

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

PARTIE II  
*Chapitre 6*

## **Le secteur des télécommunications\***

---

\* Pour plus d'informations, se reporter au rapport de référence sur « La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications » disponible sur le site [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)

## Le contexte

### **La Pologne a pris quelques modestes mesures pour libéraliser et restructurer le secteur des télécommunications**

Le marché polonais des télécommunications reste dominé par une poignée d'opérateurs, et en particulier par l'opérateur historique, Telekomunikacja Polska S.A. (TPSA). Dans la téléphonie fixe, le service local est habituellement assuré par un duopole (sauf dans la région de Varsovie), alors que le marché des communications à longue distance ne s'est ouvert que récemment avec trois nouveaux opérateurs. Le 1<sup>er</sup> juillet 2001, le premier des trois – Niezalezny Miedzystrefowy (opérateur interurbain indépendant) – a commencé à offrir ses services, la clientèle ayant le choix de l'opérateur pour chaque appel. Au cours des ses quatre premiers mois d'activité, on estime qu'il a pris 15 % du marché des appels à longue distance. En mars 2002, après l'ouverture du marché des communications à longue distance, le président de l'URT, l'Office de réglementation des télécommunications, a octroyé trois nouvelles licences à de nouveaux opérateurs. Les communications internationales restent le monopole de TPSA jusqu'en 2003. Depuis 1996, trois sociétés se font concurrence dans la téléphonie mobile.

Le mouvement de libéralisation a été lancé par la loi de 1990 sur les télécommunications et par le démembrement de l'ancienne société des postes et télécommunications, qui a permis de créer TPSA et la Poste polonaise. Le monopole de TPSA sur les services locaux a été aboli en 1992. Une deuxième phase a commencé avec l'adoption en 1995 d'une modification à la loi sur les communications, qui a mis en place un régime d'octroi de licences par appel d'offres pour la fourniture de services de télécommunications. On a également posé les règles qui régissent les accords d'interconnexion. La privatisation de TPSA a commencé. Cette entreprise a été placée sous le contrôle du Trésor et une partie des actions a été cédée en 1998 et 2000. Une troisième phase s'est ouverte avec l'adoption, en 2000, d'une nouvelle loi sur les télécommunications (qui s'est substituée aux dispositions de la précédente concernant la réglementation des télécommunications) ; ce texte a simplifié les procédures d'entrée sur le marché, supprimé les restrictions à l'acquisition des opérateurs par des intérêts étrangers, sauf pour les services internationaux jusqu'en 2003, prévu l'instauration d'une concurrence intégrale à partir de janvier 2003, institué un organisme régulateur indépendant (l'Office de réglementation des télécommunications), donné une définition du service universel et prévu un cadre pour sa réalisation. La loi pose des principes généraux dans tous ces domaines, mais une législation secondaire (sous forme de décrets d'application) est nécessaire pour les faire appliquer.

### **Bien que la structure du marché et la concurrence aient un peu progressé, TPSA reste de loin le principal acteur dans la téléphonie fixe**

Il y a actuellement 56 prestataires de services de téléphonie publique (beaucoup ont une boucle locale radio) et un certain nombre de câblo-opérateurs, dont une partie fournit des services d'accès à Internet. TPSA demeure l'acteur dominant : il garde en particulier la

Tableau 11. **Composition du marché polonais des télécommunications (décembre 2001)**

	Opérateurs nationaux	Opérateurs régionaux	Total
Services de téléphonie locale	1	52	53
Communications à longue distance	4		4
Communications internationales	1 (monopole de TPSA)		1
Téléphonie mobile	3		3
Boucle locale radio			40
Recherche de personne (« paging »)			3
Câblo-opérateurs			569
Services de données			404
Accès à Internet			693

Source : Office de réglementation des télécommunications (URT).

part du lion sur le marché local de la téléphonie fixe (en 2000, ses concurrents n'en contrôlaient que 6 %). Mais, à partir de 1996, la structure du marché et des services locaux dans les zones rurales et les petites villes a évolué vers un duopole (bien que les opérateurs locaux aient dû offrir des services de téléphone public payant et investir dans l'agrandissement du réseau). En Pologne, la pénétration de la téléphonie fixe est de 28 %, un chiffre très faible au regard des standards de l'OCDE et bien inférieur à celui des autres pays d'Europe centrale. Le fait que TPSA continue à dominer le marché freine le développement de la téléphonie fixe.

