

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

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN TURQUIE

**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 Turquie. 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 Turquie* publié en novembre 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 Takashi Yamada 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 Turquie. 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 TURQUIE	6
1.1.	Le contexte national de la politique des télécommunications.....	6
2.	LES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET LEUR RÉFORME	14
2.1.	Les institutions et procédures réglementaires	14
2.2.	Réglementation des télécommunications et instruments politiques pertinents.....	23
2.3.	Allocation des ressources.....	32
2.4.	Obligation de service universel.....	34
2.5.	Aspects internationaux.....	35
2.6.	Protection de l'utilisateur	35
2.7.	Simplification de la réglementation et application des principes de concurrence ...	36
2.8.	Convergence des marchés.....	37
3.	PERFORMANCE DU MARCHÉ	38
3.1.	Introduction.....	38
3.2.	Développement du marché	38
4.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	49
4.1.	Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels.....	49
4.2.	Avantages et coûts potentiels d'une avancée de la réforme de la réglementation ...	52
4.3.	Recommandations de politique.....	53

RÉFORMES RÉGLEMENTAIRES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS : LA TURQUIE

Sommaire

Ces dernières années, dans les pays de l'OCDE, le secteur des télécommunications a fait l'objet d'une vaste réforme des réglementations. En 2001, vingt sept pays de l'OCDE bénéficiaient d'un accès commercial illimité à toutes les formes de télécommunications, y compris téléphonie vocale, investissement dans l'infrastructure et investissement par des entreprises étrangères, contre une poignée seulement il y a encore quelques années. La réussite du processus de libéralisation dépend de la présence d'un régime réglementaire transparent et efficace de nature à permettre le libre développement de la concurrence, tout en protégeant efficacement les autres intérêts publics. Il faut promouvoir l'entrée sur les marchés, là où les anciens monopoles réglementés restent dominants, et envisager la suppression des cadres jusque là séparés applicables à l'infrastructure et aux services des télécommunications et aux infrastructures et services de radiodiffusion.

La Turquie a accéléré ces dernières années le processus de libéralisation de son marché des télécommunications sous l'influence des développements intervenus dans d'autres pays, notamment ceux de l'Union européenne. L'intervention du Fonds monétaire international a eu des effets sur l'accélération récente de la réforme de la réglementation et le projet de privatisation du monopole d'État Türk Telekom. Les récentes réformes se sont traduites notamment par la création de la première instance de régulation du pays portant sur un secteur spécifique : l'Autorité des télécommunications. Celle-ci a entamé ses activités en août 2000 et le délai pour l'ouverture complète des marchés soumis à monopole, c'est-à-dire l'infrastructure et les services de téléphonie fixe, a été fixé au début 2004 (voire plus tôt si plus de 50 % des actions de Türk Telekom sont privatisés). Dans le même temps ont été introduites un certain nombre de réglementations nouvelles concernant notamment l'octroi des licences, l'interconnexion et la résolution des litiges. Bref, le cadre institutionnel et juridique nécessaire à la libéralisation du marché des télécommunications a été mis en place au niveau législatif.

La tâche consiste maintenant à appliquer concrètement le cadre juridique. Consciente de la nécessité de mettre en place la réglementation nécessaire dans pratiquement tous les domaines des télécommunications, l'autorité de régulation récemment créée a adopté rapidement les mesures essentielles pour assurer le bon fonctionnement et l'efficacité de la concurrence. Toutefois, un certain nombre de points restent à résoudre. Le régime des licences est incomplet car le niveau des redevances de licence n'a pas encore été fixé pour tous les types de services de télécommunications et toutes les infrastructures et les tarifs de référence concernant le régime d'interconnexion doivent aussi être précisés. La réglementation concernant la portabilité des numéros des opérateurs de RTPC et la présélection de l'opérateur doit aussi être mise au point. Le processus de rééquilibrage des prix doit également se poursuivre et la réglementation sur le service universel doit être élaborée. Enfin, un mécanisme de traitement des plaintes des usagers doit être créé.

Le marché turc de téléphonie mobile est ouvert à la concurrence jusqu'à un certain point, avec un duopole depuis 1994 et quatre opérateurs proposant des services depuis 2001. Toutefois, le niveau élevé de taxation imposé aux opérateurs et aux usagers de la téléphonie mobile nuit à ce segment du marché et diminue les avantages de la concurrence pour l'utilisateur.

La Turquie doit prendre avantage de son retard dans l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence en mettant en œuvre une réglementation s'appuyant sur les pratiques exemplaires. Ceci lui permettrait de brûler les étapes et d'atteindre des niveaux d'infrastructure et de services équivalents à ceux existants dans de nombreux pays de l'OCDE.

1. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN TURQUIE

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

L'économie turque, comme indiqué au chapitre 1 de ce rapport, a connu une croissance réelle du PIB peu élevée dans les années 90. Ce fait et les graves tremblements de terre de 1999 ont été particulièrement défavorables à l'économie turque et ont eu un impact négatif sur le secteur des télécommunications.

Malgré les difficultés de la situation économique et du fait de la forte priorité accordée aux télécommunications, la part du PIB représentée par ce secteur, mesurée sur la base du chiffre d'affaires des télécommunications publiques, a connu une hausse importante et est passée de 1.03% en 1985 à 3.82% en 1999.¹ Pendant la même période, le nombre de lignes d'accès standard a augmenté plus de huit fois et est passé de 2.2 millions à 18.1 millions.² Ceci correspond à une augmentation de 4.5 à 27.4 pour 100 habitants mais, malgré cette augmentation, la Turquie reste encore bien au-dessous de la moyenne de l'OCDE, qui était de 52.8 en 1999, et son taux de pénétration des télécommunications est le troisième taux le plus bas de l'OCDE. (Fin 2001, les chiffres étaient de 18.9 millions de lignes d'accès standard et de 28.3 pour 100 habitants.)

L'emploi dans le secteur des télécommunications en Turquie, qui atteignait environ 90 085 en 1990, était descendu à 73 177 en 1997, après avoir culminé à 93 897 en 1993. Toutefois, à la fin 1999, l'emploi total du secteur était remonté à 76 769. Cette augmentation a concerné principalement le secteur de la téléphonie mobile. En termes de pourcentage du total des emplois au niveau national, le secteur des télécommunications a baissé pendant les années 90 et est passé de 0.49% en 1990 à 0.36% en 1999, ce qui est le deuxième chiffre le plus bas des pays de l'OCDE. Le chiffre d'affaires des télécommunications publiques par employé en Turquie a très fortement augmenté, passant de USD 22 900 en 1990 à USD 92 000 en 1999, mais reste l'un des plus bas de l'OCDE (la moyenne de l'OCDE était de USD 271 700 en 1999). Cette augmentation reflète la croissance rapide du nombre d'abonnés pendant cette période.

L'opérateur historique, Türk Telekom, avait un chiffre d'affaires net de TRL 1 534 trillions (correspondant à USD 3 651 millions) en 1999, ce qui le plaçait en 29^{ème} position des grands opérateurs publics de télécommunications dans la zone de l'OCDE. En 2001, le chiffre d'affaires net était monté à TRL 4 660 trillions (correspondant à USD 3 659 millions).

Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et des participants

Développement et libéralisation des télécommunications en Turquie

Les principales étapes du développement et de la libéralisation du secteur des télécommunications en Turquie sont présentées dans l'Encadré 1.

Encadré 1. Dates importantes dans la libéralisation du secteur des télécommunications en Turquie	
1994 (juin) :	Le monopole d'État des « Postes, Télégraphe et Téléphone » (PTT) est scindé en une Direction générale des postes chargée des services postaux et télégraphiques et Türk Telekom, une entreprise d'État créée pour prendre en charge les services de télécommunications et disposant d'un certain pouvoir de régulation (par exemple, en ce qui concerne l'octroi de licences à des entreprises du secteur privé). Les autres fonctions réglementaires restent détenues par le ministère des transports.
1994 (juin) :	Adoption d'une nouvelle loi autorisant la privatisation à 49% de Türk Telekom.
1994 :	Deux opérateurs de téléphonie mobile GSM 900 (Türkcell et Telsim) et des opérateurs de télévision par câble entrent en activité dans le cadre d'accords de partage des recettes avec Türk Telekom.
1995 :	Mise en place d'un règlement pour libéraliser les services de télécommunications à valeur ajoutée.
1997 :	La Turquie s'engage au titre de l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base à libéraliser le marché des services de télécommunications de base avant 2006.
1998 (avril) :	Les accords de partage des recettes avec les deux opérateurs de téléphonie mobile sont transformés en licences d'une durée de 25 ans délivrées par le ministère des transports.
1999 (avril) :	Le nouveau programme économique du gouvernement inclut la décision de mettre en œuvre une nouvelle réglementation autorisant Türk Telekom à agir comme une entité commerciale conservant un monopole sur les lignes de téléphonie fixe jusqu'à la fin de 2004 et la création d'une instance de régulation des télécommunications.
2000 (janvier) :	Le parlement turc adopte, après six années de préparation et de retards divers, la loi 4502 de réforme du secteur des télécommunications créant une instance de régulation indépendante avec un comité de cinq membres. La loi a également prévu la fin du monopole de Türk Telekom avant la fin de 2003.
2000 (juin) :	Le gouvernement offre en vente groupée par voie d'adjudication 20% de Türk Telekom aux investisseurs stratégiques mais ne reçoit aucune proposition d'achat.
2000 (avril/août) :	Deux licences GSM 1800 sont mises en vente par voie d'adjudication et le consortium Is Bankasi-Telecom Italia (Aria) emporte seul l'offre. Türk Telekom se voit attribuer séparément une licence GSM 1800 au même prix de la licence d'Aria.
2001 :	Les deux détenteurs de licences GSM deviennent opérationnels (Aria en mars et Aycell-Türk Telekom en décembre).
2001 (mai) :	Le parlement a adopté la loi n°4673 qui prévoit la façon dont Türk Telekom devrait être privatisé. La loi a également transféré du ministère des Transports à l'Autorité des télécommunications le mandat d'accorder toutes sortes d'autorisations. Elle prévoit également de mettre fin au droit de monopole de Türk Telekom avant la fin de 2003 au cas où plus de 50 % de ses actions seraient privatisées.
Fin 2003 :	Fin du monopole de Türk Telekom dans l'infrastructure et les services de téléphonie fixe ³ .

Comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, les réseaux et services de télécommunications ont été développés et proposés en Turquie par le gouvernement national par l'intermédiaire des « Postes, Télégraphe et Téléphone » (PTT)⁴, un monopole d'État reposant sur l'idée que le secteur constituait un monopole naturel. Ce régime a perduré jusqu'en 1995 sur la base de la « loi sur le télégraphe et le téléphone n° 406 » du 21 février 1924.

Les changements réglementaires et structurels intervenus au niveau mondial, notamment dans les pays européens, en faveur de la libéralisation du marché des télécommunications ont également fait sentir leurs effets en Turquie. Un premier pas structurel important sur la voie de la libéralisation a été accompli dans ce pays avec l'adoption de la loi n° 4000 de juin 1994 visant à détacher les services de télécommunications de la gestion directe du gouvernement par la création de l'entreprise d'État Türk Telekom.⁵ Cette loi a rendu possible la privatisation de 49% de l'entreprise (les détails du processus de privatisation de Türk Telekom sont présentés dans la sous-section suivante).⁶ Dans le même temps, le marché turc des télécommunications mobiles a été ouvert à une concurrence limitée avec l'arrivée sur ce marché, dans le cadre d'accords de partage des recettes avec Türk Telekom (ces accords sont présentés plus loin), de deux opérateurs de téléphonie mobile : Türkcell et Telsim. Des fournisseurs d'accès à Internet ont aussi commencé à apparaître dans le cadre de contrats de service avec Türk Telekom. Une nouvelle étape sur la voie de la libéralisation a ensuite été franchie grâce à un amendement de certaines parties de la loi n° 4000⁷ qui a permis de libéraliser une partie du marché des services de télécommunications à valeur ajoutée. Il a alors été introduit un système de licences pour ces services, y compris les services de téléphonie mobile. La responsabilité de l'octroi des licences a été confiée au ministère des transports mais uniquement sur proposition de Türk Telekom. Ce système a permis aux deux opérateurs mobiles d'obtenir une licence d'une durée de 25 ans en 1998.

Un nouveau changement important est intervenu en janvier 2000 avec l'adoption d'une loi d'amendement appelée loi n°4502⁸ qui a institué une séparation entre les fonctions de définition des politiques et les fonctions de régulation du gouvernement par la création d'une instance indépendante de régulation des télécommunications, l'Autorité des télécommunications, qui était la première instance de régulation du pays consacrée à un secteur spécifique. En conséquence, les fonctions de régulation du ministère des transports ont été transférées en principe à l'autorité⁹ et la Direction générale de la radiocommunication, un organisme gouvernemental chargé de gérer le spectre des fréquences radio au titre de la loi sur la radiodiffusion (loi n° 2813 du 7 avril 1983), a été supprimée et toutes ses fonctions transférées à l'Autorité des télécommunications.

La nouvelle loi d'amendement libérait en outre un peu plus Türk Telekom du contrôle de l'État en modifiant son statut d'entreprise d'État et en lui accordant l'indépendance dans ses activités commerciales.¹⁰ Cette modification du statut de Türk Telekom a été adoptée en même temps que la décision de mettre un terme à son monopole dans le secteur de la téléphonie fixe quatre ans plus tard, c'est-à-dire le 31 décembre 2003, et de laisser l'entreprise se préparer à l'introduction de la concurrence à partir de cette date. La loi d'amendement de janvier 2000 introduisait également la libéralisation des services de télécommunications non couverts par le monopole de Türk Telekom au moyen d'un système de licences délivrées par le ministère des transports.

Un autre développement est intervenu en mai 2001 avec l'adoption d'une nouvelle loi d'amendement (loi n° 4673)¹¹, en grande partie suite aux pressions du Fonds monétaire international (FMI) qui avait fait de la privatisation accélérée et complète de Türk Telekom l'une des conditions pour la reprise de l'aide financière, après avoir tenté deux fois sans succès de vendre des actions de Türk Telekom à des partenaires stratégiques internationaux. L'un des changements les plus importants introduits par cette loi a été le transfert de nouvelles responsabilités du ministère à l'instance nationale de régulation, l'Autorité des télécommunications ; la responsabilité de la définition des conditions générales des licences, ainsi que de leur délivrance ou de leur retrait, a notamment été transférée à

l'autorité de régulation. Un autre changement concernait la privatisation de Türk Telekom. La nouvelle loi n° 4673 autorisait la privatisation à 100% de l'entreprise à l'exception d'une action privilégiée détenue par le gouvernement en relation avec les questions de sécurité et d'intérêt public.

L'action privilégiée vise à garantir à l'État un droit de ratification des décisions du Conseil d'administration afin d'assurer la protection de l'intérêt national en matière économique et de sécurité. Elle inclut un droit de vote et un droit de ratification des décisions importantes de Türk Telekom comme l'amendement des statuts de l'entreprise, la création de nouvelles entreprises, la signature d'accords internationaux et le transfert de certaines actions, dans un souci de protection de l'intérêt national. L'action privilégiée est détenue par le Sous-secrétariat du Trésor, qui est membre du Conseil d'administration de Türk Telekom.

La loi, en outre, a ouvert la possibilité d'une ouverture complète du marché soumis à monopole avant le 1^{er} janvier 2004 dans l'éventualité où le gouvernement réduirait sa participation à Türk Telekom à un niveau inférieur à 50%. Une autre disposition importante de cette loi concerne l'introduction de restrictions au sujet des participations étrangères à Türk Telekom, qui ont été limitées à 45%, autorisant ainsi une participation majoritaire étrangère.

Privatisation de Türk Telekom

La privatisation de Türk Telekom a constitué un élément très important non seulement de la libéralisation du marché turc des télécommunications mais aussi de la réforme économique globale du pays. Elle était l'une des conditions imposées par le FMI pour la reprise de son aide financière et a suscité un intérêt politique au niveau international comme indicateur permettant d'évaluer les progrès de la réforme économique en Turquie.

Prenant appui sur la loi n° 4000 de juin 1994 autorisant la privatisation à 49% de Türk Telekom, une nouvelle loi (loi n° 4107) devant fournir les cadres supplémentaires nécessaires à la privatisation de l'entreprise a été adoptée en mai 1995. Le but principal de la loi n° 4107 était de définir les modalités de répartition des 49% à privatiser : 10% devaient être attribués gratuitement à la Direction générale des postes, 34% aux investisseurs stratégiques et institutionnels et 5% aux employés de Türk Telekom et aux petits investisseurs. Toutefois, certains des articles accordant à l'administration chargée de la privatisation le droit d'entreprendre la privatisation de Türk Telekom ont été invalidés par la Cour constitutionnelle, rendant ainsi nécessaire l'adoption d'une nouvelle loi (loi n° 4161 d'août 1996). En conséquence, le mandat de l'administration chargée de la privatisation a été réduit à un pouvoir de proposition en matière de stratégie de vente, le pouvoir de ratification de la stratégie de vente étant confié au Conseil des ministres.

A la suite de la loi n° 4161, le gouvernement a procédé à une stratégie de privatisation en deux étapes : une première étape appelée « Réforme du secteur et évaluation de l'entreprise » et une seconde étape dite de « Réalisation de la vente ». La première étape a consisté en évaluations détaillées du secteur des télécommunications et de Türk Telekom, notamment avec le développement d'une stratégie de vente. Une Commission d'évaluation a été créée à cette fin et celle-ci a soumis une proposition au Conseil des ministres pour ratification en février 1998. Ce projet prévoyait la privatisation par une vente en bloc de 20% des participations à un partenaire stratégique, suivie par une mise sur le marché de 19% des participations.

Le processus est ensuite passé à la seconde étape de vente des participations sous la responsabilité de la Commission d'adjudication. La première adjudication concernant le bloc des 20% a été organisée le 13 juin 2000. Selon les conditions définies au préalable, cet ensemble de participations devait être vendu à un consortium d'investisseurs stratégiques au sein duquel un ou plusieurs opérateurs internationaux des télécommunications de base devaient représenter la majorité. Certains droits en matière de gestion s'attachaient à ce bloc. L'objectif était de tirer profit de l'expertise et de l'expérience d'un opérateur mondial des télécommunications. Toutefois, bien que certaines institutions nationales aient exprimé un intérêt pour le bloc des 20%, à la date de clôture du 15 septembre 2000, aucune offre provenant d'un opérateur international des télécommunications n'avait été enregistrée et la Commission d'adjudication a dû organiser une nouvelle adjudication le 14 décembre 2000. Cette fois-ci 33,5% des participations ont été offertes à la vente avec des droits de gestion accrus mais, de nouveau, malgré l'intérêt exprimé par des conglomérats turcs, au niveau international, l'intérêt n'a pas été suffisant pour attirer des offres.

L'échec de ces tentatives de privatisation de Türk Telekom s'explique à la fois par des facteurs nationaux et internationaux. Malgré la taille potentiellement importante du marché turc des télécommunications qui repose sur une population nombreuse, des inquiétudes subsistaient alors au sujet de l'amélioration de la situation économique du pays en général. La compétitivité de Türk Telekom dans son secteur principal d'activités, celui de la téléphonie fixe, notamment en relation avec des coûts structurels élevés et d'autres facteurs internes, était aussi une source de préoccupation. On observait également sur le marché turc des télécommunications une croissance du marché mobile telle que le nombre d'abonnés à des services mobiles était en train de rattraper celui du réseau téléphonique public commuté. Les droits limités de contrôle de gestion s'attachant aux participations mises en adjudication n'étaient pas suffisamment attrayants pour d'éventuels investisseurs stratégiques étrangers. Le droit de veto détenu par le gouvernement au sujet des décisions les plus importantes du conseil d'administration posait, en particulier, un problème aux investisseurs. Dans la deuxième adjudication, le gouvernement turc a offert d'accorder au soumissionnaire qui emporterait la vente le droit de désigner le président directeur général, ainsi qu'un droit de veto sur les décisions du conseil d'administration, mais cette offre a également échoué. La difficulté à attirer des partenaires stratégiques étrangers s'explique également par le niveau élevé d'endettement de beaucoup de ces entreprises en 2000/2001, qui s'est traduit pour un certain nombre d'entreprises mondiales par un recul de l'expansion et des investissements au niveau international.

Devant ces difficultés et les nouvelles pressions du FMI, la Turquie a pris l'initiative d'une nouvelle législation, la loi n° 4673 du 23 mai 2001, visant à renforcer l'attrait de Türk Telekom et du secteur turc des télécommunications. Cette loi a modifié la stratégie de vente des participations à Türk Telekom selon laquelle 5% de ces participations devaient être vendues à de petits investisseurs nationaux et aux employés de Türk Telekom et de l'Administration des postes au moyen d'une mise en vente publique en offrant de mettre en vente libre 10% de ces participations en cas de vente réussie à un consortium stratégique. La stratégie de vente des actions restantes devait être déterminée par le Conseil des ministres avant avril 2002, ainsi que les droits de l'actionnaire privilégié. En outre, la nouvelle loi n° 4673 a modifié la composition de la Commission d'adjudication en y incluant deux représentants du ministère des transports, deux représentants de l'administration de la privatisation et un représentant du sous-secrétariat au Trésor (la composition antérieure était de cinq membres représentant le sous-secrétariat au Trésor, l'administration de la privatisation, Türk Telekom, la commission des marchés financiers et le ministère des transports).

