommunications (Actuellement Ministère de l'Infrastructure) au questionnaire de l'OCDE de décembre 2000.
14. Le Parlement a retiré dans le projet de loi les dispositions relatives au contrôle des prix, au motif que le Ministère n'y avait pas eu recours depuis très longtemps.
15. Pour plus d'informations, voir OCDE (2000), *Réforme de la réglementation en Hongrie*, Paris, p.333.
16. UPC Polska, Rapport annuel présenté conformément à la section 13 ou 15(d) de la Securities Exchange Act de 1934, Form 10-k, p. 14.
17. Le préfixe "69" a été alloué à PTC et Polkomtel sans qu'une nouvelle ordonnance sur la numérotation ait été adoptée.
18. La Directive 98/61/CE a introduit la présélection de l'opérateur avec une seule date butoir, à savoir le 1.1.2000. l'UE a engagé en 2000 des poursuites pour non-exécution, en l'absence de présélection de l'opérateur pour les appels locaux et pour les appels vers les réseaux mobiles.
19. On pourrait faire valoir que pour égaliser les conditions de concurrence, tous les usagers, y compris ceux de l'opérateur historique, devraient avoir à composer le préfixe longue distance ("0") pour le préfixe d'identification de l'opérateur ("1XX"). Cela aurait l'avantage d'inciter l'opérateur à accélérer la numérisation de son réseau, mais constituerait par ailleurs une contrainte pour l'utilisateur. D'où l'importance de la présélection.
20. Les trois opérateurs mobiles historiques faisaient valoir que les nouveaux entrants pouvaient opérer dans les grandes villes sans avoir à investir dans une infrastructure comme celle qu'ils possédaient. Ils considéraient aussi que le marché de la téléphonie mobile parvenait à maturité et qu'avec cinq opérateurs UMTS, ils subiraient des pertes financières.
21. Wanda Jelonkiewicz, "Tender Fallout", *Warsaw Voice*, N° 51, 17 décembre 2000.
22. Les Médiateurs des consommateurs, dont la désignation dans chaque ville est prévue dans la Loi sur la protection des consommateurs et la concurrence de 2000 (on en compte environ 200) examinent déjà des centaines de plaintes de consommateurs mécontents de leurs factures. Il est important que l'URT coopère étroitement avec ces Médiateurs.
23. Roger Noll (2001), "Notes of Privatizing Infrastructure Industries", Summer Workshop - World Development Report 2000/2001, p.4-5.
24. Ministère polonais des Postes et Télécommunications (2000), Strategy for Activities of Governmental Plenipotentiary for Rural Telecommunications for Years 2000-2004, p.2.

25. En 1999 et en 2000, un représentant de l'Autorité de la concurrence a participé aux travaux de la Commission parlementaire pendant la rédaction de la nouvelle loi sur les télécommunications.
26. En 1999, le produit intérieur brut (PIB) par habitant de chaque pays se présentait comme suit : Grèce : USD 11 848, Hongrie : USD 4 790 ; Pologne : USD 4 024 ; Portugal : USD 11 245 République tchèque : USD 5 164 ; (Principaux indicateurs économiques de l'OCDE).
27. Cf. " Report on the Telecom Sector in Poland " à l'adresse suivante : <http://www.polishmarket.com/Telecom.html>.
28. Cf. <http://www.eu-esis.org/esis2basic/Plbasic7.htm>.
29. Ces chiffres sont établis à partir des données sur le PIB contenues dans le Rapport par pays publié par l'Economist Intelligence Unit en janvier 2001 et de données tirées du site <http://www.eu-esis.org/esis2basic/Plbasic7.htm>.
30. Ces chiffres sont tirés de "2000 World Development Indicators".
31. Conférence-déjeuner de TPSA le lundi 10 janvier 2000, Londres (Angleterre).
32. Cf. Andrew McMillan (2000), "Central and Eastern Europe: A Regulatory Tale," Telecommunications Online - <http://www.telecommagazine.com/issues/200004/tci/tale.html>.
33. Le panier comporte un certain nombre d'appels à différentes heures de la journée, différents jours de la semaine, et sur des distances différentes. Les statistiques sont établies en USD et se fondent à la fois sur la parité de pouvoir d'achat (PPA) et les taux de change en vigueur. En général, les comparaisons à partir des chiffres PPA sont jugées plus fiables.
34. Les données historiques concernant les taxes de répartition internationales sont disponibles auprès du Bureau international de la Federal Communications Commission des États-Unis.
35. Les pays de l'OCDE sont groupés en trois régions (Europe, Amérique du Nord, Asie-Pacifique) et l'on suppose le trafic international de télécommunications également réparti entre ces régions.
36. OCDE (1999), *Perspective des communications 2001*, Figure 9.8.
37. Cf. DG Information Society (2001), *Information Society Indicators in the Countries of Central and Eastern Europe*, rapport de l'ESIS.