La téléphonie mobile se porte mieux. Sa croissance est supérieure à celle de tous les autres secteurs des télécommunications ; elle contribue à réduire le déséquilibre entre l'offre et la demande de services de téléphonie fixe, à des prix néanmoins beaucoup plus élevés que si ces derniers étaient largement disponibles. En décembre 2001, le nombre des abonnements au téléphone mobile (y compris les prépayés) dépassait 10 millions, contre 1.93 million en 1998. Les trois opérateurs sont Centertel, PTC et Polkomtel.

TPSA est progressivement privatisé. En 1998, une première offre de vente a abouti à la cession de 15 % des actions (l'objectif d'origine était de 25 %). Les 0.9 milliard d'USD tirés de l'opération, la privatisation la plus importante d'Europe de l'Est à cette époque, étaient destinés à la réforme de la protection sociale. On a en même temps alloué 15 % des actions de TPSA à ses employés. Le processus s'est poursuivi en 2000 et en 2001. En 2000, 35 % du capital restant ont été vendu au consortium France Télécom et à Kulczyk Holing pour environ 4.3 milliards USD ; à cette occasion, le gouvernement a dû lever les restrictions sur les participations étrangères et promettre d'octroyer au vainqueur l'une des licences de

Tableau 12. **Part de TPSA sur le marché de la téléphonie locale (nombre d'abonnés)**

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

Source : Office de réglementation des télécommunications (URT).

Tableau 13. **Les opérateurs de téléphonie mobile et le statut actuel de leur actionnariat**

Nom de l'opérateur et part de marché	Statut de l'actionnariat (en décembre 2001)
PTK Centertel (23 %)	Telekomunikacja Polska SA (66 %), France Télécom (34 %)
Polkomtel S.A. (36 %)	Polski Koncern Naftowy ORLEN SA (19.61 %), KGMH Polska Miedz SA (19.61 %), Vodafone Americas Asia Inc. (19.61 %), Tele Danmark A/S (19.61 %), Société du réseau électrique polonais PSE (16.05 %), Weglokoks SA (4 %), Tel-Energo SA (1.01 %), TelBank SA (0.50 %)
Polska Telefonia Cyfrowa (41 %)	Elektrim Telekomunikacja sp. z.o.o. (47.9998 %), Deutsche Telekom (22.5 %), Media One International (22.5 %), Polpager sp. z.o.o. (4 %), Carcom sp. z.o.o. (1.9 %), Elektrim Autoinvest SA (1.1 %), Elektrim SA (0.0002 %)

Source : Ministère des Postes et des Télécommunications (2001).

téléphonie mobile. En septembre 2001, un accord a été conclu pour une nouvelle cession de 12.5 % du capital (il prévoyait également la vente de 2.5 % plus une action au consortium France Télécom avant la fin de 2002). Le monopole de TPSA sur les services internationaux subsistera jusqu'en janvier 2003.

La maximisation des recettes a constitué l'un des objectifs principaux de la privatisation de TPSA et cela a été très préjudiciable au développement de la concurrence sur le marché. On a renforcé l'opérateur en place, avant de procéder à l'ouverture intégrale ou à la restructuration du marché pour instaurer une concurrence véritable (alors même que le faible taux de pénétration du téléphone permettrait à TPSA et à d'autres de se développer ensemble sur un marché concurrentiel). Les modalités du contrat de privatisation de TPSA avec France Télécom n'ont pas été rendues publiques ; ce défaut de transparence est malvenu et jette le doute sur les futures mesures structurelles et réglementaires. La privatisation de TPSA aurait dû intensifier la concurrence sur le marché des télécommunications, mais elle ne l'a pas fait.