Demande d'accession à l'Union européenne

La Turquie est candidate à l'accession à l'UE depuis déjà un certain nombre d'années. Bien qu'aucune date n'ait encore été fixée pour l'accession finale, la volonté de la Turquie d'accéder à l'UE a été l'un des principaux moteurs du changement structurel dans les télécommunications. La Turquie s'efforce d'aligner sa législation sur celle de l'Union européenne depuis déjà un certain nombre d'années, avant même la crise financière récente et l'intervention du FMI. Elle s'est efforcée, en particulier, à ce que les nouvelles lois adoptées dans le domaine des télécommunications et dans d'autres secteurs soient conformes à la réglementation de l'UE. Les lois d'amendement n° 4502 et 4673 qui sont à l'origine de l'instance indépendante de régulation des télécommunications et qui ont fourni le cadre nécessaire à la privatisation de Türk Telekom et à l'introduction de la concurrence doivent être interprétées dans ce contexte, ainsi que dans celui des pressions exercées par le FMI.

Les réglementations des télécommunications qui ont été adoptées intègrent les décisions et directives pertinentes de l'UE. L'ordonnance sur les tarifs, par exemple, met en avant les principes de rentabilité, d'équité, de non-discrimination, de transparence et du refus de l'interfinancement définis par la Directive de l'UE sur les tarifs. De même, l'Autorité des télécommunications prépare actuellement des réglementations sur le régime des licences, l'interconnexion, les services nationaux de roaming, la numérotation et la portabilité en harmonie avec les acquis de l'UE.

Les priorités à court et à moyen terme de la Turquie dans le domaine des télécommunications en ce qui concerne le partenariat en vue de l'accession sont les suivantes :

Priorités à court terme :

- alignement sur les acquis de l'UE dans les domaines de l'octroi des licences et de l'obligation de service universel ; poursuite de la définition des besoins en matière de libéralisation ;
- renforcement des capacités de l'instance indépendante de régulation, c'est-à-dire de ses capacités à faire appliquer la réglementation existante.

Priorités à moyen terme :

- achèvement de la transposition de la législation communautaire ;
- développement d'une politique globale pour l'ensemble du secteur des communications.

En outre, l'autorité chargée de la concurrence et d'autres institutions concernées ont insisté sur la nécessité d'une harmonisation du secteur turc des télécommunications avec les pratiques et recommandations de l'UE en matière de concurrence.

Impact de l'intervention du FMI sur le secteur des télécommunications en Turquie

Bien que les changements réglementaires et structurels qui se sont produits au sein de l'Union européenne aient exercé de façon continue des effets importants sur l'évolution en Turquie, la crise économique récente et l'intervention du FMI et de la Banque mondiale qui en est résultée ont eu un impact plus direct sur les réformes structurelles récentes. Dans le secteur des télécommunications, cet impact s'est manifesté en particulier par l'accélération du processus de libéralisation du marché et de privatisation de Türk Telekom par la loi n° 4502 de janvier 2000 et la loi n° 4673 de mai 2001. Ces

textes de loi qui ont introduit notamment l'objectif d'une privatisation à 100% de Türk Telekom et fixé le délai (d'ici la fin 2003) pour l'ouverture complète du marché de téléphonie fixe n'auraient pas été adoptés si le FMI n'en avait pas fait une condition pour la reprise de son aide financière. En outre, la demande du FMI que soient nommées des personnes provenant du secteur privé au conseil d'administration de Türk Telekom a provoqué au milieu de 2001 des discussions au niveau le plus élevé du gouvernement turc reflétant les orientations des divers partis politiques. A la suite de ces discussions, une personne bénéficiant d'une expérience dans le secteur privé des télécommunications a été nommée vice-président du conseil d'administration.

Le marché des télécommunications et les participants

Un opérateur de téléphonie fixe (Türk Telekom) et quatre opérateurs de téléphonie mobile sont maintenant présents sur le marché turc des télécommunications. Toutefois, Türk Telekom dans la téléphonie fixe et Türkcell et Telsim dans le secteur mobile contrôlent actuellement une large part du marché turc des télécommunications. Le Tableau 1 présente les principaux opérateurs de télécommunications et les nombres d'abonnés résidentiels et professionnels correspondants.

Tableau 1. Principaux opérateurs du secteur des télécommunications en Turquie

Marché	Opérateur	Nombre d'abonnés
Téléphonie fixe	<i>Türk Telekom</i>	18.9 millions (fin 2001)
Téléphonie mobile	<i>Türkcell</i>	11.8 millions (30 septembre 2001)
	<i>Telsim</i>	plus de 6 millions (30 juin 2001)
	<i>Aria (Is-Tim: joint venture Isbank et Telecom Italia Mobile)</i>	0.5 million (octobre 2001)
	<i>Aycell (filiale de Türk Telekom)</i>	50 000 (décembre 2001)
Télévision par câble	Six opérateurs ayant signé un accord de partage des recettes avec <i>Türk Telekom</i>	908 000 (total, fin 2001)

Source : Türk Telekom, Türkcell, Telsim, Aria, Aycell.

Le chiffre d'affaires de Türk Telekom a augmenté de 60% (de TRL 1 527 trillions à TRL 2 447 trillions) entre 1999 et 2000 en valeur nominale (en dollars US, ces chiffres représentent respectivement USD 3.6 billions et USD 3.9 billions). Cette augmentation s'explique essentiellement par le développement des activités de téléphonie fixe. Le volume des communications de téléphonie fixe de Türk Telekom, qui atteignait en 2000 125.5 billions de minutes pour les appels locaux et régionaux et 732 millions de minutes pour les appels internationaux, a augmenté respectivement de 8.9% et 15% en 2001.

Contrairement à la situation de monopole dans l'infrastructure et les services de téléphonie fixe, la concurrence a été introduite dans les services mobiles dès 1994, d'abord sous la forme d'un duopole avec Türkcell et Telsim auxquels sont venus s'ajouter ensuite deux autres opérateurs (Aria et Aycell) depuis 2001.¹²

L'opérateur mobile le plus important, Türkcell, a été créé par un consortium regroupant un important conglomérat turc, Cukurova Group, et Sonera de Finlande. La part de Cukurova est actuellement de 42.3% et celle de Sonera de 37.1% (les actions restantes ont été émises dans le public). Le deuxième opérateur, Telsim, est la propriété d'un groupe turc. Une troisième licence de

téléphonie mobile a été mise en adjudication en 2000 et un joint venture formé d'une banque turque Isbank (51%) et de Telecom Italia Mobile (TIM, contrôlant les parts restantes) sous le nom d'Is-Tim (Aria est une marque commerciale) l'a emportée pour un montant de USD 2.25 billions. Cette somme d'un montant inattendu a été fortement critiquée dans le secteur des télécommunications au motif que l'offre d'Is-Tim visait à empêcher un quatrième opérateur mobile d'entrer sur le marché; un appel d'offres pour une quatrième licence était en effet prévu mais la première offre devait être au moins égale au montant versé par le troisième opérateur. En fait, aucune offre n'a été faite pour la quatrième licence GSM (GSM 1800). Le dernier venu sur le marché est Aycell (une filiale de Türk Telekom), à qui la quatrième licence a été octroyée au même prix que la précédente à Is-Tim. Il s'agit là d'un aspect unique et positif du marché turc de la téléphonie mobile car, contrairement à d'autres pays de l'OCDE, la filiale de l'opérateur historique de téléphonie fixe est entrée sur le marché après que d'autres opérateurs, en particulier les deux premiers, aient eu le temps de s'assurer une certaine part de marché.

La pression financière qui pèse sur Aria en raison de la somme énorme nécessitée par l'acquisition de la licence et de la dépréciation continue de la livre turque suscite certaines inquiétudes. La situation semble quelque peu différente pour Aycell du fait de ses liens avec Türk Telekom. Quoi qu'il en soit, le secteur mobile semble ouvrir des perspectives prometteuses, notamment du fait de la croissance rapide du nombre d'abonnés au cours des dernières années. Il est vrai que le niveau des revenus est relativement peu élevé en Turquie et que les tarifs de téléphone mobile restent chers pour le citoyen moyen. Mais le coût de l'accès au téléphone mobile est maintenu à un niveau exagérément élevé en Turquie du fait d'une forte taxation (voir plus bas). Toutefois, compte tenu de la taille du marché national et du niveau actuel de pénétration, les possibilités de développement du marché mobile restent importantes.

Les derniers venus sur le marché peuvent aussi bénéficier des avantages offerts par les technologies les plus récentes, tandis que les premiers entrants doivent engager de nouvelles dépenses pour l'actualisation de leurs équipements. D'un autre côté, les deux nouveaux entrants (Aria et Aycell) doivent passer des accords au sujet des services de roaming avec les opérateurs historiques (Türkcell et Telsim) et, comme on le verra plus loin, il ne leur a pas été facile de parvenir à un accord.

Le nombre d'abonnés à des services de téléphonie mobile a atteint environ 19.2 millions à la fin de 2001, ce qui correspond à un taux de pénétration de 28.7%. Türkcell, qui contrôle la part la plus importante du marché mobile en Turquie, comptait 11.8 millions d'abonnés en septembre 2001. Comme indiqué plus loin, Türkcell a contrôlé de 70 à 75% des parts de marché, sur la base du nombre d'abonnés, dans la situation de duopole mais avec l'arrivée des deux nouveaux opérateurs, dont l'un est une filiale de Türk Telekom, à la fin 2001, la domination de Türkcell sera probablement affaiblie.

Aucune décision n'a encore été prise au sujet des licences UMTS en ce qui concerne le moment de l'introduction, le nombre de licences, la méthode pour les accorder et les questions connexes, mais l'Autorité des télécommunications prévoit de prendre ces décisions à la suite d'une analyse de marché.

Par contre, les nouveaux fournisseurs de services mobiles comme les revendeurs de temps d'utilisation des fréquences, les fournisseurs d'accès indirect et les opérateurs de réseau mobile virtuel ont déjà attiré l'attention de l'Autorité des télécommunications.

L'Autorité des télécommunications envisage également l'introduction d'une réglementation asymétrique en désignant certains opérateurs en situation dominante sur le marché et en les assujettissant à des obligations complémentaires afin de limiter leur contrôle du marché. Une telle initiative serait conforme à la Directive de l'UE concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale (98/10/CE).

Les services de télévision par câble ont commencé sous la forme d'un projet pilote lancé par Türk Telekom à Ankara en 1989 puis en 1991, l'accès au marché de neuf grandes villes¹³ a été ouvert par adjudication aux entreprises du secteur privé. En 1998, les services de télévision par câble s'étaient étendus à 20 villes et l'exploitation de ces services avait pris la forme d'accords de partage des recettes d'une durée de 10 ans entre les entreprises de télévision par câble et Türk Telekom. Les taux de partage des recettes varient selon les accords mais certains exemples montrent que 30% environ des recettes reviennent à l'entreprise exploitante et 70% environ à Türk Telekom, bien que chaque opérateur ait la responsabilité des investissements et de l'entretien sans avoir la possibilité d'accéder à la propriété du réseau.

Actuellement, six entreprises ont signé des accords de partage des recettes et elles disposent toutes d'un monopole sur l'infrastructure de télévision par câble dans leur zone d'exploitation respective. L'ensemble de l'infrastructure contrôlée par ces entreprises permet de fournir des services à environ 2.2 millions d'abonnés mais le nombre total d'abonnés se situe encore actuellement autour de 900 000. La numérisation de la diffusion de la télévision par câble a fait des progrès avec l'installation d'équipements numériques en tête de ligne dans les grandes villes et les services interactifs comme la télévision payante, le télé-shopping et les services bancaires à domicile par téléviseur commencent à être disponibles grâce à des accords entre Türk Telekom et certaines compagnies. L'Autorité des télécommunications accorde des licences aux opérateurs des plates-formes de services par satellite pour rendre ces services disponibles. Des services Internet sur les réseaux câblés sont aussi offerts par Türk Telekom en tant que fournisseur d'accès et ils comptent actuellement environ 8 000 abonnés.

2. LES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET LEUR RÉFORME

2.1. Les institutions et procédures réglementaires

La Commission suprême des communications

La Commission suprême des communications comprend le ministre de l'intérieur, le ministre des transports, le secrétaire général du Conseil national de sécurité, le sous-secrétaire de l'Organisation nationale de renseignements et le président des services généraux de communication électronique. Le Premier ministre ou un ministre d'État désigné par le Premier ministre assure la présidence de la commission et convoque ses réunions. La Commission suprême des communications se réunit plusieurs fois par an en cas de besoin.

La commission est chargée de soumettre des suggestions au ministère des transports au sujet des communications radios et de suivre les activités engagées dans ce domaine. Le secrétariat de la commission est désigné par le directeur général des communications du ministère des transports.

Ministère des transports

Les principales responsabilités du ministère dans le secteur des télécommunications sont, conformément à la législation (loi n° 3348), les suivantes :

- définir la base et les principes nécessaires à la création et au développement des services de télécommunications conformément aux exigences techniques, économique et sociales, aux impératifs de sécurité nationale et à l'intérêt du public, en tant qu'aspects complémentaires;
- déterminer et coordonner les normes et obligations devant s'appliquer aux services de communication;
- réglementer, étudier et coordonner la mise en œuvre des services de communication fournis par les organismes publics, les municipalités et les personnes de nationalité turque ou étrangère, à l'exception des services relevant de l'Autorité des télécommunications;
- participer aux activités des organisations et associations internationales liées aux activités de communication dont la Turquie est membre et suivre et assurer la mise en œuvre de leurs décisions;
- surveiller l'évolution de la production des matériels de communication.

En bref, le ministère est responsable des politiques et ses anciennes fonctions de régulation ont été transférées à l'Autorité des télécommunications.

Une trentaine de personnes travaillent sur les questions du secteur des télécommunications au ministère. Ce nombre semble relativement important, compte tenu du fait qu'une grande partie du travail d'élaboration des politiques, y compris la rédaction de projets de loi, est maintenant effectuée par l'Autorité des télécommunications, puisque c'est l'autorité qui formule en pratique les propositions dans de nombreux cas.

Autorité des télécommunications

L'Autorité des télécommunications, créée par la loi de janvier de 2000, est la première instance indépendante de régulation du pays portant sur un secteur spécifique. Elle a commencé ses activités en août 2000. Son organe directeur, appelé Commission des télécommunications, se compose de cinq membres ; le président et les quatre membres sont tous nommés par le Conseil des ministres pour une durée de cinq ans renouvelables. De par leur statut, les membres de la commission sont légalement protégés de toute interférence de nature politique mais ils peuvent être révoqués par le Conseil des ministres en cas de manquement aux règles de leur fonction ou de condamnation en relation avec certains délits.

La procédure de sélection des membres de la commission est assez particulière en comparaison avec ce qui existe dans les autres pays de l'OCDE¹⁴. Le président, le membre de la commission représentant les services de radiodiffusion et le membre de la commission représentant les services de télécommunication sont choisis parmi deux candidats à chaque poste proposés par le ministère des transports. Le membre de la commission représentant le secteur des télécommunications est sélectionné parmi les candidats désignés par les opérateurs et les industriels contrôlant 10% ou plus des parts du marché de leur secteur respectif des télécommunications. Chaque opérateur a la possibilité de désigner un candidat, quelles que soient les parts de marché qu'il contrôle. Le membre de la commission représentant les usagers est choisi parmi deux candidats désignés par le ministère de l'industrie et du commerce et l'Association turque des chambres de commerce. Les décisions de la Commission sont adoptées au vote à la majorité.

La désignation de deux candidats ou plus pour chacun des sièges de la commission assure la transparence du processus de nomination. Le système de décision par vote majoritaire permet en outre d'éviter les problèmes liés à la représentation de certains intérêts par chacun des membres. Par contre, la désignation de candidats au siège de représentant des usagers par les représentants de l'industrie est questionnable.

L'autorité a pour responsabilité principale la réglementation du secteur des télécommunications, selon les modalités prévues par la loi, et en particulier l'octroi des licences, le contrôle des activités des entités du secteur des télécommunications et l'adoption des mesures techniques et administratives nécessaires pour prévenir les infractions à la réglementation. Ses domaines particuliers de responsabilité sont en outre les suivants :

- mettre en œuvre un plan d'allocation des fréquences et contrôler le respect de ce plan par les opérateurs de télécommunications et de radiodiffusion ;
- mettre en œuvre et délivrer les accords de concession, les licences et les autorisations générales ;
- définir la réglementation relative à la tarification, aux contrats entre fournisseurs de services et usagers, à l'interconnexion et à d'autres questions relevant de son mandat et surveiller l'application et le respect de cette réglementation ;
- imposer à tout opérateur contrevenant à certaines réglementations et conditions de licences une amende administrative d'un montant maximal correspondant à 3% de son chiffre d'affaires ;
- définir et mettre en œuvre les normes de performance des systèmes et équipements de télécommunication ;
- enquêter sur toutes questions pertinentes, en particulier les pratiques contraires à la concurrence, de son propre chef ou sur réception d'une plainte, et exiger la communication de toute information et documents nécessaires à cet effet ;
- prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection des intérêts des usagers ;
- fournir une opinion avant toute décision de l'Autorité de la concurrence concernant les télécommunications, y compris les décisions relatives aux fusions et aux acquisitions ;
- définir les lignes directrices et les procédures relatives à l'interconnexion, notamment en ce qui concerne la désignation des opérateurs chargés de fournir l'interconnexion, surveiller leur application et établir les contrats définissant les conditions spécifiques et les tarifs d'interconnexion dans le cas où les parties concernées ne parviendraient pas à un accord dans un délai de trois mois ;
- définir les méthodes de fixation des tarifs, y compris ceux des services sur lignes louées, et des plafonds tarifaires.

Dans l'exercice de ces responsabilités, l'autorité doit garder présent à l'esprit l'objectif principal défini par la législation, à savoir « adopter les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre des services et des activités des producteurs et vendeurs d'appareils et d'équipements de télécommunication dans un environnement entièrement ouvert à la concurrence en Turquie »¹⁵.

Les responsabilités de l'autorité turque sont à la fois plus étendues et plus restreintes que celles de ses homologues des autres pays de l'OCDE. Elle dispose du pouvoir d'élaborer la réglementation des télécommunications dans des domaines comme ceux de la tarification, de l'interconnexion et de la qualité des services. Elle a aussi le pouvoir de contrôler l'application de la réglementation et des conditions de licence par les acteurs du marché et d'imposer une amende administrative dans certains cas. Ce dernier pouvoir est important, compte tenu de l'expérience des autres pays de l'OCDE.

L'autorité en outre est autorisée par la législation à « adopter les mesures nécessaires à la sécurité nationale, à l'ordre public ou, le cas échéant, aux services publics et à conserver, si nécessaire, la propriété de certains équipements ». ¹⁶

Ce mandat a été transféré du ministère des transports à l'autorité par la loi de mai 2001. Le fait pour l'instance de régulation de disposer de responsabilités aussi importantes et étendues est unique parmi les pays de l'OCDE car il s'agit là de questions relevant des politiques publiques ou de nature politique et il est préférable qu'un tel pouvoir discrétionnaire fasse l'objet d'un contrôle démocratique au lieu d'être laissé à une instance de régulation indépendante. De ce point de vue, le mandat de l'autorité est donc trop étendu et devrait être réexaminé. Au minimum, les conditions et critères d'application de cette disposition devraient être explicités au niveau gouvernemental. En outre, cette situation offre un contraste très net avec le rôle indiqué plus haut de la Commission suprême des communications dans le domaine de la radiocommunication.

La responsabilité de l'octroi des licences a été transférée du ministère à l'autorité en mai 2001. Les pouvoirs en jeu ici comprennent notamment, et à l'exception de certains cas, la définition des conditions d'attribution des licences, le contrôle du respect de ces conditions et le retrait de tous les types de licences des télécommunications. L'une de ces exceptions est que le montant minimum des redevances des licences est fixé par le Conseil des ministres sur proposition de l'instance de régulation [voir plus bas pour plus de détails à ce propos]. Une autre exception concerne les accords de concession : l'autorité de régulation est chargée d'élaborer les projets à cet effet mais ceux-ci doivent être approuvés par le Conseil des ministres sur proposition du ministère des transports.

La loi stipule que l'autorité est « une entité budgétaire indépendante disposant d'une personnalité juridique publique et d'une autonomie administrative et financière » et est « indépendante dans l'exercice de ses fonctions ». ¹⁷ Les biens placés sous le contrôle de l'autorité, notamment les liquidités et la documentation, sont considérés comme la propriété de l'État et ses revenus sont exemptés de toute forme d'impôt, taxes ou prélèvements.

L'autorité est financée par : *i*) les redevances collectées conformément à l'article 27 (c'est-à-dire les redevances des licences et de renouvellement des licences radio, les droits perçus sur les certificats de télégraphie amateur et sur les certificats de compétence délivrés aux opérateurs, ainsi que les redevances d'inspection technique, d'audit, de contrôle et des services apparentés) ; *ii*) 0.05% des droits et redevances perçus auprès des opérateurs ; *iii*) les redevances provisoires d'attribution de licence ; *iv*) les recettes provenant de la vente de publications ; *v*) les recettes tirées des services de conseils et des activités d'organisation de séminaires et de formations ; *vi*) des aides spécifiques du budget général ; *vii*) les honoraires d'avocats qui lui sont attribués ; *viii*) les amendes administratives imposées par l'autorité ; *ix*) d'autres contributions et recettes. Selon la loi budgétaire 2002, les recettes excédentaires des autorités réglementaires, y compris l'Autorité des télécommunications, sont transférées au budget général dans des proportions fixées par le Premier ministre. Pour l'Autorité des télécommunications le ratio est fixé à 50 %.

La gestion financière de l'Autorité est soumise au contrôle d'une commission composée de membres des bureaux de l'Inspection du Premier ministre, du Conseil suprême de la vérification des comptes du Premier ministre et de l'Inspection des finances, qui sont nommés par le Premier ministre (loi n°4743 en date du 30 janvier 2002).

Il importe de noter que l'autorité peut engager des enquêtes de son propre chef ou en réponse à des plaintes portant sur le secteur des télécommunications, notamment en ce qui concerne les pratiques, projets ou requêtes contraires à la législation sur la concurrence. L'autorité peut en outre exiger la communication d'information et de documents à cet égard. La loi exige également qu'avant d'adopter une réglementation ou de prendre une quelconque mesure générale de nature administrative, l'autorité s'assure que toutes les parties intéressées puissent faire connaître leurs points de vue, qui doivent être rendus publics afin de pouvoir être commentés par toutes les parties intéressées.¹⁸ La loi stipule aussi que l'autorité doit prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les intérêts des usagers.