### **Un organisme régulateur indépendant a été institué, mais le ministre conserve un rôle important : on n'est pas encore parvenu à un équilibre approprié**

La loi de 1990 sur les communications a réparti la responsabilité de la réglementation des acteurs du marché entre plusieurs instances. Le *ministre des Postes et des Télécommunications* (désormais *ministre des Infrastructures*) s'est vu conférer celle de la politique et de la réglementation. La création de l'URT par la loi de 2000 sur les télécommunications a marqué un changement significatif, avec le transfert de certaines responsabilités au nouvel organisme régulateur. Toutefois, en vertu de la loi sur les télécommunications, le ministre garde le pouvoir de promulguer des actes réglementaires (décrets) ; ces derniers ont notamment pour but de fixer le cadre et les détails du régime d'octroi d'autorisations et de permis pour entrer sur le marché, de préciser les obligations du service universel, de définir les critères pour évaluer la part de marché d'un opérateur (qui détermine le régime réglementaire applicable), de définir des normes pour satisfaire aux obligations d'interconnexion et pour l'établissement du cadre réglementaire de l'interconnexion, enfin d'énoncer les obligations concernant la gestion des ressources pour la numérotation.

Une grande partie des effectifs du ministère a été transférée à l'URT, de telle sorte que, malgré de nouveaux recrutements\*, l'élaboration des décrets reste retardée. En avril 2001, le ministre des communications a promulgué un décret formulant des critères détaillés

pour établir les parts de marché des opérateurs dans les différents services et les méthodes à utiliser pour les calculer. Ce texte a réglementé la définition des marchés de services de télécommunications, les critères de base permettant d'établir les parts de marché des opérateurs, les critères auxiliaires employés aux mêmes fins et les bases de calcul des parts de marché.

La création de l'URT découle de l'obligation de se conformer aux directives correspondantes pour l'adhésion à l'UE. Cet office a été remplacé entre-temps par l'Office de réglementation des Postes et des Télécommunications (URTiP) qui a repris toutes les tâches de l'URT. Le président de l'URTiP rend compte au ministre des Infrastructures. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2002, il est nommé pour un mandat de cinq ans par le président du Conseil des ministres sur proposition du ministre des Infrastructures et ne peut être démis de ses fonctions que dans des circonstances exceptionnelles. L'URTiP a le droit d'infliger des amendes (plafonnées à 3 % des recettes d'une entreprise) et des sanctions pour faire exécuter ses décisions. Ses responsabilités comprennent notamment la délivrance et le retrait d'autorisations et de permis pour les services et les équipements de télécommunications, l'allocation des fréquences, la coopération avec l'OPCC pour déterminer les opérateurs qui se trouvent en position dominante ou ont un pouvoir de marché important, la définition des critères pour le service universel ainsi que pour les services d'interconnexion et de location de lignes, l'arbitrage des litiges relatifs aux services en question, enfin l'attribution et l'annulation des numéros. Mais, ses compétences se limitent à la promulgation de règles établies par le ministère et, depuis le 1<sup>er</sup> avril, le président de l'URTiP peut, dans les limites de ses compétences, élaborer des projets de décret par délégation du ministre. L'URTiP n'a pas le pouvoir de publier des réglementations visant à faire appliquer les principes généraux posés par la loi. Cette situation diffère de celle de la plupart des autres pays de l'OCDE et limite sérieusement ses moyens d'action pour mettre en place les conditions de la concurrence. La Constitution, qui réserve aux ministères le droit de prendre des décrets et des réglementations, est un obstacle à l'élargissement de ses compétences.

L'ancienne Agence nationale de la communication par radio et l'ancienne inspection nationale des postes et télécommunications ont été incorporées dans l'URT, qui emploie environ 750 personnes et dispose de 16 agences régionales. C'est une structure assez importante et ses responsables risquent d'être accaparés par d'autres tâches que leur mission essentielle, qui est de créer les conditions d'une concurrence effective. On pourrait envisager de séparer certains aspects de la gestion du spectre radio pour rationaliser le rôle de l'URT. En outre, cet organisme doit développer l'expertise de son personnel en matière de réglementation, par exemple pour les problèmes d'interconnexion.

Le Conseil des ministres s'implique également beaucoup dans les politiques et les mesures qui guident l'évolution du secteur des télécommunications. Il a joué un rôle important pour décider du rythme de la privatisation et définir la structure de TPSA. Son président détermine le tableau national d'attribution des fréquences. Il peut décider de supprimer avant 2003 l'actuel monopole de TPSA sur les services internationaux. L'OPCC joue le rôle de défenseur de la concurrence et applique le droit général de la concurrence aux télécommunications, qui ne bénéficient d'aucune exemption. Il s'est montré très actif dans les enquêtes sur les pratiques monopolistiques avant la création de l'URT.

\* Les deux directions du ministère responsables de la politique des télécommunications et de l'élaboration des décrets d'application de la loi sur les télécommunications ont maintenant des effectifs supérieurs à 30 personnes.

D'autres instances participent à la réglementation et au développement de ce marché. Le président de l'URT est assisté par un *Conseil des télécommunications*, organisme consultatif donnant des avis sur les questions concernant le service universel, l'interconnexion, la gestion des fréquences et le respect des obligations de compatibilité électromagnétique. Le *Conseil national de l'audiovisuel* réserve les fréquences aux sociétés du secteur, supervise la procédure d'octroi des licences pour la radio et la télévision et les délivre en consultant l'URT.

### **Il faut étoffer largement la réglementation des télécommunications pour qu'elle puisse favoriser la concurrence**

La nouvelle loi sur les télécommunications, adoptée en juillet 2000, est entrée en vigueur en janvier 2001. Elle répondait surtout à la nécessité de se conformer aux règles de l'adhésion à l'UE et aux engagements pris dans le cadre de l'OMC. Les directives de l'UE en la matière prévoient l'accès aux services de télécommunications de base à des tarifs raisonnables et la mise en place d'un organisme régulateur indépendant. La disposition relative à la « fourniture d'un réseau ouvert » stipule également que les nouveaux entrants puissent avoir accès aux réseaux des opérateurs dominants à chaque point où c'est techniquement possible et à des prix correspondant aux coûts. Mais, la mise en œuvre d'aspects essentiels de la loi dépend de la publication de décrets d'application.

La loi sur les télécommunications a abrogé de nombreuses restrictions à une concurrence plus complète et établi les fondements juridiques d'un contexte concurrentiel. Toutefois, elle prévoit une exemption de taille : TPSA conserve jusqu'en 2003 le monopole des services internationaux. La suppression du régime des licences, remplacé par des autorisations, représente un changement important. L'URT et l'OPCC sont conjointement habilités à déterminer si certains opérateurs ont une position dominante ou une place significative sur le marché. Ces opérateurs doivent satisfaire à certaines obligations concernant l'interconnexion, la coopération mutuelle, les prix, les conditions, les offres relatives au service universel et aux lignes louées ; toutes ces obligations ont pour but de limiter les pratiques monopolistiques et de protéger les consommateurs.

### **L'entrée sur le marché et le régime des licences**

La loi de 2000 a supprimé les restrictions à la participation d'intérêts étrangers et à l'acquisition d'actions de TPSA qu'avait prévues la loi de 1990 sur les communications. Quand des problèmes de concentration risquent de se poser, l'URT et l'OPCC ont le droit d'exiger la divulgation d'informations sur l'acquisition d'actions et, dans certains cas, l'OPCC doit donner son approbation.