L'Autorité des télécommunications comporte les principaux services opérationnels suivants :

- Service de la tarification.
- Service des licences et des accords d'exploitations.
- Service des relations internationales et de la coordination avec l'UE.
- Service de la concurrence sectorielle et des droits des usagers.
- Service de gestion du spectre des fréquences.
- Service de suivi et de contrôle des fréquences.
- Service des normes et réglementations techniques.
- Service de la recherche et des stratégies sectorielles.

Le personnel de l'autorité provient principalement du ministère des transports (la majorité sont des spécialistes de la gestion des fréquences de l'ancienne Direction générale de la radiocommunication) et de Türk Telekom. L'autorité fonctionne actuellement avec moins de 400 salariés alors que, selon la loi, son personnel pourrait atteindre jusqu'à 550 personnes. Les services de gestion et de contrôle des fréquences et les services techniques sont ceux qui emploient le plus grand nombre de personnes. Le recrutement de personnels compétents en matière réglementaire se heurte à certaines difficultés. L'introduction de la pleine concurrence dans le marché de la téléphonie fixe étant prévue dans moins de deux ans, il est important que l'autorité assure la mise en place des ressources adéquates pour mener à bien ses activités.

Le recrutement du personnel a constitué l'un des problèmes de gestion les plus importants pour l'autorité. Ce problème n'est pas étranger à la plupart des instances de régulation de l'OCDE mais l'autorité turque se heurte à un obstacle particulier en ce domaine dans la mesure où elle ne peut recruter son personnel en dehors de la fonction publique. D'autres restrictions lui sont en outre imposées en ce qui concerne le niveau des salaires. Ces restrictions réduisent l'indépendance de l'autorité, ainsi que sa flexibilité. Si l'autorité souhaite, par exemple, recruter pour un poste de niveau intermédiaire une personne bénéficiant de plusieurs années d'expérience des télécommunications dans le secteur privé, le candidat à ce poste doit d'abord passer l'examen de la fonction publique et

commencer sa carrière à l'échelon le plus bas de l'autorité. Comme la demande de personnel expérimenté va aussi augmenter dans le secteur privé, qui offre des salaires et des avantages d'un niveau plus élevé, l'instance de régulation risque d'avoir des difficultés à attirer à elle un personnel compétent. L'autorité ne pouvant offrir des salaires aussi attrayants que le secteur privé, la Turquie devrait au moins lui autoriser une certaine flexibilité en matière de recrutement, afin de mettre à profit les ressources humaines et les compétences existant en dehors du secteur public. Dans l'immédiat, il peut être possible de surmonter ces restrictions en faisant appel à des consultants extérieurs pouvant apporter des compétences de très haut niveau sur certaines questions spécifiques mais, à long terme, il sera essentiel de pouvoir disposer de spécialistes en interne. On notera à ce propos que l'Autorité de la concurrence et la Commission de l'énergie disposent d'une plus grande flexibilité en ce domaine. Ces institutions sont autorisées à élaborer leur propre plan de recrutement et de gestion des ressources humaines et à recruter librement elles-mêmes leur personnel.

Relations entre le ministère et l'Autorité des télécommunications

La Turquie reconnaît la nécessité d'une coopération étroite entre les deux organisations et a défini les aspects essentiels de leurs relations dans la législation. En voici quelques exemples :

- Les projets d'autorisation de l'infrastructure et des services des télécommunications entrepris sur la base d'un accord de concession doivent être élaborés par l'autorité. Le ministère les soumet ensuite à l'approbation du Conseil des ministres et l'autorité les met en œuvre.
- L'autorité prépare les plans nécessaires dans le domaine de la radiocommunication et des télécommunications (le plan d'allocation des fréquences, par exemple) et les soumet au ministère. Le ministère peut également demander à l'autorité de fournir toute information nécessaire à la Commission suprême des communications.
- Le ministère désigne deux candidats pour les sièges de président, de membre représentant les services de radiocommunication et de membre représentant les services de télécommunication de la commission.
- Les salaires des membres de la Commission des télécommunications sont fixés par le Conseil des ministres sur proposition du ministère des transports.

Responsabilité

L'Autorité des télécommunications est de manière générale directement responsable devant le parlement plutôt qu devant le ministère des transports ou le Conseil des ministres. Toutefois, une nouvelle loi n°4743 en date du 30 janvier 2002 a fixé la pratique de l'Autorité qui est maintenant obligée par la loi de soumettre au Conseil des ministres avant la fin mai de chaque année, un rapport détaillant ses activités, ses performances, ses projets et sa situation financière. En même temps, la nouvelle loi exige que l'Autorité des télécommunications fournisse annuellement des informations sur ses activités à la Commission du planning et du budget du parlement.

Revue des décisions de l'Autorité des télécommunications

La Turquie dispose d'un système de tribunaux administratifs et les parties souhaitant contester une décision de l'autorité peuvent faire appel à ces tribunaux non seulement pour un réexamen des aspects procéduraux de cette décision mais aussi pour un réexamen sur le fond. Plus précisément, il existe deux niveaux au sein des tribunaux administratifs : le tribunal administratif de première instance et le tribunal administratif suprême, appelé le Conseil de l'État. Une décision de l'Autorité peut être contestée jusqu'à ce dernier niveau. Le recours à un tribunal administratif n'interrompt pas automatiquement l'application des mesures en cause et la question de la suspension ou de la poursuite de l'application de la décision pendant la procédure est tranchée au cas par cas.¹⁹ Cette disposition vise à empêcher les recours tactiques aux tribunaux ayant pour but de retarder la mise en œuvre d'une décision. La procédure judiciaire, cependant, se prolonge souvent un à deux ans, parfois plus, et présenter dans certains cas un coût prohibitif pour les entreprises. Puisque le secteur des télécommunications est dynamique et des réactions rapides aux changements des conditions dans l'environnement réglementaire sont importantes, il est nécessaire de rendre plus rapide le processus judiciaire.

Processus de décision

Les instances de régulation des télécommunications de nombreux pays de l'OCDE considèrent les procédures de consultation publique comme un élément à part entière de leurs processus de décision. De telles consultations favorisent une plus grande transparence et améliorent le processus décisionnel en permettant la prise en compte d'un large éventail de points de vue.

A cet égard, l'Autorité des télécommunications et le ministère des transports ont fréquemment recours à la méthode dite des « avant-projets » (consultation publique par la publication d'un projet de politique ou de décision en appelant les parties intéressées à faire connaître leurs commentaires et suggestions), bien qu'il n'existe aucune obligation à cet effet dans la législation pertinente.

Les plans quinquennaux de développement, par exemple, ainsi que les plans et politiques concernant tous les secteurs d'activités en Turquie, et les programmes annuels correspondants, sont d'abord préparés par les représentants de tous les ministères du gouvernement, des autres organismes publics pertinents, des universités et des ONG. Puis, si nécessaire, un projet de loi est élaboré par les ministères concernés. Celui-ci est soumis pour commentaires à l'ensemble des ministères, ainsi que des autorités publiques et des ONG concernées, afin de finaliser les projets en tenant compte des commentaires recueillis. La version finale est présentée au Premier ministre avant d'être déposée devant le parlement (Assemblée nationale turque).

L'Autorité des télécommunications turque travaille à la création d'une organisation consultative provisoirement appelée Conseil des politiques de télécommunication qui aura pour but d'aider l'autorité à développer des stratégies et à adopter des décisions reflétant un large éventail de points de vue. La composition exacte de ce conseil, ainsi que son statut et sa participation au processus formel de décision, sont encore en cours de discussion. Il comptera vraisemblablement parmi ses membres l'instance de régulation elle-même, Türk Telekom, ainsi que d'autres entreprises de télécommunication, des sociétés de diffusion par câble et des juristes. L'existence d'une telle organisation consultative regroupant les parties intéressées devrait permettre d'améliorer la qualité des décisions de l'autorité, ainsi que leur application efficace et sans accroc, grâce à l'apport préparatoire des acteurs directement concernés par les décisions de l'instance de régulation. Elle devrait également favoriser la transparence du processus interne. Toutefois, un élément préoccupant à ce stade est que la représentation des usagers au sein du futur organisme consultatif n'est pas actuellement envisagée. Bien qu'il n'y ait pas en Turquie d'organisation de consommateurs spécialisée dans le secteur des

télécommunications, il existe des organisations générales de consommateurs et leur participation est souhaitable car, dans de nombreux cas, les usagers sont ceux qui sont le plus directement affectés par les décisions de l'autorité.

La question de savoir comment mieux prendre en compte les intérêts des usagers dans les procédures de consultation publique soulève un défi important. Le public en général, les organisations de consommateurs et les petites et moyennes entreprises ont généralement la possibilité de faire connaître leurs observations sur diverses questions au moyen de consultations publiques. Toutefois, en partie du fait de leur manque de compétences spécialisées dans certains domaines spécifiques et en partie du fait de l'organisation fréquemment insuffisante de ces catégories d'acteurs, ces derniers ont en général l'impression que leur point de vue n'est pas suffisamment pris en compte dans le processus de consultation, bien qu'ils soient souvent les plus directement affectés par les décisions en cause. L'Autorité des télécommunications devrait prendre des mesures pour soutenir activement ces groupes de ce point de vue. Elle devrait envisager, par exemple, d'organiser des réunions avec des organisations de consommateurs en attirant leur attention sur les consultations présentant un intérêt particulier du point de vue des usagers, afin d'encourager les organisations de consommateurs à participer aux consultations de manière mieux informée.

Coopération avec l'autorité chargée du contrôle de la concurrence

Le passage du marché des télécommunications du monopole à la concurrence s'est accompagné dans l'ensemble des pays de l'OCDE d'un accroissement du rôle des autorités de la concurrence dans ce secteur. En Turquie, l'Autorité de la concurrence, en tant qu'organisme chargé de veiller à l'application de la législation sur la concurrence, est mandatée pour intervenir contre les pratiques anti-concurrentielles dans tous les secteurs de l'économie. En outre, toute fusion de deux ou plusieurs entreprises et toute prise de contrôle d'une entreprise d'une valeur supérieure à TRL 25 trillions et/ou représentant 25% des parts de marché doit être approuvée par l'Autorité de la concurrence.²⁰ L'Autorité de la concurrence est devenue opérationnelle en 1997.

L'Autorité de la concurrence dispose d'un personnel d'environ 80 personnes dont une vingtaine sont spécialisées dans le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC), y compris les télécommunications, ce qui représente une proportion très élevée par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Mais comme il s'agit encore d'une organisation nouvelle, on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'Autorité de la concurrence et l'Autorité des télécommunications parviennent à se compléter d'une manière favorisant le développement du secteur des télécommunications en Turquie et bénéfique pour le public en général.

L'Autorité de la concurrence est en fait intervenue de manière active et visible dans le secteur des télécommunications. Elle a par exemple pris l'initiative d'une enquête sur les allégations de concurrence déloyale par Türk Telekom dans le domaine des lignes ADSL, dont se plaignaient les fournisseurs d'accès à Internet (voir plus loin). Les accords de concession concernant le GSM 1800 ont aussi été examinés par l'Autorité de la concurrence au titre des fusions et acquisitions. La privatisation de Türk Telekom a également été soumise à un examen du point de vue des règles de la concurrence.

La loi n° 4502 définit les modalités de la coopération entre l'Autorité de la concurrence et l'Autorité des télécommunications. L'obligation la plus notable à ce propos est qu'en cas d'enquête ou d'examen approfondi concernant le secteur des télécommunications, l'Autorité de la concurrence est tenue, dans un premier temps, de prendre en compte le point de vue de l'Autorité des télécommunications. Elle doit également prendre en considération le point de vue de l'Autorité des

télécommunications avant toute décision portant sur le secteur des télécommunications, y compris les décisions relatives aux fusions et aux acquisitions. D'un autre côté, l'instance de régulation des télécommunications peut solliciter l'opinion de l'Autorité de la concurrence au sujet des normes tarifaires de référence ou des accords d'interconnexion des réseaux et de roaming, afin de s'assurer qu'ils n'entravent pas la libre concurrence.²¹

Les dispositions légales coordonnant le travail des deux instances de régulation visent à réduire l'incertitude des entités de télécommunications et à prévenir l'apparition de problèmes liés aux éventuels chevauchements d'activités entre les deux organisations. Elles permettent aussi de réduire les problèmes liés à l'échange d'informations confidentielles entre ces organisations, comme cela s'est produit dans certains pays de l'OCDE. L'Autorité de la concurrence, par exemple, est obligée dans certains cas par la législation de maintenir la confidentialité des informations auxquelles elle a accès dans le cadre d'une enquête. Il peut arriver aussi, du fait du chevauchement des juridictions, qu'un acte spécifiquement autorisé ou même entrepris à la demande de l'instance de régulation se trouve en conflit avec la législation sur la concurrence, ce qui peut constituer une source de confusion pour les entreprises. Il est donc important de bien coordonner les décisions afin d'éviter les risques d'incohérence et de complication inutile pour tous les acteurs concernés. Il est tout à fait positif de constater, à ce propos, que les deux organisations turques travaillent actuellement à l'élaboration d'un protocole devant préciser certains aspects particuliers et l'interprétation de la législation pertinente, afin de favoriser l'amélioration de leurs relations de travail. Un des buts principaux du protocole que doit être signé prochainement est d'empêcher l'interrogation systématique des agences gouvernementales concernées et il comportera des provisions sur les échanges d'informations importantes entre les deux organisations.

Traitement des plaintes des usagers

Les plaintes d'usagers qui ne sont pas résolues directement entre les parties concernées sont examinées par les conseils des droits des consommateurs des districts et provinces et, en dernier ressort, par les tribunaux. Toutefois, ces procédures exigent en général beaucoup trop de temps et/ou d'argent et les associations de consommateurs affirment que leurs plaintes concernant les services des télécommunications ne sont pas traitées de manière satisfaisante. Les usagers ont la possibilité de soumettre leurs plaintes directement à l'Autorité des télécommunications, auquel cas l'autorité examine ces plaintes selon la nature et la gravité de chaque affaire. Les plaintes concernant par exemple des problèmes de facturation sont dirigées le plus souvent vers les opérateurs des télécommunications visés, qui ont la responsabilité de les traiter. Lorsque le conflit ne peut être résolu par les opérateurs concernés, et s'il est considéré comme très grave, l'affaire est portée devant la Commission des télécommunications qui rend une décision sur le fond. La Commission peut aussi décider d'ouvrir une procédure formelle en créant une commission d'enquête conformément à la législation pertinente.

Bien que la possibilité d'ouvrir une procédure formelle soit prévue dans les cas très graves, il n'existe aucune réglementation établissant un mécanisme formel pour le traitement des plaintes des usagers en général (non plus que pour celui des plaintes des entreprises). Ces plaintes ont donc été traitées jusqu'ici au cas par cas. Bien que ce mode de traitement autorise une certaine souplesse, il est généralement préférable de disposer à cet égard de règles bien définies qui permettent, en outre, d'accélérer le traitement des dossiers. De telles règles peuvent aussi avoir pour effet de réduire le nombre de plaintes communiquées à l'instance de régulation car un mécanisme formel et transparent et la publicité des décisions rendues peuvent servir de point de référence aux différentes parties concernées.

Une autre possibilité serait d'exiger des opérateurs de télécommunications qu'ils élaborent et rendent public un code de pratiques adapté précisant leurs relations avec les usagers. Toutefois, il serait préférable de demander à l'ensemble du secteur des télécommunications de développer un code de pratiques pour le traitement des plaintes et la résolution des conflits avec les usagers. Mais il est aussi nécessaire que, dans le même temps, l'instance de régulation définisse, à l'issue de consultations publiques, des procédures d'examen, d'enquête et de traitement des plaintes et de résolution des conflits avec les usagers. Il importe en outre que la réglementation précise les délais pour l'engagement de chaque procédure.

Enfin, l'instance de régulation devrait compléter ce mécanisme en exigeant des opérateurs la publication d'un rapport indiquant le nombre et le type de plaintes reçues et contenant des données synthétiques sur les délais de résolution des affaires, le nombre d'affaires résolues de manière satisfaisante et le nombre d'affaires n'ayant pu être résolues.

A cet égard, l'Autorité des télécommunications travaille à la création d'un centre pour le traitement des plaintes des usagers afin d'améliorer la protection des usagers et elle définit des procédures pour faire respecter les droits des usagers et traiter leurs plaintes. Par ailleurs, l'Autorité prépare des règlements qui obligeront les opérateurs à soumettre leurs contrats d'usagers standard à l'approbation de l'Autorité. Elle travaille aussi sur de nouveaux règlements afin d'assurer la protection des données personnelles selon la Directive 97/66 de l'UE.

2.2. *Réglementation des télécommunications et instruments politiques pertinents*

Réglementation de l'entrée et de la fourniture de services

Pour pouvoir fournir un service de télécommunication en Turquie, une entreprise doit obtenir un accord d'autorisation, un accord de concession, une licence de télécommunication ou une autorisation générale délivrée par l'Autorité des télécommunications.²² La loi distingue entre ces différents types d'autorisations de la manière suivante :

- Accord d'autorisation : contrat entre Türk Telekom et l'Autorité des télécommunications dont les termes sont fixés par l'autorité et qui définit l'ensemble des responsabilités, obligations et droits pertinents pour la fourniture des divers types de services de télécommunications ;
- Accord de concession : contrat entre l'Autorité des télécommunications et un opérateur portant sur la fourniture de services de télécommunications et/ou la gestion d'une infrastructure de télécommunications par l'opérateur en question ;
- Licence de télécommunication : permission donnée par l'Autorité des télécommunications de fournir des services de télécommunications et/ou d'établir et gérer une infrastructure de télécommunications ;
- Autorisation générale : permission donnée par l'Autorité des télécommunications autorisant les opérateurs à fournir des services de télécommunications et/ou à établir et gérer des infrastructures de télécommunications autres que celle mentionnées plus haut (par exemple, un FAI).

Un accord de concession se différencie d'une licence et est utilisé : 1) dans le cas où l'autorisation implique l'allocation de ressources limitées, notamment en ce qui concerne les fréquences, les réseaux par satellite et la numérotation ; 2) lorsque la définition d'obligations et de droits particuliers ou spéciaux pour chaque opérateur est nécessaire ; 3) lorsque le service en question doit, pour une raison ou une autre, être offert à un nombre réduit d'opérateurs. Une concession présuppose également l'existence d'un réseau national.

Bien que la responsabilité de l'octroi des licences ait été transférée à l'instance de régulation indépendante, le ministère joue encore un rôle dans les accords de concession car ceux-ci concernent l'allocation de ressources limitées. Les projets d'autorisation pour les services et infrastructures nécessitant des accords de concession sont préparés par l'instance de régulation, puis soumis par le ministère au Conseil des ministres pour approbation. L'instance de régulation s'occupe ensuite de mettre en œuvre les projets approuvés. Les opérateurs mobiles disposent, par exemple, de ce type d'accords. Le montant minimum des redevances des licences est également fixé par le Conseil des ministres sur proposition de l'instance de régulation.

La Licence de télécommunications comporte deux sous-catégories. L'une concerne les services et/ou infrastructures qui nécessitent une limitation du nombre des opérateurs pour les marchés locaux. L'autre concerne ceux qui ne requièrent de telles limitations et ceux dont les services et/ou infrastructures tombent sous l'article supplémentaire 18 de la loi n°406 (cet article mentionne la télévision par câble, l'accès sans fil fixe, etc.). L'Autorité des télécommunications détermine la forme que doit prendre chaque autorisation spécifique. La loi stipule que quiconque souhaite fournir un service de télécommunication est en droit de demander à l'autorité de déterminer, si nécessaire, les conditions de la licence ou de l'autorisation et, lorsqu'une telle détermination est nécessaire, l'autorité doit en préciser les termes sous la forme d'une réglementation complémentaire dans un délai de quatre mois.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n°4673 de mai 2001, le système d'accords de concession rendait possible l'application de conditions et de droits différents à des opérateurs fournissant des services semblables ou identiques. En outre, les accords n'étaient pas rendus publics et il n'était donc pas possible d'en connaître le contenu. Toutefois, la législation actuelle ne permet pas d'appliquer des conditions différentes aux opérateurs, mais les redevances peuvent être différenciées pour refléter les différentes provisions et conditions des concessions. Par ailleurs, les accords de concession ont récemment été rendus publics.

Dans le cadre du système actuel pour les licences de télécommunications, l'Autorité des télécommunications et le Conseil des ministres peuvent, à leur discrétion, fixer le nombre d'opérateurs sur certains marchés en utilisant le premier type de licence de télécommunications. L'autorisation générale, malgré son nom, est une licence individuelle plutôt qu'une loi de réglementation générale pour permettre l'entrée sur le marché à condition de remplir certaines conditions et de s'inscrire. En outre, il n'est pas clair pourquoi il faut distinguer cette "autorisation générale" du deuxième type de licence de télécommunications. Les pratiques exemplaires de réglementation dans les pays de l'OCDE consistent à recourir au système des licences lorsqu'il s'agit d'allouer des ressources limitées comme les fréquences, par exemple, et d'utiliser le système des autorisations générales pour les autres entrants sur le marché. Il est donc possible d'envisager une simplification du régime des licences existant en Turquie en transformant les accords de concession en une licence de télécommunications reposant sur des conditions transparentes et standardisées plutôt que spécifiques avec, éventuellement, certaines conditions différentes pour chaque détenteur de concession. Ceci ne serait pas contradictoire avec l'utilisation des licences pour l'allocation des ressources limitées comme les fréquences radio et les canaux de satellite et ferait que ces licences seraient soumises à l'approbation du gouvernement. En outre, l'Autorité des télécommunications ne devrait avoir le pouvoir de déterminer si le nombre d'opérateurs sur un marché en particulier doit être limité et de fixer le nombre de nouveaux venus au moyen de la licence de télécommunication, ce qui pourrait bien être laissé aux forces du marché.