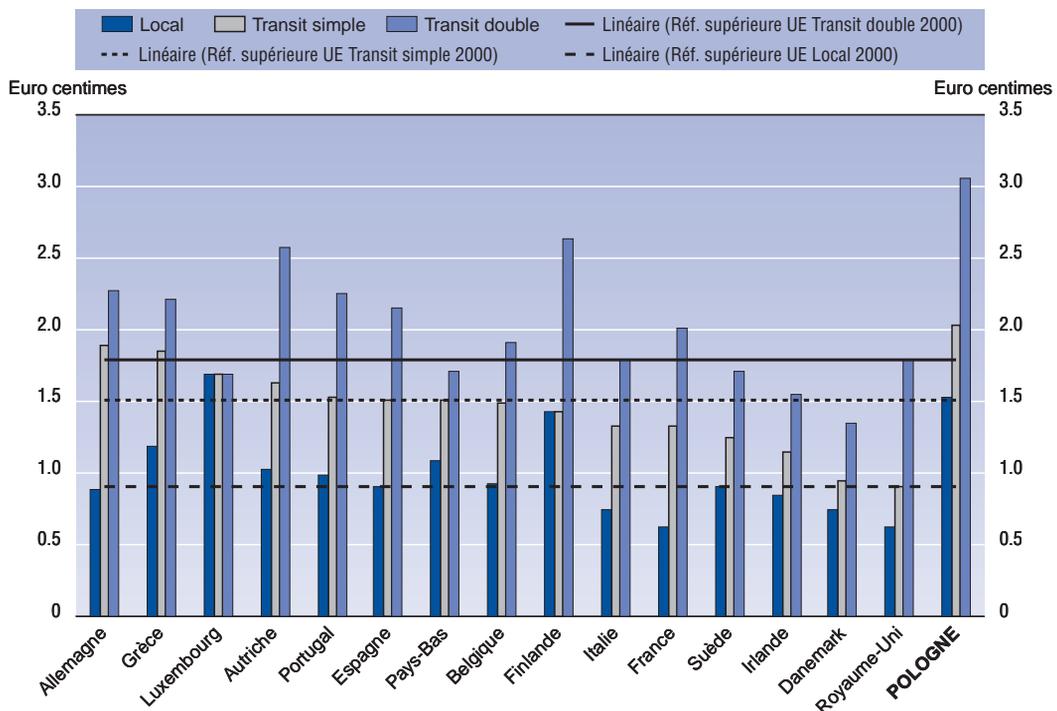
La nouvelle loi a refondu le régime des licences, qui a été remplacé par des procédures d'autorisation et d'enregistrement. Les services de téléphonie publique nécessitant l'utilisation de moyens de numérotation couvrant une zone plus grande qu'une *gmina* (commune) sont soumis à autorisation, alors qu'un enregistrement suffit aux autres. L'URT lance des appels d'offres pour les activités utilisant des fréquences. Toutefois, les entreprises qui ont un pouvoir de marché dominant ou significatif disposent de licences individuelles où figurent leurs obligations. On a supprimé les droits coûteux exigés précédemment pour la participation aux appels d'offres et l'obtention de licences, sauf pour les activités utilisant des fréquences (afin de tenir compte des coûts). Ces dispositions seront utiles aux nouveaux venus sur le marché, mais les conditions d'entrée ne sont pas encore complètement claires. Les nouvelles autorisations équivalent aux licences dans la

mesure où elles peuvent être assorties de conditions, mais la nature de ces dernières n'est pas précisée. Un système d'octroi de licences par catégorie ou d'autorisation générale prévoyant l'obligation de remplir des critères bien précis serait préférable. Le ministre a compétence pour fixer par décret les principes en vertu desquels les conditions stipulées dans les autorisations peuvent être modifiées. On ne peut retirer les autorisations que pour des motifs énoncés dans la loi ; l'URT est l'autorité compétente pour décider de procéder à des retraits ou d'imposer des restrictions aux autorisations.

### L'interconnexion

La concurrence sur le marché des télécommunications dépend de façon cruciale de l'existence effective d'une interconnexion qui permette aux différents opérateurs d'offrir leurs services à la clientèle sans posséder toute l'infrastructure nécessaire (en particulier, la duplication des infrastructures de téléphonie fixe au niveau de l'accès local ou de la boucle locale n'est pas efficace en termes de coût). Au début, la réglementation n'y est pas parvenue faute d'avoir imposé à TPSA des obligations spécifiques. Un décret de 1999 sur l'interconnexion était destinée à assurer un traitement égal aux opérateurs, mais elle n'a pas été appliquée.

Graphique 1. **Comparaison des tarifs maximaux d'interconnexion dans les États membres de l'UE et en Pologne**



Note : Ces données sont extraites du « Sixième rapport sur la mise en application de l'ensemble des réglementations sur les télécommunications » de la Communauté européenne, de décembre 2000, et des informations communiquées par le ministère polonais des Postes et Télécommunications sur les tarifs d'interconnexion.

La nouvelle loi requiert du ministre des infrastructures qu'il prenne un décret donnant le détail des obligations d'interconnexion ; elle doit fixer les obligations d'interconnexion et de coopération entre les opérateurs, tout en recommandant des tarifs d'interconnexion non contraignants.

La loi exige que la tarification soit basée sur les coûts. L'établissement d'une méthodologie pour distinguer, dans les comptes des opérateurs dominants, les réseaux et les services incombe au ministre des Finances publiques. L'URT, qui a des responsabilités plus limitées, exécute les dispositions des décrets et celles de la loi. Il peut demander aux opérateurs dominants de justifier les coûts de l'interconnexion, tandis que ceux qui ont un pouvoir de marché significatif doivent soumettre à approbation leurs offres d'interconnexion pour le service universel et les lignes louées. S'il n'est pas possible de parvenir à un accord d'interconnexion, l'URT peut arbitrer de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties. Ces dispositions ne sont pas non plus efficaces. Les tarifs d'interconnexion de la Pologne sont supérieurs à ceux de l'UE.