A moyen terme, la Turquie devrait même envisager d'intégrer différents types de licences dans un cadre unique d'autorisation générale (parfois appelé « licence collective »). Le Danemark, par exemple, dispose d'un tel régime dans lequel l'ensemble des opérateurs des télécommunications, à l'exception des opérateurs de téléphonie mobile, peuvent entrer sur le marché librement sans même avoir à faire l'objet d'un enregistrement préalable auprès de l'autorité de régulation tant qu'ils respectent les conditions générales définies dans une ordonnance rédigée conformément aux dispositions de la Directive de l'UE relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles (97/13/CE).²³ L'UE s'efforce d'ailleurs d'inciter les pays membres à recourir à un cadre général d'autorisation.

La finalisation et la mise en œuvre complète du système actuel de licences constituent des tâches urgentes pour l'instance de régulation. Le plus urgent pour l'Autorité des télécommunications est de fixer, là où cela n'a pas encore été fait, le montant minimum des redevances des licences qui doit être proposé par l'instance de régulation et approuvé par le Conseil des ministres, afin de permettre la délivrance la plus rapide possible de toutes licences de télécommunications.

Dans le régime actuel, les fournisseurs d'accès à Internet sont tenus d'obtenir une autorisation générale individuelle. Cette obligation est superflue puisque ceux-ci ne devraient pas être soumis individuellement à des obligations spécifiques, il n'est pas nécessaire d'en limiter le nombre et ils n'ont aucun besoin d'une allocation de ressources limitées. La Turquie devrait envisager une autorisation des fournisseurs d'accès à Internet sous la forme d'un système d'enregistrement. Il convient d'ailleurs de noter que dans la plupart des pays de l'OCDE, les fournisseurs d'accès à Internet n'ont besoin d'aucune licence, ni d'autorisation pour entrer en activité.

A l'heure actuelle, les six entreprises de télévision par câble en Turquie ont fonctionné au nom de Türk Telekom dans le cadre d'un accord de partage des recettes avec cette compagnie, puisque, en raison de la situation monopolistique de Türk Telekom, elles ne sont autorisées à mettre en place leur propre réseau que dans le cas où Türk Telekom déciderait ne pouvoir développer par ses propres moyens le réseau en question (article 2 (c) de la loi n° 406). Ces entreprises ont investi dans le développement de réseaux câblés mais Türk Telekom reste propriétaire de ces réseaux. D'un autre côté, des droits exclusifs ont été accordés à ces entreprises dans chacun de leurs domaines opérationnels.

Toutefois, la nouvelle législation (loi n° 406) permet à l'Autorité des télécommunications d'accorder des licences de télécommunications aux entreprises de télévision par câble pour leur permettre d'établir et d'opérer leurs propres réseaux. Cela signifie que, après 2004 au plus tard, lorsque viendra à terme le droit de monopole de Türk Telekom, les services et réseaux de télévision par câble seront aussi placés sous un régime de pleine concurrence. Les entreprises concernées auront également la possibilité d'offrir des services de téléphonie vocale et des services d'accès à Internet sur leurs réseaux. Toutefois, les opérateurs de télévision par câble devront obtenir une licence séparée pour leur service d'accès à l'Internet. La question de savoir si des licences complémentaires seront nécessaires pour pouvoir proposer des services de téléphonie vocale est encore examinée par l'Autorité des télécommunications.

Participation étrangère

La participation étrangère est limitée à 45% du capital de Türk Telekom bien que, selon la législation introduite en mai 2001, l'entreprise pourrait être privatisée à 100%. Les investisseurs étrangers ne peuvent détenir plus de 49% des opérateurs de télécommunications nécessitant de manière directe ou indirecte des accords de concession. L'introduction de ces restrictions dans la

législation est due à un arrêt de la Cour constitutionnelle stipulant que les secteurs des télécommunications et de l'énergie constituent des biens stratégiques pour la Turquie et que les étrangers ne peuvent être autorisés à détenir une participation majoritaire dans ces entreprises. Aucune restriction en matière de participation étrangère n'est cependant prévue en ce qui concerne l'octroi d'une licence de télécommunications ou d'une autorisation générale.

Compte tenu du fait que le secteur turc des télécommunications doit faire appel à d'importants investissements étrangers et que les restrictions s'appliquant aux participations étrangères réduisent les possibilités de développement du marché, ces restrictions devraient être supprimées. La candidature de la Turquie à l'accession à l'Union européenne nécessitera également la suppression de ces restrictions. Les restrictions concernant les participations étrangères ne sont pas non plus justifiées d'un point de vue de sécurité, compte tenu de la gamme d'instruments dont disposent les gouvernements pour garantir la prise en compte de l'intérêt public dans les situations d'urgence nationale. La sécurité nationale serait mieux servie par la mise en place d'une multitude de réseaux de couverture nationale plutôt que celle d'un réseau unique de couverture limitée.

Droits de passage

Selon la loi n° 406 (article 12, amendé par l'article 7 de la loi n° 4502), les opérateurs télécommunications ont en principe le droit d'utiliser gratuitement les voies publiques, les routes et d'autres espaces publics pour la pose de leurs câbles à condition que ceci n'entraîne pas une gêne permanente du point de vue de la fonction principale des voies ou routes en question. Par ailleurs, les autorités concernées se réservent le droit de superviser les travaux d'excavation et d'intervenir le cas échéant. Dans un cas seulement, les opérateurs doivent obtenir une autorisation préalable de la Direction générale des ponts et chaussées, à savoir lorsqu'ils souhaitent poser des câbles le long d'autoroutes à accès contrôlé (ou à péage) de construction récente. Autrement, les opérateurs devront se conformer aux procédures actuellement en cours d'élaboration par l'Autorité des télécommunications.

Les opérateurs mobiles doivent obtenir une autorisation complémentaire des collectivités locales, du ministère de l'environnement et/ou du ministère de l'intérieur pour pouvoir développer leurs réseaux et stations relais conformément à la législation en matière d'environnement ou de zonage et à d'autres réglementations. Ceci donne lieu à un processus long et coûteux qui devrait être simplifié par la mise en place d'une procédure « à guichet unique » définie par l'autorité. Une telle procédure permettrait en outre de faire en sorte que les questions de droit de passage ne constituent pas un obstacle à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché.

Réglementation de l'interconnexion

Même après la date de cessation du monopole de Türk Telekom prévue par la loi, c'est-à-dire à la fin 2003, un grand nombre de nouveaux entrants dépendront des réseaux de Türk Telekom pour fournir leurs services aux usagers. Cette situation devrait normalement durer un certain temps, surtout en ce qui concerne le réseau local. Les opérateurs mobiles doivent aussi pouvoir disposer d'accords de roaming permettant les communications entre les usagers d'opérateurs différents. La Turquie est consciente de l'importance de création d'un régime d'interconnexion et a mis en place un régime conforme à la Directive de l'UE relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (Directive 97/33/CE).

Türk Telekom (désigné par la loi) et les opérateurs qui seront désignés par l'autorité (appelés « fournisseurs d'interconnexion ») sont tenus, conformément à la loi²⁴, de fournir une interconnexion sur la base des principes d'égalité, de non-discrimination, de transparence, de calcul en fonction des coûts, de profit raisonnable et aux mêmes conditions et avec la même qualité que celles offertes par les fournisseurs d'interconnexion ou leurs actionnaires, affiliés ou partenaires pour leurs propres services. Dans le cas où un accord d'interconnexion ne pourrait être conclu dans les trois mois suivant la requête initiale, la partie requérante peut solliciter l'intervention de l'autorité. Et si les parties ne parviennent pas à un accord avec la médiation de l'autorité dans un délai de six semaines (pouvant être prolongé jusqu'à dix semaines), l'autorité fixe elle-même les conditions et les tarifs de l'interconnexion en question. La téléphonie mobile est incluse dans ce régime d'interconnexion. La loi prévoit que les opérateurs peuvent, le cas échéant, intégrer dans leurs accords une tarification standard de référence pour l'interconnexion qui sera publiée par l'autorité. Le cadre relatif à l'interconnexion est actuellement en cours d'élaboration sous forme d'une ordonnance qui précisera également la procédure détaillée de mise en œuvre du mécanisme de résolution des conflits en ce domaine. En outre, les entreprises devraient être autorisées à mettre en place des groupes fermés d'utilisateurs, tels que définis par la réglementation de l'UE.

La loi prévoit également que « les accords d'interconnexion fournis et appliqués par l'autorité doivent être rendus publics, toutes précautions étant prises par l'autorité pour assurer la protection des secrets commerciaux des parties concernées ».²⁵

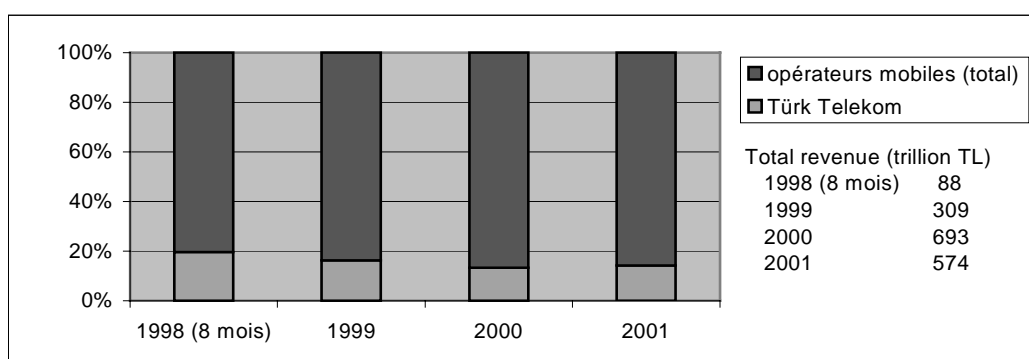
Il n'existe pas pour le moment d'offre standard d'interconnexion de Türk Telekom et aucun tarif standard des redevances d'interconnexion n'a été publié par l'instance de régulation. Actuellement, Türk Telekom n'a passé d'accords d'interconnexion qu'avec des opérateurs mobiles et les recettes sont partagées sur la base des principes suivants :

Les recettes des opérateurs mobiles provenant de Türk Telekom comprennent deux éléments :

- Les communications du réseau de Türk Telekom en direction du réseau des opérateurs mobiles (toutefois, Türk Telekom conserve sa part de EU 6 cents/minute).
 - Les appels internationaux aboutissant dans le réseau mobile.
1. Les recettes de Türk Telekom à partir des opérateurs mobiles comprennent trois éléments :
- Les communications des réseaux des opérateurs mobiles en direction du réseau de Türk Telekom (EU 1.4 cents/minute pour les appels à l'intérieur d'une même région et EU 2.5 cents/minute pour les appels d'une région à l'autre).
 - Les appels internationaux des réseaux mobiles sont considérés comme des appels du réseau téléphonique public commuté.
 - 90% des recettes collectées par les opérateurs mobiles à partir de numéros de service spécial.

La figure ci-dessous montre quelle est la répartition des recettes entre Türk Telekom et les opérateurs mobiles dans le cadre de ces accords d'interconnexion.

Figure 1. Interconnexion entre Türk Telekom et les opérateurs de téléphonie mobile : répartition des recettes



Source : Türk Telekom.

Un consensus s'est dégagé à l'intérieur de l'OCDE pour considérer la méthode de comptabilité du coût marginal à long terme comme pratique exemplaire. Cette méthode est considérée comme la meilleure pour amener les redevances d'interconnexion à un niveau proche de celui qui devrait être le leur dans un marché pleinement concurrentiel. C'est pourquoi, de nombreux pays de l'OCDE ont développé ou sont en train de développer une méthode de calcul du coût marginal à long terme pour les redevances d'interconnexion. L'Autorité des télécommunications travaille actuellement à l'élaboration, sur la base de cette méthode, d'une tarification standard de l'interconnexion couvrant également les réseaux mobiles et elle va s'efforcer de faire passer dès que possible le régime d'interconnexion à un régime basé sur le coût marginal à long terme, ce qu'elle a l'intention de faire.²⁶

En ce qui concerne l'interconnexion entre les opérateurs mobiles, la question des services nationaux de roaming a donné lieu à des conflits qui ont nécessité l'intervention de l'instance de régulation. Is-Tim (Aria) et Aycell, les deux nouveaux entrants sur le marché turc de la téléphonie mobile, ne sont pas encore parvenus à un accord de roaming avec Türkcell et Telsim. Ceci explique pour une grande part le développement limité de la couverture des réseaux des nouveaux entrants. Le principal obstacle à la conclusion d'un accord concerne le niveau des tarifs de roaming. Les opérateurs n'ayant pu résoudre cette question d'eux-mêmes, il a été demandé à l'instance de régulation d'intervenir et, conformément à la procédure prévue par la loi, celle-ci a fini par fixer elle-même, en novembre 2001, les conditions et les tarifs des services de roaming. Toutefois, les deux parties ont contesté devant les tribunaux la décision de l'instance de régulation et l'affaire est portée devant la Chambre de commerce internationale pour médiation. Pendant ce temps, l'Autorité des télécommunications a publié le 8 mars 2002 l'Ordonnance sur les principes et procédures pour l'établissement d'accords nationaux de roaming et a donné aux parties 30 jours pour parvenir à un accord sur le roaming. Si les parties ne parviennent pas à un accord, l'Autorité prendra une décision en accord avec l'ordonnance. Cette affaire montre l'importance de la mise en place de tarifs standards d'interconnexion basés sur le coût marginal à long terme comme méthode de comptabilité objective. Elle met aussi en évidence la nécessité de garantir l'applicabilité de la décision de l'instance de régulation, même en cas de contestation de cette décision devant les tribunaux.

Dégroupage de la boucle locale²⁷

Il n'existe pas, dans le régime actuel de monopole, de dispositions légales spécifiques au sujet du dégroupage de la boucle locale. L'Autorité des télécommunications prévoit d'introduire à ce propos une réglementation conforme au régime de l'UE dans la nouvelle réglementation relative à l'octroi des licences en cours d'élaboration. Cette réglementation s'appuiera sur les règles de concurrence généralement applicables au titre de la loi n° 4054 dont l'article 6 sur l'« Abus de position dominante » exige de garantir l'accès aux biens et aux services constituant des équipements essentiels. Les entreprises propriétaires de réseaux sont légalement tenues d'accorder l'accès aux réseaux présentant le caractère de monopole naturel. Le passage à un régime de dégroupage de la boucle locale au terme du monopole de Türk Telekom ne devrait donc pas poser de problème particulier, à la condition toutefois que les conditions et procédures spécifiques de ce nouveau régime soient définies par l'instance de régulation en temps voulu. Les tarifs d'accès aux boucles dégroupées constituent toutefois aussi un élément important, ainsi que la nécessité d'assurer un rééquilibrage des prix de détail pour les boucles d'abonnés avant la fin de la situation de monopole.

Il n'existe en fait aucun obstacle juridique à l'introduction du dégroupage de la boucle locale tant que celui-ci n'affecte pas le monopole de Türk Telekom, c'est-à-dire la téléphonie vocale et les réseaux. L'un des aspects importants du dégroupage étant de permettre la modernisation du réseau pour le passage aux services à large bande comme l'ADSL²⁸ et ceux-ci pouvant coexister avec la téléphonie vocale, l'Autorité des télécommunications devrait autoriser le partage de lignes et l'accès au train numérique puisque le marché de fourniture d'accès à Internet est maintenant ouvert à la concurrence.

Services Internet

Les fournisseurs d'accès à Internet ont demandé en janvier 2001 à l'Autorité de la concurrence et en mars 2001 à l'Autorité des télécommunications d'enquêter sur les pratiques anticoncurrentielles présumées de Türk Telekom dans le domaine des services Internet. Le problème porte notamment sur les tarifs offerts par TTNNet, le fournisseur d'accès à Internet de Türk Telekom. Le tarif d'accès à l'ADSL, ligne ouverte en novembre par TTNNet en tant que premier fournisseur d'accès en Turquie, est considéré comme excessif et discriminatoire par les fournisseurs d'accès. TTNNet monopolise en outre actuellement les services d'accès à Internet utilisant les réseaux de télévision par câble et l'Autorité de la concurrence et l'Autorité des télécommunications ont aussi ouvert une enquête à ce sujet. Bien que les résultats de cette enquête tardent à être publiés, l'instance de régulation devrait garantir la fourniture par Türk Telekom aux nouveaux entrants des mêmes conditions que celles dont bénéficie TTNNet, sur la base des principes de la non-discrimination et de la transparence, afin que les nouveaux fournisseurs ne soient pas désavantagés par rapport à l'opérateur historique. Il importe également d'assurer une séparation comptable effective entre Türk Telekom et TTNNet.

Politique tarifaire

L'Autorité des télécommunications est actuellement chargée de la réglementation des prix dans les services de télécommunications en Turquie, conformément à la loi n° 4502. La loi énonce clairement le principe de politique tarifaire selon lequel les opérateurs sont libres de fixer eux-mêmes les prix imposés aux usagers. Toutefois, l'autorité peut déterminer et fixer les méthodes de calcul et les plafonds tarifaires dans certains cas comme, par exemple, lorsqu'un interfinancement est nécessaire pour couvrir les coûts liés à l'obligation de service universel ou bien en relation avec le rééquilibrage

des prix ou les tarifs des opérateurs dominants définis par l'autorité. La loi stipule également que, dans ses activités de réglementation tarifaire, l'autorité doit garantir que les tarifs sont effectivement calculés sur la base des coûts et éviter les cas d'interfinancement entre services différents. En outre, la loi exige qu'en cas de plafonnement des prix, l'autorité veille à ce que soient recouverts les coûts compensatoires et un profit raisonnable.²⁹

L'ordonnance sur les tarifs prévoit qu'un opérateur en position dominante ou détenant une part de marché importante en relation avec une aire géographique ou un service particuliers doit être soumis à une réglementation tarifaire. L'évaluation des positions dominantes et parts de marché importantes est effectuée et rendue publique chaque année par l'Autorité des télécommunications.

L'ordonnance sur les tarifs a en outre défini deux méthodes pour l'approbation des tarifs, une méthode de calcul en fonction des coûts et une méthode de plafonnement des prix. L'Autorité des télécommunications a décidé d'utiliser à partir de 2002 la méthode de plafonnement des prix pour l'ensemble des services fournis par les opérateurs en position dominante. Elle prévoit également de réglementer certains services, plutôt que les opérateurs dominants, notamment les services de lignes louées, sur la base de la méthode de calcul en fonction des coûts en 2003. Des procédures détaillées d'application de la méthode de plafonnement des prix ont été définies dans le communiqué sur le plafonnement des prix qui est entrée en vigueur le 11 janvier 2002.

Türk Telekom est pour le moment le seul opérateur ayant été désigné comme occupant une position dominante et soumis par conséquent au communiqué sur le plafonnement des prix. Pour ratifier les tarifs de Türk Telekom, l'instance de régulation a recouru en 2001 à la méthode de l'Indice des prix à la consommation – Facteur de productivité (IPC – X) . Chaque service était envisagé de manière séparée. La valeur de 'X' (facteur de productivité) a été fixée temporairement pour 2001 à 4.8 points annuels. Dans le communiqué sur le plafonnement des prix, le facteur de productivité a été fixé à 7.55 points annuels et la procédure d'approbation des tarifs est fournie.

Il est important que la réglementation sur les prix encourage un plein rééquilibrage des tarifs afin de promouvoir la concurrence sur la base de structures tarifaires efficaces. L'Autorité des télécommunications (et le ministère avant le transfert de ses responsabilités à l'autorité) a pris en compte la nécessité de rééquilibrage dans son examen des tarifs de Türk Telekom. En conséquence, le rééquilibrage des prix a progressé, surtout au cours des dernières années. L'écart des prix entre la catégorie des appels locaux et celle des appels régionaux (plus de 100 km) atteignait par exemple un facteur de 20 en janvier 1994. En avril 1999, date à laquelle deux catégories d'appels interurbains à longue distance (appels de 100 km au maximum et appels de plus de 100 km) ont été regroupées en une seule catégorie, cet écart avait été ramené à un facteur de 7,5. En juillet 2000, l'écart entre les appels locaux et les appels interurbains n'était plus que de l'ordre de quatre.

Il semble exister parmi les pays de l'OCDE un consensus selon lequel la manière la plus efficace de parvenir à des prix calculés en fonction des coûts est celle de la concurrence et non celle de la réglementation des prix. Toutefois, dans le rééquilibrage des tarifs des services résidentiels et locaux, l'instance de régulation doit régler le problème particulièrement délicat consistant à définir le rythme de la transition d'un système de tarifs généralement inférieurs aux coûts à un système de prix fondés sur les coûts. La nécessité de prendre en compte diverses considérations économiques et sociales fait qu'une augmentation unique et forfaitaire est souvent impossible. Un contrôle excessif des tarifs peut aussi avoir pour effet de réduire la flexibilité des tarifs et comme beaucoup des nouveaux entrants se servent des niveaux de tarification de l'opérateur historique comme d'une base de référence dans l'établissement de leurs prix, le contrôle des prix peut réduire en fait l'impact de la concurrence en poussant les prix à la baisse. Un réexamen constant de la situation du marché en matière de concurrence et de l'évolution des prix sera donc important, de même que la simplification du contrôle des prix, à la fin du monopole de Türk Telekom, lors de l'introduction de la concurrence.

Türk Telekom a indiqué que la possibilité d'un regroupement de toutes les catégories d'appel en une catégorie nationale unique était à l'étude. Cette possibilité est envisagée dans le contexte de la concurrence avec les opérateurs mobiles, qui ont un tarif d'appel national unique, les taux de pénétration des réseaux fixe et mobile étant à peu près équivalents en Turquie. Si cette mesure est proposée par Türk Telekom, l'instance de régulation devra examiner soigneusement la structure des coûts de l'entreprise et les conséquences éventuelles de l'introduction d'une zone d'appel unique sur la concurrence à l'avenir dans le secteur des lignes fixes.

Sur le marché de la téléphonie mobile, caractérisé en fait par une situation de duopole jusqu'en 2001 et encore avec une concurrence limitée, car deux autres opérateurs sont entrés sur le marché seulement en mars et en décembre 2001, la régulation de plafonnement des prix a été introduite dans le cadre des accords de concession. Dans ces accords, les prix standards sont plafonnés sur la base de la formule IPC – 3. Ainsi, les tarifs maximums sont sujets à l'approbation de l'Autorité des télécommunications tous les six mois.

Qualité du service

L'Autorité des télécommunications est chargée de la régulation de la qualité du service. Selon la loi n° 4502 (article 2(e)), des dispositions relatives à la qualité du service doivent être incluses dans les accords d'autorisation et les accords de concession sous forme de conditions raisonnables et non-discriminatoires. L'instance de régulation peut inclure, si nécessaire, de telles conditions dans les licences de télécommunication et dans les autorisations générales. L'accord d'autorisation de Türk Telekom et les accords de concession des opérateurs GSM comprennent par conséquent des dispositions sur la qualité du service comme la couverture, le taux de blocage d'appels et le taux de pannes dans les réseaux. L'Autorité des télécommunications travaille en outre à la définition de critères de qualité pour les services des télécommunications, y compris des indicateurs de qualité de service, des objectifs de performance pour les indicateurs de service, des procédures de résolution de litiges, des besoins en matière d'information, des mesures pour des utilisateurs à besoins particuliers et un mécanisme de mise en application.

L'une des plaintes les plus fréquemment exprimées par les opérateurs mobiles porte sur la fourniture de lignes louées par Türk Telekom. Sont en cause notamment le niveau élevé des tarifs, les retards de fourniture, la qualité des lignes elles-mêmes et la modification arbitraire de certaines conditions. Un opérateur bénéficiait par exemple d'une ristourne de volume de 60% sur ses lignes louées mais en 2000, Türk Telekom a décidé arbitrairement de ramener ce pourcentage à 25% sur la base d'un engagement contractuel de sept ans et à condition qu'au moins 500 lignes soient louées. Türk Telekom a présenté cette modification des conditions comme nécessaire pour assurer l'égalité de traitement entre les différents opérateurs et comme stratégie de marketing. Cet exemple montre bien la nécessité de l'introduction en Turquie d'accords spécifiques couvrant les prix, les délais de livraison, l'entretien et la réparation. La Commission des télécommunications a donc pris la décision que ces accords, surtout en ce qui concerne les lignes louées, doivent entrer en vigueur en 2002. L'instance de régulation devrait aussi envisager de demander à Türk Telekom l'inclusion d'un accord spécifique dans son offre standard d'interconnexion. A cet égard, les expériences de quelques États membres de l'UE, où l'instance de régulation oblige les opérateurs historiques à offrir de tels accords, seront particulièrement utiles.

Il importe également que dans la poursuite de ses activités dans ce domaine, l'instance de régulation définisse des domaines clés de mesure des performances pour tous les opérateurs, notamment en ce qui concerne la fourniture des services, la gestion des anomalies, les plaintes et la facturation. D'autres informations devraient être exigées de Türk Telekom au sujet des services de

renseignement, des publiphones et de la qualité du service pour les autres opérateurs. Ces informations devraient être publiées. Ces indicateurs sont importants du point de vue du choix de l'utilisateur et de la maximisation des performances.

2.3. *Allocation des ressources*

Allocation des fréquences

Le développement de la concurrence, en particulier dans la téléphonie mobile, a entraîné une augmentation de la demande de fréquences dans beaucoup de pays de l'OCDE et la Turquie ne fait pas exception à ce phénomène. L'accroissement de la demande d'accès aux fréquences contraint à s'orienter vers une allocation réglementaire objective et transparente des fréquences et une plus grande efficacité dans l'utilisation du spectre.

L'Autorité des télécommunications a la responsabilité en Turquie de la planification des fréquences, sauf en ce qui concerne les fréquences militaires. Elle est également chargée d'établir la réglementation sur le contrôle de l'attribution des licences aux opérateurs radio. Cette réglementation est actuellement en cours d'élaboration. La seule décision devant être adoptée par le gouvernement (Conseil des ministres) porte sur le montant minimum des redevances des licences mais cette décision est prise sur proposition de l'instance de régulation. La plupart des questions et décisions relatives à l'allocation des fréquences sont de la responsabilité directe de l'instance de régulation.

En ce qui concerne la planification des fréquences, l'instance de régulation s'est efforcée d'aligner en priorité la Table nationale d'allocation des fréquences sur les Directives de l'UE relatives à l'allocation des fréquences et sur la Table européenne commune.

La première allocation de fréquences pour des services de téléphonie mobile a été au profit de Türkcell et Telsim qui ont commencé à offrir des services mobiles dans la bande de 900 MHz en 1994³⁰ sur la base d'accords de partage des recettes avec Türk Telekom (transformés en accords de concession en 2000). Il n'y a pas eu dans ce cas de concurrence pour l'allocation des fréquences. La troisième licence de téléphonie mobile (GSM1800) a ensuite été allouée sur la base d'un appel d'offres concurrentiel en avril 2000 par le ministère des transports ; le consortium Is Bankasi-Telecom Italia (Aria), seul candidat en lice, l'a emporté avec une offre de USD 2.25 billions, c'est-à-dire d'un montant suffisamment élevé pour empêcher toute candidature à la quatrième licence pour laquelle l'offre de départ devait être au moins égale à celle retenue pour la troisième licence. Puis Türk Telekom (Aycell) a obtenu une licence GSM1800 aux mêmes conditions qu'Aria en août 2000. Aria a commencé ses activités commerciales en mars 2001 et Aycell en décembre 2001.

Des licences UMTS (IMT-2000) ont été octroyées récemment dans un certain nombre de pays de l'OCDE et plusieurs pays ont décidé de recourir à la méthode des ventes aux enchères pour l'allocation des fréquences. Le succès financier de ces ventes dans certains pays (le Trésor du Royaume-Uni, par exemple, a obtenu environ USD 35 billions de la vente aux enchères de cinq licences et l'Allemagne près de USD 46 billions pour six licences) a également conduit plusieurs pays à réexaminer leurs méthodes d'octroi des licences. D'un autre côté, l'investissement financier très important requis pour l'obtention de licences UMTS a conduit certains opérateurs mobiles à décider de ne pas participer aux appels d'offres d'un niveau de prix considéré comme excessif (en France, par exemple, les quatre licences UMTS offertes n'ont attiré que deux candidats). Dans ce contexte, plusieurs pays ont opté en faveur d'un processus de sélection comparative (« concours de beauté ») à la place de ventes aux enchères (Irlande) ou d'une certaine forme de combinaison des deux méthodes (Italie). D'une manière générale, cependant, la vente aux enchères reste la méthode la plus efficace et la plus transparente d'allocation des licences, à condition de bien organiser le processus de la vente.

Selon le régime actuel des licences en Turquie, les licences UMTS seront en fait des accords de concession car elles impliquent l'allocation de ressources finies. L'Autorité des télécommunications prévoit d'annoncer en 2002 un plan détaillé pour l'introduction de l'UMTS en Turquie. Dans ce contexte, l'Autorité a récemment pris la décision d'établir une Commission nationale de coordination de l'UMTS, présidée par l'Autorité et avec la participation de représentants d'organisations publiques, d'opérateurs et d'entreprises. Le nombre d'opérateurs et la méthode d'allocation (concours de beauté ou vente aux enchères) n'ont pas encore été fixés. La situation économique au moment de l'appel d'offres constituera sans doute un facteur déterminant de la décision qui sera prise à ce propos.

En ce qui concerne le secteur mobile, il convient également de mentionner que l'instance de régulation considère les opérateurs de réseaux mobiles virtuels³¹ comme un moyen important d'accroître la concurrence sur le marché turc de téléphonie mobile. Bien qu'il soit positif d'accroître la concurrence et d'ouvrir la voie à de nouveaux types de services, la pleine concurrence n'a été introduite sur le marché mobile qu'en 2001 et la mise en place d'accords nationaux de roaming ne pas sans quelques difficultés. L'introduction d'opérateurs de réseaux mobiles virtuels, par conséquent, semble un peu précoce à ce stade et les ressources seraient sans doute mieux utilisées dans d'autres domaines urgents de réglementation qu'à promouvoir les opérateurs de réseaux mobiles virtuels.

Un problème plus important et urgent dans le secteur mobile est celui que pose le niveau élevé de taxation. Bien que l'introduction de la concurrence dans le secteur mobile ait entraîné des avantages pour les usagers du point de vue des services et de la baisse des prix, les prix pourraient en fait être plus bas, n'était le niveau élevé de taxation pesant sur les opérateurs et les usagers de services mobiles. En Turquie, les opérateurs mobiles et les usagers sont soumis aux impôts supplémentaires suivants (s'ajoutant aux impôts généraux sur les sociétés et les revenus) :

1. Usagers :

- TVA : 18% de la consommation.
- Impôt sur les communications : 1% de la consommation.
- Taxe spéciale sur les communications (taxe du tremblement de terre) : 25% du total des services de télécommunications (facture). Cette taxe spéciale a été introduite en 1999 pour contribuer à la réparation des dommages causés par le grave tremblement de terre d'août 1999. Cette taxe proportionnelle élevée avait été présentée comme d'une durée limitée à un an lors de sa création mais elle a été reconduite.
- Contribution au fonds pour l'éducation élémentaire : 3-4% s'appliquant à la moitié du montant de l'abonnement fixe mensuel.
- Impôt local (pour les municipalités) : 2% de la consommation.

2. Opérateur GSM

- Redevances des licences : 15% du montant brut des recettes reversées au Trésor en sus des droits de fréquence.

La facture de l'utilisateur présente en moyenne jusqu'à 55 à 60% de taxes diverses. Les redevances de licence imposées aux opérateurs mobiles semblent également assez peu justifiées. Ce niveau élevé de taxation s'explique apparemment par le fait que le téléphone mobile est généralement

encore considéré comme un luxe en Turquie. Toutefois, l'avantage du mobile dans les situations d'urgence et le taux encore relativement peu élevé de pénétration de la téléphonie fixe devrait renforcer l'importance de la téléphonie mobile à faible prix comme besoin fondamental en Turquie. Le gouvernement pourrait même envisager des mesures pour aider les personnes de revenus modestes à accéder aux services mobiles de base. La pénalisation du secteur mobile et des usagers va à l'encontre des principaux objectifs de la politique des télécommunications en Turquie et devrait donc être supprimée dès que possible.

Numérotation

En Turquie, les ressources en matière de numérotation étaient gérées par Türk Telekom et le plan national de numérotation actuellement utilisé est celui mis au point par Türk Telekom en 1993. Toutefois, la gestion et l'administration de la numérotation ont été placées sous la responsabilité de l'Autorité des télécommunications par la loi n° 4502 de janvier 2000. L'instance de régulation a commencé à réfléchir à la mise en place de procédures visant à assurer l'allocation objective, transparente, non-discriminatoire et rapide des numéros, conformément à la réglementation de l'UE.

Les services de sélection de l'opérateur appel par appel et de présélection de l'opérateur ne sont pas disponibles en Turquie mais l'instance de régulation prévoit de mener des études préalables à l'élaboration de la réglementation correspondante et à l'introduction de ces services dès la fin du monopole de Türk Telekom. Il est important, pour que la concurrence puisse prendre effet rapidement, que les services de sélection et de présélection de l'opérateur soient en place au moment de l'ouverture du marché à la concurrence.

La portabilité des numéros des opérateurs constitue un autre moyen important de sauvegarde du point de vue de l'efficacité de la concurrence mais il n'existe aucune réglementation à ce sujet ni dans le cadre du monopole de la téléphonie fixe, ni dans celui du marché libéralisé de la téléphonie mobile. Des études de l'Autorité des télécommunications ont montré que les abonnés de services mobiles sont réticents à changer d'opérateur du fait de l'inexistence d'un système de portabilité des numéros. L'instance de régulation devrait donc mettre en place la portabilité des numéros dans le secteur mobile dès que possible et élaborer la réglementation nécessaire à la portabilité des numéros sur le marché de la téléphonie fixe.

2.4. *Obligation de service universel*

Türk Telekom, en tant que seul fournisseur de téléphonie vocale, est responsable de la fourniture de services universels mais il n'existe aucune disposition légale explicite à ce sujet. La notion de service universel a été introduite dans la législation turque sous la forme du « service minimum », tel que défini dans la loi n° 4502 de janvier 2000 dont l'article 1 stipule :

« Service minimum : désigne l'ensemble minimum de services universels de qualité particulière dont le type et la portée sont définis par le ministère sur proposition de l'autorité et des opérateurs, qui sont accessibles à tous indépendamment de leur situation géographique et à un prix raisonnablement abordable, y compris les publiphones, les services de télécommunication d'urgence et les services de renseignement téléphonique. »

Ceci est conforme aux directives pertinentes de la Commission européenne, à savoir la Directive révisée relative à la téléphonie vocale (98/10/CE) et la Directive sur l'interconnexion (97/33/CE). Il n'existe actuellement aucune autre réglementation à ce sujet et l'instance de régulation envisage par conséquent d'adopter la réglementation nécessaire pour compléter la législation en ce domaine.

Ce faisant, il est inévitable que l'instance de régulation devra déterminer un mécanisme de financement pour assurer le service minimum, c'est-à-dire de compensation des coûts nets supportés par les opérateurs en relation avec la fourniture du service. L'expérience des autres pays de l'OCDE montre qu'il existe deux manières de financer le service universel. La première option est de créer un fonds auquel contribuent tous les opérateurs et à partir duquel est remboursé l'opérateur (ou les opérateurs) de service universel. La deuxième est d'ajouter une redevance supplémentaire à la redevance d'interconnexion au réseau public de télécommunications.³² Cette deuxième méthode est généralement moins transparente et moins efficace et doit donc être évitée. Il est aussi possible d'imposer la responsabilité de la fourniture du service universel à l'opérateur historique, compte tenu du fait que la fourniture de ce service présente aussi bien des avantages que des coûts. Dans ce cas, si l'écart entre les coûts et les avantages devient trop important, un mécanisme de financement peut aussi être utilisé pour atténuer la charge imposée à l'opérateur historique.

L'expérience a également montré que la première option est en général préférable car elle évite les problèmes d'interconnexion, tend à une plus grande transparence et permet de désigner un autre opérateur que l'opérateur historique pour la fourniture du service universel dans des domaines spécifiques. Les principes de transparence, de non-discrimination, d'efficacité et de proportionnalité doivent s'appliquer à la gestion du mécanisme compensatoire et une séparation comptable doit être maintenue afin d'empêcher la possibilité d'interfinancement avec d'autres services concurrentiels offerts par l'opérateur de service universel. La deuxième option, si elle est mise en œuvre, doit séparer clairement les redevances d'interconnexion des charges résultant d'un déficit d'accès. Cette option peut entraîner une inflexibilité structurelle des prix et des modes de tarification de l'interconnexion.

2.5. *Aspects internationaux*

Dans l'accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base conclu en février 1997, la Turquie s'est engagée à libéraliser le marché des services de télécommunication de base d'ici 2006. Comme le marché sera entièrement libéralisé à la fin 2003 au plus tard, cet engagement sera réalisé deux ans ou plus avant la date limite fixée à cet effet, ce qui est louable. En outre, la Turquie s'est engagée dans le même accord à autoriser jusqu'à 49% de participation étrangère pour des services nécessitant un accord de concession. Cet engagement a été respecté, comme on l'a vu plus haut, mais la participation étrangère à Türk Telekom n'est autorisée qu'à hauteur de 45%.

2.6. *Protection de l'utilisateur*

Les intérêts de l'utilisateur sont le mieux servis par le développement effectif de la concurrence qui se traduira par une baisse des tarifs, un choix accru et une amélioration de la qualité des services. Toutefois, le gouvernement doit continuer à exercer un rôle dans la protection des intérêts de l'utilisateur. Bien que le gouvernement et l'Autorité des télécommunications se soient efforcés de garantir certains avantages devant découler pour l'utilisateur de l'accroissement de la concurrence, notamment en ce qui concerne la possibilité de changer à peu de frais de fournisseur de services et l'amélioration des performances des opérateurs, certains aspects de la protection des utilisateurs, comme indiqué dans les sections précédentes, n'ont toujours pas été mis en place en Turquie. Ceux-ci incluent notamment un mécanisme formel, clair, accessible et peu onéreux de traitement des plaintes des utilisateurs et la participation active à l'information directe des utilisateurs au sujet des problèmes les concernant.

Cela étant, le gouvernement et l'Autorité des télécommunications devraient renforcer leur prise en compte des intérêts des usagers, en tant que politique générale, dans la mise en œuvre des mesures et réglementations visant à promouvoir une réelle concurrence entre opérateurs. La définition et la publication d'indicateurs de qualité des services de télécommunication pourront aussi favoriser le choix de l'utilisateur. En outre, l'instance de régulation devrait définir des procédures concrètes et des délais standards pour le traitement des plaintes des usagers. Ces procédures devraient être rapides, simples et peu onéreuses pour les usagers ordinaires. L'Autorité des télécommunications devrait aussi veiller à ce que les opérateurs de télécommunications mettent en place et publient un code adapté de pratiques à l'égard des usagers. La définition d'un code s'appliquant à l'ensemble du secteur est de ce point de vue préférable afin d'assurer la cohérence du marché. Enfin, les opérateurs devraient être tenus de publier un rapport sur le traitement qu'ils accordent aux plaintes des usagers. Dans ce contexte, le travail de l'Autorité des télécommunications sur le projet d'établir un centre pour les plaintes des utilisateurs, qui sera mené à terme en juillet 2002, est le bienvenu. Les études menées par l'Autorité pour établir de nouvelles réglementations sur la protection des consommateurs qui sont compatibles avec les Directives de l'UE sont également les bienvenues.

2.7. Simplification de la réglementation et application des principes de concurrence

La législation turque sur la concurrence, à savoir la loi sur la protection de la concurrence n° 4054 de décembre 1994, s'applique au secteur des télécommunications sans aucune exemption. Comme dans les autres pays de l'OCDE, cette législation interdit les accords contraires à la concurrence et l'abus de position dominante dans tous les secteurs d'activité. Un certain chevauchement juridictionnel entre les organismes chargés d'appliquer la législation sur la concurrence et la législation relative aux télécommunications est, comme indiqué précédemment, inévitable ; la mise en place d'un cadre de coopération est donc essentielle et le droit de toute partie s'estimant lésée à porter une affaire soit devant l'Autorité de la concurrence, soit devant l'Autorité des télécommunications, doit être respecté. C'est pourquoi il est positif de constater que les deux organismes travaillent dans un esprit de coopération et s'efforcent d'établir un protocole de coopération pour répondre aux besoins pratiques.

Simplification de la réglementation

Bien que des réglementations sectorielles spécifiques soient nécessaires pour guider et faciliter le passage de la situation de monopole à la pleine concurrence, il est également nécessaire d'envisager au moment approprié une simplification de la réglementation et un retrait des réglementations sectorielles spécifiques, une fois le marché devenu véritablement concurrentiel. Il est donc important de réexaminer régulièrement les réglementations et de déterminer si elles doivent être maintenues, modifiées ou simplifiées et si elles sont conformes à leur objectif déclaré et prennent en compte le niveau de concurrence existant sur le marché en question. La détermination du moment du retrait des réglementations sectorielles spécifiques et de l'ampleur de ce retrait nécessite un examen approfondi et l'évaluation d'un certain nombre de facteurs liés à la situation et au fonctionnement effectif du marché.

L'Autorité des télécommunications devrait envisager à cet égard de mener à bien et de publier un examen régulier de la situation du marché turc des télécommunications. Cet examen pourrait être axé sur le contrôle du marché afin de permettre à l'instance de régulation de remplir ses fonctions. Toutefois, il devrait aussi se concentrer sur l'impact de l'évolution du marché du point de vue des usagers et des avantages qu'ils retirent de la concurrence. L'évaluation du marché et de l'impact de la réglementation seraient également facilitées par la publication des données concernant les parts de marché détenues par les différentes entreprises et la qualité des services offerts par les acteurs du marché, en particulier dans le domaine de la téléphonie vocale fixe.

Le recours à l'auto-réglementation du secteur des télécommunications, au lieu de l'imposition directe de réglementations par le gouvernement, devient plus fréquent dans les pays de l'OCDE, par exemple dans la gestion de la numérotation. L'auto-réglementation est généralement considérée comme avantageuse car elle permet une plus grande flexibilité en réponse à des changements rapides et assure un meilleur respect des normes par le secteur. L'instance de régulation devrait réfléchir, le cas échéant, à la mise en place d'incitations pour encourager l'auto-réglementation. La réussite d'une telle réglementation dépendra évidemment du développement d'un dialogue entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants.

Transparence

Les dispositions législatives s'appliquant en Turquie au domaine des télécommunications sont réparties dans un certain nombre de textes du fait des amendements consécutifs adoptés au cours des soixante-quinze dernières années. L'accès au cadre législatif d'ensemble et son interprétation posent par conséquent certaines difficultés. La pratique ayant consisté dans le passé à amender la législation existante renforce en outre ces difficultés. Le regroupement de tous les textes pertinents par le ministère des transports et l'Autorité des télécommunications dans un document unique accessible au public permettrait donc d'accroître la cohérence et la transparence de la législation et de la réglementation.

L'Autorité des télécommunications, bien qu'elle n'y soit pas légalement tenue, a fréquemment recours à un processus de consultation publique (méthode des « avant-projets ») et il s'agit là d'une pratique louable. Toutefois, elle ne semble pas publier suffisamment les résultats de ces consultations et les raisons justifiant les décisions finalement adoptées. Des progrès dans ce domaine seraient très favorables à la transparence. Il devrait également être possible d'améliorer l'utilisation du site Internet de l'autorité dans le sens d'une plus grande transparence en y présentant plus d'informations sur les réglementations adoptées, ainsi que sur les documents et consultations en cours.

2.8. *Convergence des marchés*

La convergence entre le secteur des télécommunications et celui de la radiodiffusion progresse rapidement au niveau des technologies, des services et du marché dans les pays de l'OCDE et elle pose un certain nombre de défis en matière de réglementation à beaucoup de pays membres. En Turquie, la réglementation des infrastructures de diffusion, notamment les émetteurs radio et télévision et les équipements liés aux services terrestres, ainsi que les réseaux de télévision par câble, sont placés sous la juridiction de l'Autorité des télécommunications. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont entrepris des études sur les graves questions soulevées par la convergence, ainsi que sur ses conséquences du point de vue du cadre législatif et réglementaire s'appliquant aux télécommunications et à la radiodiffusion. Mais aucune réponse simple n'a encore été trouvée à ces questions. En Turquie, l'Autorité des télécommunications est consciente de l'importance de ces questions et travaille à établir un protocole avec le Conseil suprême de la radio et de la télévision, une instance de régulation chargée de la programmation ou des services de contenu dans la radiodiffusion, et qui cherche à éliminer les duplications, complexités et d'autres problèmes au sein du cadre réglementaire actuel. Toutefois, la Turquie devrait prendre d'autres mesures pour revoir les cadres légaux et réglementaires eux-mêmes.

3. PERFORMANCE DU MARCHÉ

3.1. Introduction

La réforme de la réglementation a pour objectif d'accroître l'efficacité de la fourniture des services, ainsi que les avantages qui doivent en résulter pour les usagers et les usagers. Cette section évalue les performances du secteur turc des télécommunications dans la fourniture de ces avantages aux usagers en se servant d'indicateurs concernant la pénétration des réseaux, l'investissement, les tarifs et la qualité.

Les principaux éléments de performance du marché examiné ci-dessous sont :

- le développement et la modernisation du réseau ;
- les services reposant sur une infrastructure et des technologies de pointe ;
- la baisse des tarifs ;
- l'amélioration de la qualité des services ;
- l'augmentation du choix pour l'utilisateur ;
- les avantages du point de vue des usagers.

La libéralisation complète du marché turc des télécommunications interviendra au début 2004, voire plus tôt si plus de 50 % des actions de Türk Telekom sont privatisées, et, si l'on se base sur l'expérience d'autres pays, le marché devrait alors montrer une croissance dynamique du point de vue des nouvelles entrées, de l'investissement et du développement des services. Tout accroissement, cependant, lors de l'ouverture du marché pourrait ralentir la croissance potentielle et les avantages pour les usagers. A cet égard, les mesures réglementaires nécessaires évoquées dans la section précédente devront être mises en œuvre en temps opportun.

La Turquie est déterminée à développer son secteur des télécommunications dans un environnement pleinement concurrentiel et a mis en place ou prépare actuellement la réglementation nécessaire au développement éventuel de marchés des télécommunications concurrentiels. Il importe de tirer tous les avantages que peut offrir la concurrence et d'en faire bénéficier les usagers. L'efficacité du marché permettra à cet objectif de se réaliser mais à court terme, le marché des télécommunications passant d'une situation de monopole à la concurrence, la réglementation a un rôle essentiel à jouer. L'accès à des données d'évaluation comparative de qualité est aussi important dans ce contexte et l'Autorité des télécommunications doit améliorer ses capacités à recueillir et à publier de telles données.

3.2. Développement du marché

Le chiffre d'affaires du secteur des services de télécommunication a été multiplié par 6 en Turquie : en termes nominaux, celui-ci est passé de TRL 480 trillions en 1997 à TRL 2 957 trillions en 1999 (Tableau 2). La part du PIB représentée par le secteur des télécommunications a augmenté de manière significative de 1.37% à 3.82% pendant la période 1990-99. Avec l'expansion du réseau et la numérisation pendant les années 90, l'investissement dans les télécommunications publiques s'est positionné autour de 1 à 2% du GFCF national, atteignant 3.4% en 1999. Pendant la période 1997-99, l'investissement dans les télécommunications a représenté en moyenne 2.2% du GFCF.

Le nombre de lignes téléphoniques a augmenté de manière importante dans les années 90, passant de 6.9 millions de lignes en 1990 à 18.1 millions en 1999. En conséquence, le taux de pénétration est passé de 12 lignes d'accès pour 100 habitants en 1990 à 27 pour 100 habitants en 1999, chiffre cependant toujours bien inférieur à la moyenne de l'OCDE qui est de 46. En ce qui concerne les canaux d'accès (y compris les lignes RNIS) par 100 habitants, la Turquie avec 27 canaux en 1999 se situait aussi en dessous de la moyenne de l'OCDE, qui est de 52. L'emploi dans les télécommunications, qui était de 72.6 milliers en 1985, a augmenté régulièrement pour atteindre 93.9 milliers en 1993 puis est redescendu à 76.8 milliers en 1999.

Tableau 2. Principaux indicateurs du secteur des télécommunications en Turquie

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recettes d'exploitation des services de télécommunication (en trillions de Livres turques)	84	208	480	1 669	2 957	-	-
Emploi total	74 837	75 408	73 177	-	76 769	-	-
Recettes d'exploitation par ligne d'accès (en millions de Livres turques)	5.9	14.5	30.5	98.4	163.7	-	-
Recettes d'exploitation par employé (en millions de Livres turques)	1 117	2 755	6 557	-	38 515	-	-

Source : OCDE, *Perspectives des communications*, 2001.

Note : L'emploi total pour 1999 inclut les services fixes et mobiles.

En 1999, l'opérateur historique, Türk Telekom, était classé, sur la base du chiffre d'affaires, 29^{ème} des grands opérateurs publics de télécommunications dans la zone de l'OCDE. Plus de 90% de ses recettes proviennent de ses services de téléphonie vocale fixe. Le nombre de ses employés est resté relativement stable au cours des cinq dernières années mais les recettes par employé ont connu une augmentation significative, parallèlement à la croissance du taux de pénétration (Tableau 3). Bien qu'il faille prendre en compte le niveau élevé de l'inflation, il semblerait que les pressions liées à la future privatisation et l'échec des appels d'offres, ainsi que la perspective de la pleine libéralisation du marché, aient amené l'entreprise à utiliser ses ressources humaines de manière plus efficace.

Tableau 3. Emploi et recettes de Türk Telekom par employé

	1997	1998	1999	2000	2001 (projection)
Emploi	73 177	72 845	72 463	72 412	74 309
Recettes d'exploitation par employé (en millions de Livres turques)	6 545.4	14 237.6	21 074.9	33 790.0	50 680.9

Source : Rapport annuel 2000-2001 de Türk Telekom.

Développement et modernisation du réseau

La Turquie a eu les taux de pénétration des télécommunications les plus faibles de l'OCDE. L'augmentation des investissements a entraîné une croissance de l'accès aux télécommunications à un taux de croissance annuel de 18.4% de 1987 à 1992 et de 13.2% pendant la période 1992-97. Ce taux s'est maintenu à 8.1% pendant la période 1995-99. Cette croissance, cependant, a été insuffisante pour combler l'écart entre les taux de pénétration de la Turquie et la moyenne de l'OCDE, bien que cet écart ait diminué. En ce qui concerne le nombre de lignes d'accès pour 100 habitants, la Turquie était classée au 27^{ème} rang de l'OCDE en 1999 avec un taux de pénétration de 27 lignes pour 100 habitants, la moyenne de l'OCDE étant de 46 (voir Figure 2). Le taux de pénétration a dépassé 28 à la fin de 2001.

Figure 2. Lignes d'accès pour 100 habitants

Error! Objects cannot be created from editing field codes.

Le Tableau 4 montre qu'en Turquie, l'investissement dans les télécommunications publiques en pourcentage du chiffre d'affaires a diminué très fortement à la fin des années 90 et n'a commencé à se redresser qu'à partir du moment où la perspective de la concurrence et de la privatisation de Türk Telekom a commencé à devenir une réalité.

Tableau 4. Investissement dans les télécommunications publiques en pourcentage du chiffre d'affaires

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997	1998	1999
Turquie	65.2	28.9	31.5	24.4	17.0	17.3	11.8	19.5
Moyenne de l'OCDE	25.8	27.5	25.0	24.0	25.4	24.4	25.1	26.6

Source : OCDE, *Perspective des communications*, 2001.

Numérisation

Parallèlement à l'extension du réseau, la Turquie a mis en œuvre un processus de numérisation et, au début des années 90, le taux de numérisation du réseau fixe y était supérieur à la moyenne de l'OCDE. Toutefois, ce taux est tombé au-dessous de la moyenne de l'OCDE dans la deuxième moitié des années 90, avec l'augmentation du nombre de pays étant parvenus à une numérisation à 100% (Tableau 5). Le taux est monté à 87.3 en 2000 et à 88.5 en 2001. La Turquie a introduit le système RNIS, mais il est peu adopté.

Les services commerciaux de type ADSL ont été introduits au cours du deuxième semestre 2001. La Turquie comptait 884 574 abonnés à des services de télévision par câble en 2000, une augmentation de 73% depuis 1997, et ce chiffre a atteint 908 662 en 2001. Le taux de pénétration de la télévision par câble, mesuré à partir du pourcentage de foyers ayant accès au câble, était encore d'environ 16% à la fin 2000. Les services d'accès à Internet par le réseau câblé viennent aussi seulement d'être introduits.

Les taux de numérisation du réseau mobile ont été par contre plus élevés en Turquie, ceci reflétant l'introduction relativement tardive des services par rapport à d'autres pays ayant développé auparavant des réseaux mobiles analogues (Tableau 6).

Tableau 5. Pourcentage de lignes d'accès numériques (Réseau fixe)

	1993	1995	1997	1998	1999
Turquie	74	77	82	83	84
Moyenne de l'OCDE	59	75	88	92	94
Nombre de pays de l'OCDE parvenus à une numérisation à 100%	0	4	10	14	19

Source : OCDE, *Perspectives des communications*, 2001.

Tableau 6. Pourcentage d'abonnés aux réseaux numériques (Réseau mobile)

	1997	1998	1999
Turquie	92	96	-
Moyenne de l'OCDE	78	87	93
Nombre de pays de l'OCDE parvenus à une numérisation à 100%	2	5	6

Source : OCDE, *Perspectives des communications*, 2001.

Services de téléphonie mobile cellulaire

Contrairement au marché de la téléphonie fixe, le marché mobile en Turquie s'est ouvert en 1994 avec la participation de deux opérateurs (Türkcell et Telsim). Cette situation de duopole s'est maintenue jusqu'au début 2001, date à laquelle un nouvel opérateur (Aria) a commencé à offrir ses services, un quatrième opérateur (Aycell) étant ensuite entré sur le marché en décembre 2001. Le taux de pénétration de la téléphonie mobile est passé de 2.5 pour 100 habitants en 1997 (moyenne de l'OCDE : 15.6) à 11.8 en 1999 (moyenne de l'OCDE : 32.4), réduisant ainsi l'écart avec la moyenne de l'OCDE. Les abonnements prépayés ont joué un rôle important dans la croissance du secteur mobile. Ce type d'abonnement représentait, par exemple, 44% de l'ensemble des abonnés à des services mobiles de Türkcell à la fin 2000.

Tableau 7. Nombre d'abonnés aux réseaux mobiles (en milliers)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Türkcell				1 100	2 300	5 466	10 100	11 800 (sept.)
Telsim				510	1 206	2 330	3 300	Plus de 6 000 (juin)
Aria								500 (oct.)
Aycell								50 (déc.)
TOTAL	175	437	806	1 610	3 506	7 796	13 400	19 200 (fin)
Pénétration du marché (%)	0.3	0.7	1.3	2.5	5.4	11.8	de 28)	28.7 (fin)

Source : Rapports annuels des entreprises concernées et OCDE.

A la fin 2001, le nombre d'abonnés de téléphonie mobile a atteint 19.2 millions ou 28.7 abonnés pour 100 habitants, ce qui représente un taux de pénétration supérieur à celui du réseau fixe. Türkcell contrôlait la part de marché la plus importante avec 75.4% d'abonnés en 2000 (Seuls Türkcell et Telsim étaient présents sur le marché en 2000).

Développement de la concurrence

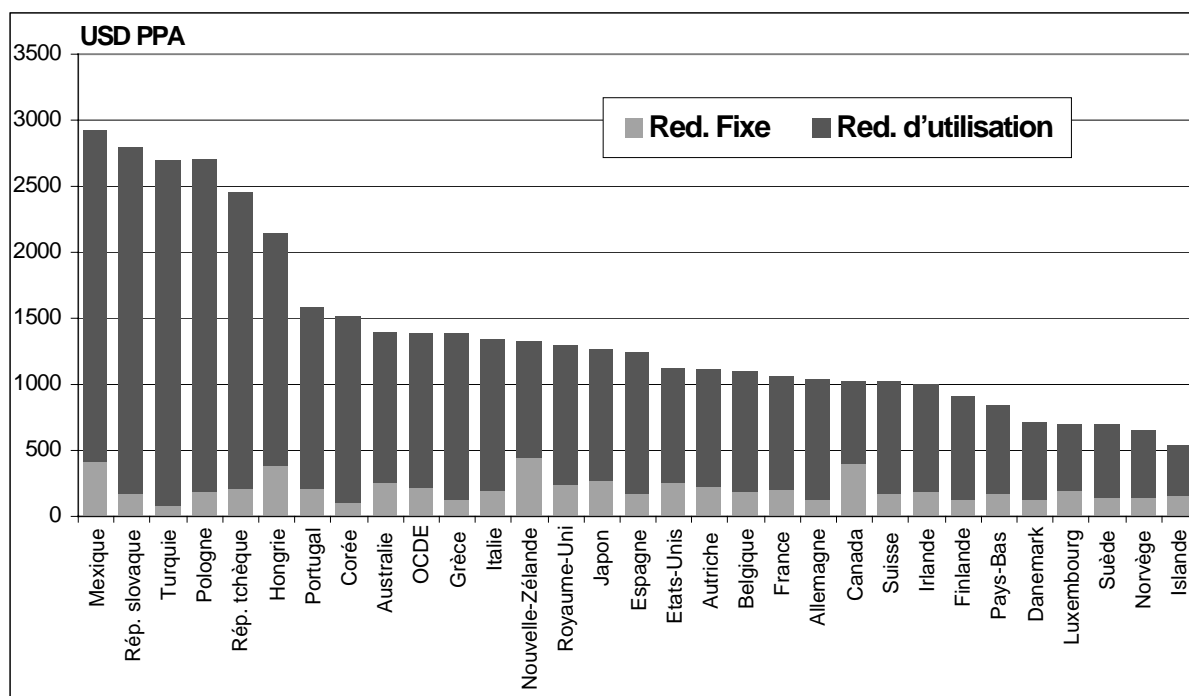
La libéralisation complète du secteur turc des télécommunications doit attendre la privatisation d'une majorité des actions de Türk Telekom ou 2004 au plus tard, date à laquelle le monopole de Türk Telekom sur les infrastructures fixes et la téléphonie vocale fixe sera ouvert à la concurrence. Il n'existe toujours pas d'autres infrastructures fixes de communication et les entreprises de télévision par câble utilisent l'infrastructure de Türk Telekom. Dans le secteur mobile où la concurrence a été introduite (duopole jusqu'en 2001 et quatre opérateurs depuis), les consommateurs et les usagers ont pu bénéficier de certains avantages, principalement sous la forme d'une baisse des prix et de la diversification des services. Lorsque Aria est entré sur le marché, par exemple, les opérateurs en place ont offert de nouvelles formules reposant sur une réduction de 60% du montant de l'abonnement mensuel et de 50% du prix des appels sur leurs réseaux. La part totale des abonnés des nouveaux entrants par rapport aux opérateurs historiques Türkcell et Telsim semblait se situer autour de 3% à la fin 2001, année de leur entrée sur le marché. La résolution des conflits autour des services de roaming et l'introduction de la portabilité des numéros devraient contribuer à accroître de manière significative la concurrence dans ce segment de marché.

Performance et rééquilibrage des prix

Les prix observés dans d'autres pays constituent un outil d'évaluation comparative important pour déterminer les performances relatives des marchés des télécommunications. L'OCDE a comparé à cette fin les tarifs d'un panier de services de télécommunication pour abonnés résidentiels et professionnels dans chacun des trente pays de l'OCDE.³³ La Turquie est classée au 28^{ème} rang des pays de l'OCDE pour les paniers de services pour abonnés résidentiels et pour abonnés professionnels évalués à parité de pouvoir d'achat (voir Figures 3 et 4).

Figure 3. Panier OCDE composite de redevances téléphoniques pour abonnés professionnels, novembre 2001, hors TVA

(en USD ppa)

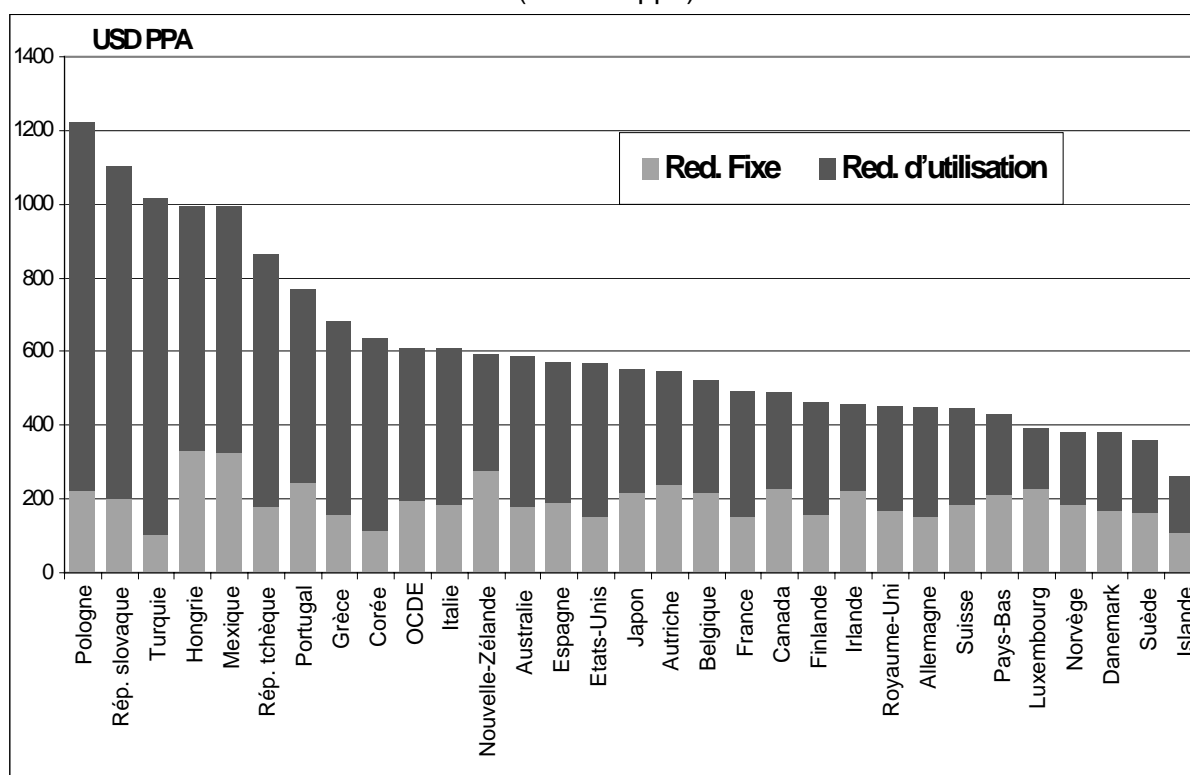


Source : OCDE.

Note : Montants hors TVA. Appels vers les réseaux mobiles et internationaux compris.

Figure 4. Panier OCDE composite de redevances téléphoniques pour abonnés résidentiels, novembre 2001, hors TVA

(en USD ppa)



Source : OCDE.

Note : Comprend la TVA. Appels vers réseaux mobiles et internationaux compris.

L'une des caractéristiques des redevances téléphoniques en Turquie est que leur partie fixe est la plus basse des pays de l'OCDE pour les abonnés professionnels et résidentiels.³⁴ Les redevances d'utilisation, cependant, sont élevées en Turquie, qui est l'un des pays les plus chers. La Turquie a entrepris un rééquilibrage de ses tarifs de téléphonie fixe et il est encore possible d'ajuster les tarifs de manière à mieux refléter les coûts.

Tableau 8. Tarifs de téléphonie locale (en Livres turques)

	1996	1997	1998	1999	2000	Déc. 2001
Tarif de raccordement	10 000 000	19 000 000	12 500 000	12 350 000	13 350 000	7 000 000
Tarif de l'abonnement mensuel	250 000	625 000	1 000 000	1 500 000	2 480 000	4 810 000
Prix de l'unité de 3 minutes	4 500	11 250	15 545	30 000	74 400	144 300

Note : La Turquie n'établit pas de distinction tarifaire entre abonnés professionnels et abonnés résidentiels.

Source : Türk Telekom.

Tarifs des télécommunications internationales

Les tarifs des télécommunications internationales en Turquie, mesurés en dollars US, étaient parmi les plus élevés de l'OCDE au début des années 90. Ils ont diminué pendant la seconde moitié des années 90 et se situent même dans certains cas au-dessous de la moyenne de l'OCDE. Cette baisse est due principalement à la concurrence indirecte, notamment celle des services de rappel. Toutefois, malgré cette amélioration, les redevances turques étaient encore parmi les plus élevées en 2000.³⁵ Le panier OCDE de redevances téléphoniques internationales³⁶ de novembre 2001 montre que les redevances internationales de la Turquie sont environ trois fois supérieures à la moyenne de l'OCDE, tant pour les abonnés professionnels que pour les abonnés résidentiels, ce qui en fait l'un des pays les plus chers de l'OCDE pour ces services (Tableau 9). Le temps facturé avec les États-Unis a diminué mais reste élevé en comparaison avec d'autres circuits de communication (Tableau 10).

Tableau 9. Panier OCDE de redevances téléphoniques internationales (novembre 2001)

	Abonnés professionnels (hors taxes)		Abonnés résidentiels (taxes comprises)	
	USD	USD ppa	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
République 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
Mexico	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
USA	0.52	0.52	1.48	1.48
Moyenne OCDE	0.89	1.27	1.22	1.75

Source : OCDE, Teligen.

Tableau 10. Temps facturé avec les États-Unis (en USD)

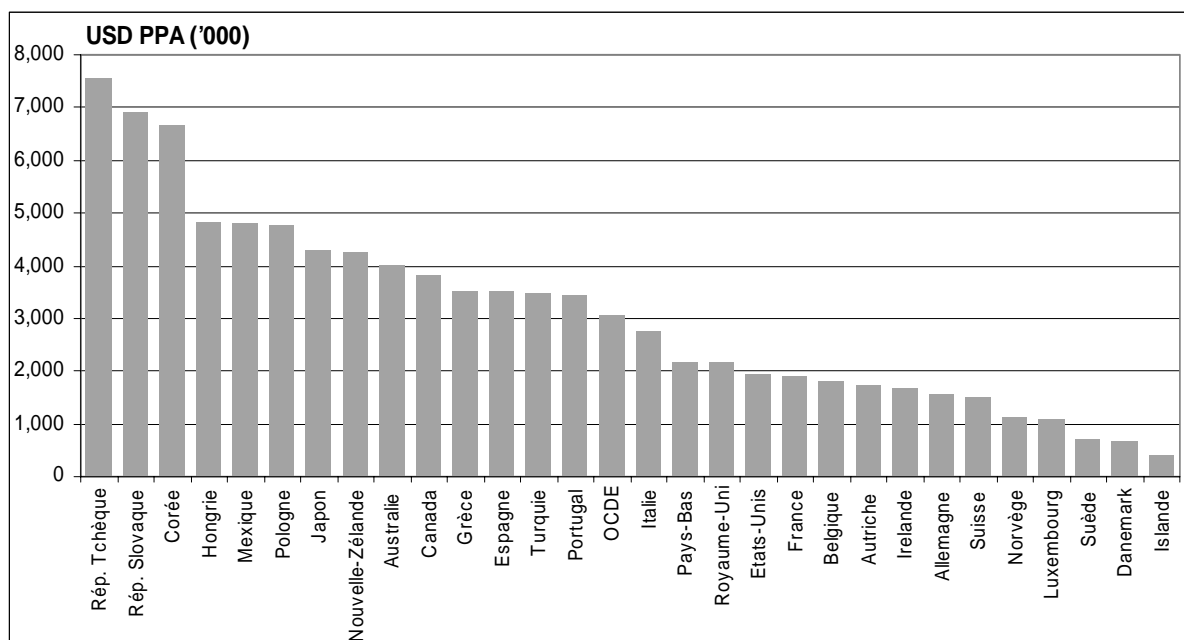
	1997	1998	1999	2000	2001
France	0.26	0.21	0.20	0.19	0.19
Grèce	0.86	0.55	0.30	0.25	0.26
Irlande	0.33	0.19	0.19	0.18	0.18
Italie	0.33	0.22	0.22	0.20	0.20
Portugal	0.60	0.43	0.30	0.20	0.20
Espagne	0.48	0.26	0.27	0.25	0.26
Turquie	0.82	0.76	0.66	0.41	0.38
Royaume-Uni (BT)	0.20	0.21	0.21	0.21	0.21

Source : Bureau international, Commission fédérale des communications (USA).

Lignes louées

La disponibilité de lignes louées et leurs tarifs sont des facteurs importants pour le développement de la concurrence car les nouveaux entrants s'appuient initialement sur ces circuits pour développer leurs services. Les circuits loués sont aussi devenus importants pour le développement des services Internet. Par rapport aux tarifs pratiqués dans les autres pays de l'OCDE, les redevances nationales de la Turquie pour les lignes louées de 2Mbit se situent à un niveau plus favorable que les redevances téléphoniques puisqu'elles sont seulement légèrement supérieures à la moyenne de l'OCDE (Figure 5).

Figure 5. Panier OCDE de redevances nationales pour les lignes louées, novembre 2001, 2 Mbits
(en USD ppa, hors TVA)



Source : OCDE.

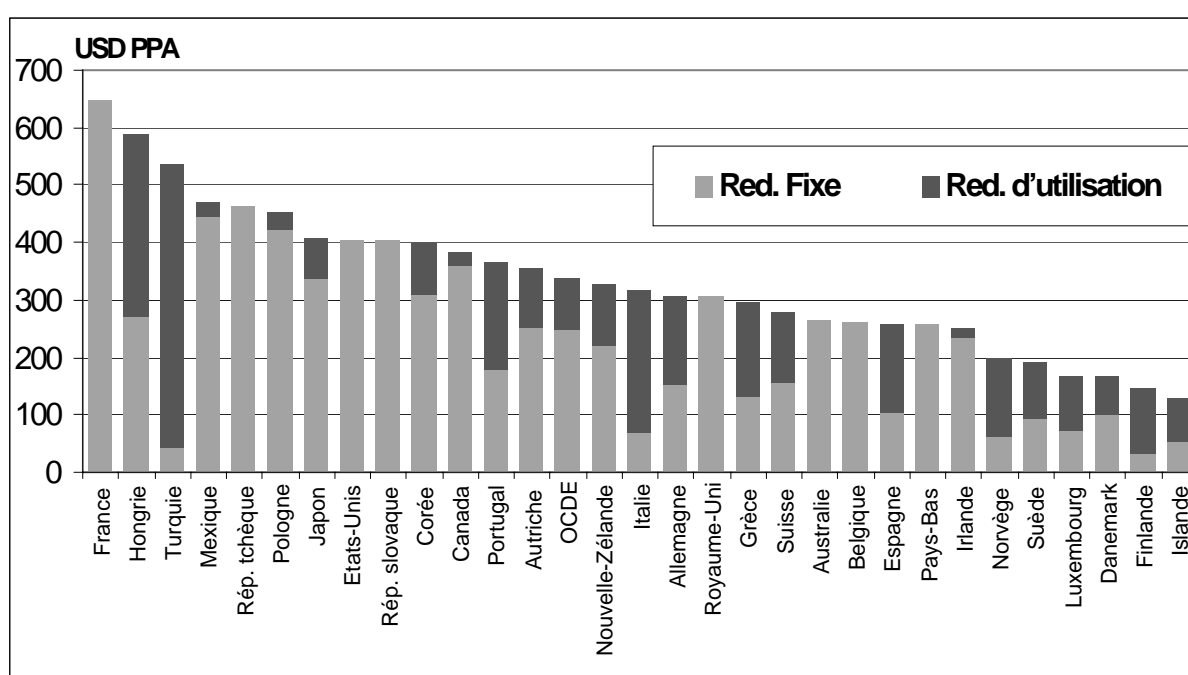
Note : Les montants indiqués sont hors TVA.

Tarifs des télécommunications mobiles

Malgré le développement de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile, sous la forme d'un duopole jusqu'en 2001 et avec quatre opérateurs ensuite, le niveau des tarifs pratiqués en Turquie dans ce secteur a été l'un des plus élevés de l'OCDE. La Turquie se situait au 21^{ème} rang en août 2000, est passée au 17^{ème} en août 2001, mais elle est redescendue au 28^{ème} rang en novembre 2001 (Figure 6). Les redevances correspondantes du panier d'abonnés professionnels étaient parmi les plus élevées des pays de l'OCDE (USD/ppa 1 956), plaçant la Turquie au deuxième rang, et environ le double de la moyenne de l'OCDE (USD/ppa 1 000) en novembre 2001.

Figure 6. Panier OCDE de tarifs de télécommunication mobile pour les usagers privés, novembre 2001

(TVA comprise) en USD ppa



Source: OCDE, Teligen.

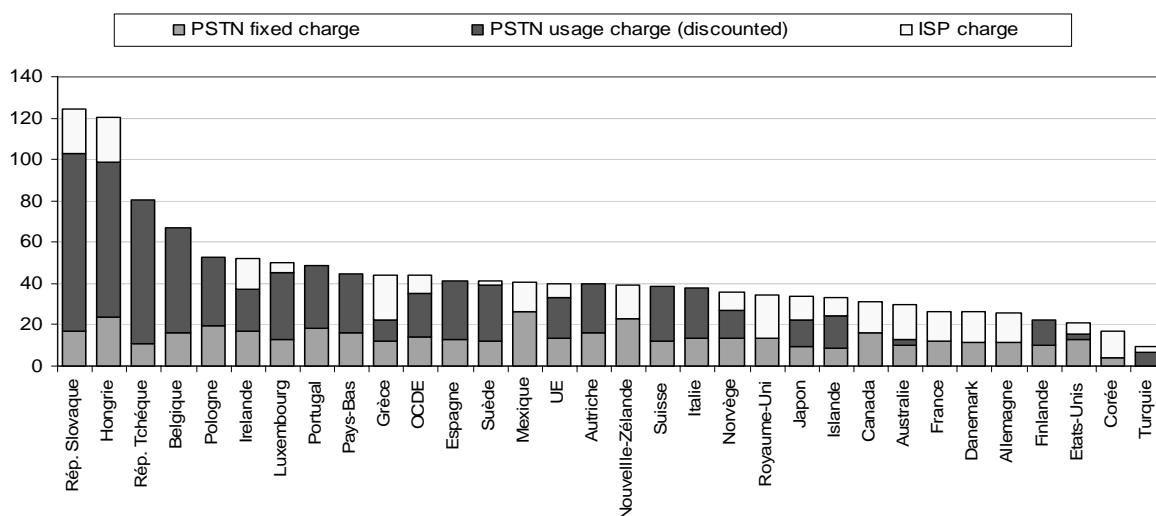
Note : Ce panier correspond à 50 minutes par mois et exclut les communications internationales. TVA incluse.

Développement et performance de l'Internet

Le nombre total d'abonnés à l'Internet en Turquie était évalué environ 2.4 millions à la fin 2001 (une augmentation importante puisqu'ils n'étaient que 0.3 million à la fin 1999), parmi lesquels 194 000 ou 8% d'abonnés de Türk Telekom. Ce chiffre représente environ 5.5 abonnés pour 100 habitants. Le nombre d'hôtes Internet pour 1000 habitants a rapidement augmenté et atteignait 3.3 en octobre 2000. L'augmentation intervenue entre juillet 1999 et janvier 2000 (175.2%) représente l'un des taux de croissance les plus élevés, la moyenne de l'OCDE ayant été pendant la même période de 51.3%. Toutefois, la Turquie continue à faire partie du groupe de pays présentant les taux de pénétration les plus bas d'hôtes Internet.

Le panier OCDE de tarifs d'accès à l'Internet pour 20 heures montre que les tarifs de la Turquie sont les plus bas de l'OCDE en période de pointe (Figure 7). La performance de la Turquie est également la meilleure des pays de l'OCDE en période creuse. Ce bon résultat est confirmé aussi dans le panier de 40 heures. Toutefois, malgré ces tarifs très bas, le nombre d'abonnés reste faible. Ceci semble être dû à la faible pénétration de la téléphonie fixe, au niveau relativement peu élevé des revenus et au nombre réduit d'hôtes Internet proposant un contenu en langue turque. La Turquie, cependant, semble présenter de bonnes potentialités pour une croissance rapide et forte du nombre d'utilisateurs de l'Internet.

Figure 7. Panier OCDE de tarifs d'accès à l'Internet pour 20 heures en période de pointe sur la base des tarifs réduits du RTPC, août 2001
(en USD/ppa, TVA comprise)



Source : OCDE.

Note : Les frais fixes RTPC incluent le tarif mensuel de location. Le panier correspond à 20 appels d'une heure. Dans certains pays, les frais RTPC et FSI sont regroupés sous le tarif RTPC ou sous le tarif FSI.

Qualité du service

La Turquie a connu un taux élevé de fréquence des dérangements sur les lignes téléphoniques pendant les années 90. Le nombre de dérangements pour 100 lignes par an était encore de 56 en 1998, malgré les progrès réalisés tout au long de la décennie. D'un autre côté, le pourcentage de pannes réparées dans un délai de 24 heures a été relativement élevé en Turquie puisqu'il était de 90 à 95% pendant les années 90.

Le nombre de publiphones a augmenté de manière continue, sauf entre 1998 et 1999, et était de 78 000 en 1999, contre 58 000 en 1995. Ces chiffres correspondent à 1.0 publiphone pour 1 000 habitants en 1995 et 1.2 en 1999. La principale raison de l'augmentation relativement faible du nombre de publiphones est qu'un certain nombre des téléphones existants ont été remplacés par des téléphones à carte. En fait, le pourcentage de publiphones acceptant les cartes téléphoniques et les cartes de crédit était de 37% en 1995 et a dépassé 60% en 1997. En revanche, le nombre de publiphones a diminué depuis 1999 pour atteindre 71 000 à la fin de 2001. Cette période correspond à celle de la pénétration accrue des services mobiles GSM, ce qui pourrait être une des principales raisons de la baisse.

Environ 85% des usagers ont accès à une facturation détaillée en Turquie alors que ce pourcentage est de 100% dans un certain nombre de pays de l'OCDE. En outre, la facturation détaillée est proposée à un coût supplémentaire en Turquie.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

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

Le régime de régulation en place en Turquie présente un certain nombre de points forts (voir plus bas). Ces points forts tiennent avant tout à l'importance accordée par le gouvernement et l'instance de régulation aux forces du marché et à leur volonté de mettre en place une réglementation axée sur le marché. Toutefois, la libéralisation complète du marché des télécommunications en Turquie n'interviendra que 1^{er} janvier 2004 ou quand plus de 50 % des actions de Türk Telekom seront privatisées. La Turquie sera donc le dernier pays de l'OCDE à franchir le pas de la libéralisation complète du marché des télécommunications. Ce délai est regrettable et la Turquie devrait peut-être méditer l'expérience irlandaise : l'Irlande, qui avait obtenu une dérogation de l'UE au sujet de l'ouverture du marché en 1998, a décidé d'ouvrir son marché 18 mois avant la fin du délai accordé et ceci a permis un développement positif du secteur. Le gouvernement turc pourra mener à bien le processus complet de libéralisation s'il réussit à trouver un investisseur stratégique étranger pour Türk Telekom et à ramener la participation du gouvernement à l'entreprise à un niveau inférieur à 50%.

Parallèlement à la décision d'ouverture complète du marché en 2004 ou quand plus de 50 % des actions de Türk Telekom seront privatisées et de la privatisation complète de Türk Telekom, la Turquie a introduit au cours des dernières années d'importantes réformes de ses dispositions institutionnelles et de son régime réglementaire de base, afin d'ouvrir la voie à une libéralisation complète et de préparer le terrain au développement de marchés concurrentiels. La création de la première instance de régulation indépendante spécifique à un secteur et le transfert des fonctions de régulation d'un ministère du gouvernement vers cette instance constituent les changements principaux. Une Autorité de la concurrence a aussi été mise en place pour assurer le respect des règles de la concurrence dans l'ensemble de l'économie. Les changements les plus importants du régime réglementaire comprennent notamment l'introduction d'un régime de licences, d'un régime d'interconnexion, d'un système de plafonnement des prix et d'une obligation de service universel.

Avec l'approche de la libéralisation complète du marché, l'instance de régulation doit notamment achever la mise en place des sauvegardes nécessaires et consacrer ses ressources humaines limitées à la solution des problèmes immédiats et au développement prioritaire d'un cadre réglementaire adapté. Ceci, inévitablement, entraînera une certaine insatisfaction chez l'ensemble des acteurs du marché et l'instance de régulation se trouvera soumise à des pressions accrues. Devenue opérationnelle en août 2000 seulement, l'Autorité des télécommunications est consciente de la nécessité de mettre en place une réglementation détaillée à propos de pratiquement tous les aspects du secteur des télécommunications. Le système de redevances des licences doit être mis en œuvre et la tarification standard de référence pour le régime d'interconnexion doit être finalisée par l'instance de régulation. La portabilité des numéros et les procédures formelles de traitement des plaintes des usagers sont d'autres exemples de domaines dans lesquels la réglementation doit être développée. Le fait que l'instance de régulation soit consciente des différents besoins en matière de réglementation est en soi une force et montre qu'elle travaille dans la bonne direction en dépit de ressources humaines limitées.

Encadré 2. Points forts

- Volonté de développer un marché ouvert et concurrentiel des télécommunications.
- Mise en place du cadre institutionnel et juridique nécessaire à la libéralisation du marché.
- Conscience de la nécessité d'établir de nouvelles réglementations en vue du développement d'un marché concurrentiel.
- Recours fréquent à des consultations publiques dans le processus de décision.
- Bonne coopération entre l'instance indépendante de régulation et l'Autorité de la concurrence.
- Concurrence dans le secteur de la téléphonie mobile.

Un autre point fort du régime réglementaire turc est le recours fréquent aux consultations publiques dans les processus de décision du ministère des transports et de l'Autorité des télécommunications, bien qu'il n'existe aucune obligation légale à ce sujet. Ceci devrait favoriser la transparence du processus de décision et la qualité des décisions, ainsi que leur mise en œuvre, et renforcer l'indépendance de l'instance de régulation. La création prévue d'un Conseil des politiques de télécommunication est une initiative positive qui devrait améliorer encore la qualité des décisions de l'instance de régulation, à condition que n'en soient pas exclus les représentants des usagers et d'autres acteurs concernés. Le gouvernement devrait renforcer encore la pratique des consultations publiques en rendant publiquement plus clairs les critères pour déterminer quelles questions seront l'objet de consultations et lesquelles ne le seront pas, en indiquant aussi la durée normale de la période de consultation, et en exigeant que les décisions finales soient accompagnées des raisons spécifiques justifiant leur adoption.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la libéralisation du marché des télécommunications a entraîné une intervention accrue de l'Autorité de la concurrence dans le secteur ; une coopération et une coordination étroite entre l'Autorité de la concurrence et l'instance de régulation des télécommunications est donc nécessaire. Cet aspect prendra un tour vraisemblablement encore plus important à l'avenir avec l'ouverture du secteur à la concurrence. Les mesures de désignation des opérateurs en position dominante et d'imposition d'une réglementation asymétrique comme celle utilisée dans le domaine de l'interconnexion, par exemple, doivent être examinées du point de vue des règles de la concurrence et de leur compatibilité avec les principes définis par l'Autorité de la concurrence. A cet égard, la législation turque fournit un cadre favorable à l'établissement de bonnes relations de travail entre les deux institutions. Le protocole de coopération entre les deux organisations actuellement en cours d'élaboration est aussi un élément positif de ce point de vue.

En dépit de certains problèmes, notamment en ce qui concerne les accords nationaux de roaming, la concurrence s'est améliorée dans le secteur de la téléphonie mobile par l'entrée de deux nouveaux opérateurs sur ce marché précédemment contrôlé par un duopole. Cette concurrence s'est déjà traduite par certains avantages pour les usagers sous la forme de tarifs relativement moins élevés que dans d'autres secteurs et d'un plus grand choix de services. Et malgré le niveau élevé de taxation imposé aux usagers de services mobiles, le taux de pénétration a déjà dépassé celui du marché de la téléphonie fixe. Bien que la concurrence reste limitée, puisque deux nouveaux opérateurs GSM ne sont entrés sur le marché qu'en mars et en décembre 2001 et qu'un cinquième entrant n'est pas prévu dans un avenir immédiat, la concurrence devrait être renforcée par de nouvelles mesures réglementaires, par exemple en termes de roaming et portabilité des numéros, entraînant d'autres avantages pour les usagers du point de vue des tarifs et du choix des services.

Bien que les points forts du cadre réglementaire turc offrent un potentiel favorable à la création d'un marché concurrentiel efficace et source d'avantages pour les usagers turcs et l'économie dans son ensemble, un certain nombre de questions réglementaires doivent encore être résolues (Encadré 3).

Encadré 3. Points faibles

- La réglementation nécessaire n'est pas complètement en place.
- Manque de flexibilité des procédures de recrutement permises à l'Autorité des télécommunications.
- Absence de concurrence dans l'infrastructure et les services de téléphonie fixe.
- Türk Telekom n'a pas encore été privatisée.
- Restrictions imposées aux participations étrangères.
- Forte taxation du secteur de la téléphonie mobile.

L'Autorité des télécommunications n'a commencé à fonctionner qu'en août 2000 et elle a dû remplir un nombre important de tâches depuis cette date, notamment l'élaboration d'un certain nombre de réglementations conformément au régime réglementaire défini en particulier par la loi n° 4502 de janvier 2000 et la loi n° 4673 de mai 2001. Bien qu'ayant déjà bien avancé dans ce domaine, l'instance de régulation a encore beaucoup à faire pour achever la mise en place de la réglementation nécessaire à un marché des télécommunications entièrement libéralisé. La fixation du montant minimum des redevances des licences, nécessaire pour la mise en place du régime des licences, la définition de tarifs standards d'interconnexion, y compris pour les services de roaming des opérateurs mobiles, l'établissement de réglementations au sujet de la portabilité des numéros et de la présélection de l'opérateur et la création d'un régime de service universel en sont quelques exemples. Compte tenu de ses ressources humaines réduites réparties dans de nombreux secteurs différents, l'instance de régulation devrait mettre à profit l'expertise externe et, en particulier, les bonnes pratiques en matière de réglementation déjà mises en œuvre à l'intérieur de l'UE.

A cet égard, les contraintes imposées à l'instance de régulation en matière de recrutement de personnel, dont il a été question dans ce chapitre, ont réduit sa capacité à adopter avec toute la rapidité voulue les mesures nécessaires. Le manque de ressources pourrait également remettre en cause l'indépendance de l'instance de régulation. Celle-ci devrait être autorisée à recruter librement le personnel dont elle a besoin, et pas uniquement à partir de la fonction publique. Elle devrait en outre bénéficier d'une certaine marge de manœuvre par rapport à l'échelle des salaires de la fonction publique. Ceci aurait pour effet de la renforcer et de garantir la mise en œuvre de réglementations de haute qualité.

L'organisation monopolistique de l'infrastructure et des services de téléphonie fixe en Turquie a limité la croissance et l'expansion de ces marchés et, par voie de conséquence, les avantages résultant des nouvelles technologies et des nouveaux services pour les usagers. Le faible taux de pénétration de la téléphonie fixe (environ 27%) et le nombre encore peu important d'abonnés aux services d'accès à l'Internet, malgré des tarifs parmi les plus bas des pays de l'OCDE, en sont des illustrations. Le gouvernement turc devrait donc s'efforcer d'accélérer le processus d'ouverture du marché, si possible avant 2004. Au minimum, il devrait autoriser l'octroi de licences et la construction de réseaux avant 2004, afin que les nouveaux entrants soient en mesure d'offrir leurs services immédiatement après la libéralisation complète du marché. La délivrance des licences à partir de janvier 2004 seulement risquerait d'entraîner le maintien du monopole de la téléphonie fixe une année supplémentaire, pendant que les nouveaux entrants investissent dans l'infrastructure des réseaux. Pour cette raison également, le dégroupage complet et la revente de la boucle locale devraient être autorisés.

La privatisation complète est considérée comme un élément important du processus de libéralisation en Turquie. Le gouvernement a recherché très activement des investisseurs stratégiques internationaux. Ces tentatives, cependant, n'ont pas abouti en raison de conditions économiques et de marché peu favorables à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Le nouveau plan de privatisation devant être annoncé en avril 2002 devrait relancer le processus de privatisation. En outre, pour mener à bien la privatisation à l'avenir, la participation directe du gouvernement à la gestion de Türk Telekom, grâce au maintien d'une action privilégiée, devrait être supprimée. Une telle mesure contribuerait à accroître l'attrait de l'entreprise pour les investisseurs stratégiques étrangers.

Les restrictions relatives à la participation étrangère (jusqu'à 49% dans le cas des opérateurs de télécommunications qui opèrent dans le cadre d'un accord de concession, et jusqu'à 45% dans le cas de Türk Telekom) sont injustifiées et devraient être supprimées. Ces restrictions, en effet, ne peuvent que freiner l'investissement et l'accès aux nouvelles technologies et accroître le coût du capital pour les entreprises nationales. Les investisseurs et opérateurs étrangers ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination car les investisseurs et opérateurs turcs ont la possibilité d'entrer sur la plupart des marchés de l'OCDE sans rencontrer de tels obstacles. En outre, le marché turc des télécommunications doit attirer beaucoup plus d'investissements étrangers afin, par exemple, de pouvoir disposer d'un cinquième opérateur sur le marché de la téléphonie mobile et de permettre une réelle situation de concurrence au moment de l'ouverture du marché de la téléphonie fixe.

Enfin, l'imposition d'un niveau de taxation de l'ordre de 55 à 60% sur le montant de la facture des usagers de services mobiles est un facteur pénalisant qui aura des conséquences négatives à la fois sur le secteur et sur l'ensemble de l'économie. Compte tenu du taux de pénétration peu élevé de la téléphonie vocale fixe et de l'utilité des téléphones mobiles dans les situations d'urgence, l'utilisation de ces derniers ne devrait pas être pénalisée. Le gouvernement devrait ramener le taux de taxation imposé aux usagers des services mobiles à un niveau raisonnable. La perte de revenu qui en résulterait serait compensée en partie par l'augmentation des recettes d'abonnement aux services mobiles, du fait de la diminution des coûts d'utilisation des téléphones mobiles. Enfin, la redevance de licence imposée aux opérateurs mobiles comme « contribution » au Trésor public indépendamment des redevances liées aux fréquences devrait être supprimée car cette forme de taxation est injustifiée.

4.2. *Avantages et coûts potentiels d'une avancée de la réforme de la réglementation*

Comme indiqué dans les sections précédentes, le secteur turc des télécommunications et les usagers ont bénéficié dans le passé d'une baisse des tarifs et de la diversification des services. Toutefois, comme on l'a vu dans la section précédente, des améliorations du cadre réglementaire de la Turquie sont encore possibles pour assurer une concurrence juste et efficace dans un marché en transition et exploiter pleinement les potentialités de ce marché. Le gouvernement devrait, cependant, introduire un nouveau système et de nouvelles procédures simplifiées d'attribution des licences, conformément aux propositions de la Commission européenne.

L'amélioration du paysage réglementaire et le développement de la concurrence se traduiront par de nouveaux avantages pour les usagers sous la forme d'une baisse des tarifs, d'un accroissement de la qualité des services et d'un choix élargi. Dans cette perspective, il est suggéré à la Turquie d'examiner les recommandations suivantes.

4.3. *Recommandations de politique*

Les recommandations qui suivent sont basées sur les « Recommandations pour la réforme de la réglementation » figurant dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (juin 1997).

3. **Faire en sorte que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non-discriminatoires et effectivement appliqués.**

- *Le régime d'octroi des licences devrait être simplifié au moyen d'un cadre général d'autorisation.*

Bien que le régime des licences de la Turquie soit d'introduction récente, beaucoup pourrait être fait pour le simplifier. Les accords de concession bilatéraux (et les accords d'autorisation avec Türk Telekom), par exemple, devraient être intégrés dans la licence de télécommunications, bien que des modalités spéciales demeurent sans doute nécessaires lorsqu'il s'agit de l'allocation de ressources limitées. En ce qui concerne la licence des télécommunications, l'Autorité de télécommunication et le gouvernement ne devraient pas disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour fixer le nombre d'entrants, car il vaudrait mieux laisser cela aux forces du marché. L'autorisation générale actuelle est en fait une licence individuelle et devrait être transformée pour permettre aux nouveaux entrants d'avoir simplement à remplir les conditions générales et s'inscrire auprès de l'instance de régulation. L'information requise pour obtenir une licence, notamment en ce qui concerne les plans financiers et commerciaux, devrait en outre être réduite le plus possible. A moyen terme, le régime devrait s'orienter encore plus vers un cadre d'entrée sur le marché reposant entièrement sur une autorisation générale plutôt que sur une licence individuelle, l'allocation de ressources limitées constituant la seule exception. Ceci contribuerait à réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et à libérer les ressources humaines peu nombreuses de l'Autorité des télécommunications.

- *L'accent devrait porter sur la mise en place d'un cadre d'interconnexion pour les services de téléphonie fixe et mobile reposant sur la méthode du coût moyen à long terme. Ceci doit être lié à l'application d'un modèle d'allocation des coûts à l'opérateur historique.*

Alors que l'Autorité des télécommunications travaille à établir, avant la fin 2002, un cadre d'interconnexion compatible avec les Directives de l'UE pertinentes, un cadre de bonnes pratiques pour l'interconnexion doit être mis en place dans le secteur mobile et devrait être élaboré en prévision de la libéralisation du marché fixe. En outre, le rééquilibrage des prix, l'évaluation du coût du service universel et l'interconnexion nécessitent de connaître les coûts de l'opérateur historique. Ceci est particulièrement urgent dans le secteur mobile, compte tenu des accords de roaming qui n'ont pu être conclus par les opérateurs mobiles et de la décision ultérieure de l'instance de régulation ayant donné lieu à une procédure judiciaire encore en cours actuellement.

- *Des accords spécifiques définissant les modalités de fourniture des services devraient être établis et appliqués.*

Compte tenu des plaintes fréquentes parmi les opérateurs mobiles en Turquie et de l'expérience des autres pays de l'OCDE au sujet de la qualité des services fournis par l'opérateur historique aux nouveaux entrants, ainsi que des tarifs élevés, des retards dans la fourniture de ces services, de la qualité des lignes et de la modification arbitraire des conditions de fourniture des lignes louées, la Turquie devrait mettre en place des accords spécifiques couvrant les tarifs, les délais à respecter, l'entretien et la réparation des pannes. Consciente de ce besoin, la Commission des télécommunications a pris la décision que ces accords, surtout en ce qui concerne les lignes louées, doivent entrer en vigueur en 2002. L'instance de régulation devrait envisager de demander à Türk Telekom d'inclure un tel accord dans son offre standard d'interconnexion.

- *Une réglementation portant sur le partage des lignes et l'accès au train numérique devrait être mis en place en tant qu'élément d'un cadre général pour le dégroupage complet des boucles.*

Bien qu'un dégroupage complet soit éventuellement nécessaire, une fois le marché vocal ouvert à la concurrence, à ce stade, un cadre réglementaire devrait être mis en place au sujet du partage des lignes et de l'accès au train numérique, afin de permettre aux fournisseurs d'accès à Internet d'entrer en concurrence à conditions égales avec l'opérateur historique pour la fourniture d'accès à l'Internet et aux réseaux à large bande. Ceci n'est pas incompatible avec le monopole de Türk Telekom sur l'infrastructure et la téléphonie vocale. Il convient également de noter que le marché de l'accès à Internet est déjà ouvert à la concurrence.

- *L'Autorité des télécommunications devrait définir des procédures concrètes et des délais standards pour le traitement des plaintes des usagers. Ces procédures devraient être rapides, simples et peu onéreuses pour les usagers ordinaires. L'Autorité des télécommunications devrait aussi veiller à ce que les opérateurs de télécommunications mettent en place et publient un code adapté de pratiques à l'égard de l'utilisateur. Les opérateurs devraient être tenus de disposer de procédures transparentes de traitement des plaintes et de publier un rapport annuel sur le traitement des plaintes des usagers.*

Bien que des procédures formelles auprès de la Commission des télécommunications soient ouvertes aux usagers dans un nombre très réduit de cas, la plupart des plaintes d'usagers sont actuellement traitées au cas par cas. Il en résulte une incertitude pour les consommateurs du point de vue de la durée et des coûts. Le développement de procédures concrètes de traitement des plaintes permet de réduire ces incertitudes et d'accroître la transparence. L'étude faite par l'Autorité des télécommunications qui a pour objectif d'établir un centre de plaintes des utilisateurs, qui doit être terminée en juillet 2002, constitue un effort important à cet égard. Par ailleurs, le secteur des télécommunications devrait aussi être tenu de développer des procédures simples et adaptées de résolution des conflits et de traitement des plaintes.

4. Réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence et les éliminer sauf celles qui s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.

- *Les accords de partage des recettes entre les opérateurs de télévision par câble et Türk Telekom devraient être transformés en licences non-exclusives du point de vue de la zone d'exploitation. Le transfert des réseaux de télévision par câble de Türk Telekom aux opérateurs devrait être entrepris rapidement sur la base d'une compensation adéquate.*

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les réseaux des opérateurs de télévision par câble constituent des alternatives immédiates aux boucles locales des opérateurs historiques ; toutefois, en Turquie, les infrastructures de télévision par câble sont également la propriété de Türk Telekom et les six opérateurs de télévision par câble offrent des services sur les réseaux de Türk Telekom uniquement dans le cadre d'accord de partage des recettes. Un régime de licences a été introduit mais les entreprises de télévision par câble ne sont pas encore soumises à ce régime. Le fait d'autoriser ces entreprises à posséder et à exploiter leurs propres réseaux devrait stimuler l'accès à l'Internet, en particulier l'accès à large bande, et former la base de la future concurrence lorsque les marchés de l'infrastructure et de la téléphonie vocale seront ouverts à la concurrence.

- *Le rééquilibrage des prix devrait être achevé au plus tôt. Les coûts nets liés à la fourniture du service universel, lorsqu'ils constituent une charge inéquitable pour l'opérateur concerné, devraient être remboursés par un fonds de service universel créé sur la base des contributions des acteurs du marché.*

Le processus de rééquilibrage des prix a progressé mais il est encore loin d'être achevé. Il est important que ce rééquilibrage soit achevé avant l'ouverture du marché à la concurrence, comme le prévoit les lignes directrices de l'Autorité des télécommunications et que l'Autorité doit assurer. En ce qui concerne le service universel, une méthodologie approuvée par les opérateurs doit être utilisée pour déterminer les coûts entraînés par la fourniture de ce service. Si l'instance de régulation juge que ces coûts sont élevés, en tenant compte des divers avantages pouvant résulter de la fourniture du service universel pour l'opérateur historique, un système de financement doit être mis en place pour permettre une compensation adéquate. Dans ce cas, il est préférable de créer un fonds de service universel auxquels devront contribuer les acteurs du marché.

- *Les restrictions à la participation étrangère devraient être supprimées.*

Les restrictions à la participation étrangère sont le plus souvent défavorables au développement d'un marché ouvert, efficace et dynamique. Le capital étranger est important pour la réalisation du service universel et le développement rapide du secteur des télécommunications et de nouveaux services. Le capital étranger est souvent lié aux nouvelles technologies et à des pratiques exemplaires en matière de gestion et l'ouverture du marché des capitaux aide à réduire le coût du capital. Cet aspect est loin d'être négligeable dans un marché nécessitant des apports importants de capitaux. Les gouvernements disposent d'autres outils d'un coût économique bien moindre pour répondre aux préoccupations relatives à la sécurité des réseaux et à la préservation de l'intérêt national.

- *Les fournisseurs d'accès à Internet ne devraient pas être tenus d'obtenir une autorisation générale (licence individuelle).*

L'obligation pour les fournisseurs d'accès à Internet d'obtenir une licence individuelle sous la forme d'une autorisation générale est superflue puisqu'ils ne devraient pas avoir des obligations spécifiques ou individuelles ; en outre, le nombre de FAI n'a besoin d'aucune limitation et leur entrée sur le marché ne nécessitent pas l'allocation de ressources limitées. La Turquie devrait envisager une autorisation des fournisseurs d'accès à Internet sous la forme d'un système d'enregistrement. Il convient d'ailleurs de noter que dans la plupart des pays de l'OCDE, les fournisseurs d'accès à Internet n'ont besoin d'aucune licence, ni autorisation pour entrer en activité.

5. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.

- *L'adoption de mesures concrètes et explicites régissant la suspension et le retrait de la réglementation spécifique au secteur devrait être envisagée. L'Autorité des télécommunications devrait passer régulièrement en revue le marché des télécommunications afin d'évaluer la situation de la concurrence et de déterminer à quel moment et selon quelles modalités suspendre certaines réglementations sectorielles pour laisser l'opérateur historique affronter la discipline du marché et la loi générale de la concurrence. Les résultats de cette revue devraient également être publiés régulièrement.*

Bien que l'introduction de diverses réglementations constitue une nécessité urgente pour le marché, la simplification et, le cas échéant, le retrait de la réglementation continueront à être une tâche importante de l'Autorité des télécommunications, ainsi que la nécessité de consultations permanentes avec l'Autorité de la concurrence. Les analyses du marché effectuées par l'instance de régulation sont un premier pas important dans ce processus. Celles-ci devraient être renforcées et l'instance de régulation devrait être tenue de passer en revue régulièrement la réglementation afin de déterminer les domaines dans lesquels doit être mené un travail de simplification.

NOTES

- 1 OCDE, *Perspective des communications* 2001.
- 2 *Ibid.*
- 3 Article 2 c) de la « Loi d'amendement de certains articles de la loi sur le télégramme et le téléphone, de la loi sur l'organisation et les responsabilités du ministre des transports et de la radiodiffusion, de la loi sur le fonds d'aide et d'épargne de l'administration des postes, du télégraphe et du téléphone et des organigrammes annexés au Décret ayant force de loi sur les procédures et cadres généraux ». Selon la loi, le droit de monopole de Türk Telekom cessera si la part de Türk Telekom qui est propriété de l'État tombe en dessous de 50 %.
- 4 Les PTT détenaient également le monopole d'État des services postaux.
- 5 « Loi d'amendement d'un article de la loi sur le télégramme et le téléphone et de la loi d'incorporation de quelques articles supplémentaires et provisoires à cette loi », loi n° 4000 du 18 juin 1994.
- 6 En conséquence, les PTT ont été transformées en une Direction générale des postes chargée des services postaux et télégraphiques.
- 7 Lois n° 4107 et 4161.
- 8 « Loi d'amendement de certains articles de la loi sur le télégramme et le téléphone, de la loi sur l'organisation et les responsabilités du ministre des transports et de la radiodiffusion, de la loi sur le fonds d'aide et d'épargne de l'administration des postes, du télégraphe et du téléphone et des organigrammes annexés au Décret ayant force de loi sur les procédures et cadres généraux », loi n° 4502 du 29 janvier 2000.
- 9 Toutefois, le ministère conservait la responsabilité de l'octroi des licences et de la signature des accords de concession, y compris en ce qui concerne leur contenu spécifique et les conditions générales d'autorisation définies par la loi n° 4502.
- 10 Les droits et obligations spécifiques de Türk Telekom devaient être définis par un accord d'autorisation signé entre l'entreprise et le ministère des transports.
- 11 « Loi d'amendement de la loi sur le télégramme et le téléphone, de la loi sur le fonds d'aide et d'épargne de l'administration des postes, du télégraphe et du téléphone et de la loi sur l'organisation et les responsabilités du ministère des transports », loi n° 4673 du 12 mai 2001.
- 12 Le gouvernement prévoyait, comme on le verra plus loin, l'entrée de cinq opérateurs mobiles sur le marché à partir de 2001.
- 13 Ankara, Adana, Antalya, Bursa, Gaziantep, Istanbul, Izmir, Kayseri et Konya.
- 14 Il s'agit là cependant d'une procédure courante pour ce type de commissions en Turquie. Une procédure identique est utilisée pour la désignation des membres de l'Autorité de la concurrence, de la Commission des services financiers et de la Commission de l'énergie.
- 15 Article 16 i) de la loi n° 4502.
- 16 Article 2 f) de la loi n° 4502.
- 17 Article 5, amendé par la loi n° 4502.

- 18 Article 16 m) de la loi n° 4502.
19. En revanche, les décisions de l'Autorité de la concurrence sont suspendues si un plaignant porte son cas devant le tribunal administratif.
- 20 Communiqué sur les fusions et les acquisitions nécessitant l'autorisation de la Commission de la concurrence, n° 1997/1, rédigé sur la base de l'article 7 de la loi n° 4054.
- 21 Article 6 de la loi n° 4502.
- 22 Article 3 a) de la loi n° 4502 et article temporaire 7 de la loi n° 4673.
- 23 OCDE, Réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications : Danemark (DSTI/ICCP/TISP(99)3/Rev1) at 18.
- 24 Article 10 de la loi sur le télégramme et le téléphone du 4.2.1924, n° 406, amendée par la loi n° 4502.
- 25 Article 6 de la loi n° 4502.
- 26 La notion de coût marginal à long terme est déjà présente dans l'ordonnance sur les tarifs qui indique que le coût marginal à long terme sera pris en compte dans la procédure d'approbation des tarifs fondés sur les coûts par l'Autorité des télécommunications.
- 27 Le dégroupage de la boucle locale désigne l'obligation d'ouvrir la boucle locale (la dernière partie du circuit matériel de télécommunication conduisant aux locaux de l'abonné) afin de permettre aux nouveaux entrants d'avoir directement accès aux usagers par l'intermédiaire des réseaux de l'opérateur historique.
- 28 L'ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) est une technologie numérique de codage permettant d'utiliser une ligne de téléphone en cuivre pour le transfert de données à grande vitesse. L'ADSL est, parmi les technologies de ce type, celle qui a été le plus largement commercialisée ; elle est dite « asymétrique » car le flux de données descendantes (téléchargement aval) pouvant atteindre 8Mo par seconde y est plus rapide que celui des données ascendantes (téléchargement amont) dont la vitesse est au maximum d'1Mo par seconde.
- 29 Article 10 de la loi n° 4502.
- 30 Un service de téléphonie analogue sans fil appelé NMT-450 est proposé par Türk Telekom depuis 1986. Il s'agissait à l'origine d'un service pour les téléphones de voiture.
- 31 Il s'agit d'opérateurs ne possédant pas leurs propres réseaux de téléphonie mobile mais offrant des services sur la base de capacités excédentaires louées à des opérateurs détenteurs de licences et propriétaires des réseaux. Ces opérateurs entrent plus facilement sur le marché sans avoir à obtenir d'accords de concession impliquant des montants élevés pour l'accès aux fréquences, ni à effectuer les investissements lourds associés à la construction matérielle des réseaux.
- 32 Il convient de noter, cependant, que la Commission européenne a proposé, dans le cadre de l'ensemble des projets de mesures réglementaires publiés en juillet 2000, de supprimer la deuxième option (redevance supplémentaire d'interconnexion) dans son projet de nouvelle Directive sur le service universel. Cette nouvelle directive remplacera les directives relatives à la téléphonie vocale et à l'interconnexion.
- 33 Le panier inclut un certain nombre de communications à différents moments de la journée, différents jours de la semaine et différentes distances. Les statistiques sont élaborées en USD à la parité de pouvoir d'achat (ppa) et au taux de change courant. D'une manière générale, on considère que les chiffres calculés à la ppa permettent une comparaison plus fiable.
- 34 La Turquie n'établit pas de distinction tarifaire entre abonnés professionnels et abonnés résidentiels.

- 35 OCDE, *Perspective des communications 1999* et *Perspective des communications 2001*.
- 36 Les pays de l'OCDE sont répartis en trois régions (Europe, Amérique du Nord, Asie-Pacifique) et l'on présuppose que les destinations des appels internationaux se répartissent également entre les trois régions.