### **La réglementation et le rééquilibrage des prix**

La réglementation des prix a toujours été très souple. Ainsi, les tarifs du service téléphonique international de TPSA, définis en consultation avec le ministère, n'ont pas baissé depuis plusieurs années malgré l'évolution globale des coûts dans ce domaine. En outre, le ministre n'a plafonné les prix d'aucun opérateur de 1990 à 2000.

En vertu de la loi de 2000, le ministre conserve les principales responsabilités. La loi sur les télécommunications a conféré à l'URT certains pouvoirs de vérification des tarifs des opérateurs dominants et des opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif. Si des tarifs ou modifications spécifiques vont à l'encontre des dispositions de la loi sur les télécommunications, l'URT peut y opposer son veto, empêchant alors leur entrée en vigueur. C'est le ministère qui établit la réglementation détaillée des prix du service universel (par des décrets, non encore promulgués, complétant la loi). L'article 35 de la loi prévoit que « les prix des services de télécommunications doivent être fixés sur la base de critères transparents et objectifs, assurant un traitement égal des utilisateurs ». De manière générale, la loi fait obligation à un opérateur dominant de structurer ses tarifs en fonction des coûts et interdit qu'ils y soient inférieurs. Ce sont là de bons principes, mais le cadre réglementaire est loin d'assurer leur application et de faire obstacle au comportement anticoncurrentiel des sociétés qui sont en situation dominante ou ont un pouvoir de marché. Il reste facile à ces dernières de pratiquer des prix qui désavantagent les rivaux potentiels et de pénaliser les consommateurs.

Le rééquilibrage des tarifs est nécessaire pour rapprocher les prix de détail des coûts et éliminer les subventions croisées entre les appels locaux et les abonnements, d'une part, et entre les appels à longue distance et les communications internationales, d'autre part. TPSA a commencé à le faire en 1998, mais a été freiné par une connaissance insuffisante des coûts des différents services. En 1999, il a commencé à préparer un système d'imputation des coûts, mais son premier modèle de tarifs d'interconnexion dérivé de ces travaux (utilisant les coûts historiques) a été rejeté par le ministère. En 1998, l'OPCC a demandé à TPSA de rééquilibrer ses tarifs avant janvier 2003 et il a pris des mesures à son encontre : en 2001, il lui a infligé une amende de 54 millions PLN, en raison du prix trop élevé des communications à longue distance (mais sans préciser comment le rééquilibrage devrait être opéré). Cette refonte est importante : la structure actuelle des tarifs fait obstacle à la concurrence et les opérateurs locaux se plaignent des bas prix des appels

locaux (11) que pratique TPSA pour peser sur la rentabilité des nouveaux venus sur ce marché. La loi de 2000 contient une importante disposition : elle interdit jusqu'en 2004 à l'URTIP de vérifier si les prix du service universel assuré par TPSA sont basés sur les coûts (de façon à laisser à cet office le temps de mettre au point une formule de coûts appropriée pour vérifier si TPSA a agi correctement en déterminant des prix en fonction des coûts).

### **La séparation comptable**

Les opérateurs dominants ont l'obligation de présenter des comptes séparés, afin que l'on puisse comparer leurs coûts avec les tarifs appliqués aux services dans lesquels ils ont une position dominante (lignes louées, par exemple). Cette disposition est particulièrement importante pour contrôler le pouvoir de marché de TPSA parce qu'elle devrait contribuer à l'empêcher de subventionner les tarifs des services locaux avec les recettes provenant des services à longue distance et internationaux (même si ce système n'est pas aussi rigoureux que la séparation opérationnelle des activités ou même le démembrement). L'État doit s'assurer que les comptes font effectivement l'objet d'une présentation distincte, de telle sorte qu'un commissaire aux comptes indépendant puisse déceler d'éventuelles subventions croisées. L'UE dispose d'une solide expérience dont peut s'inspirer la Pologne pour adopter les meilleures pratiques en ce domaine.

### **Les autres types d'infrastructures**

L'entrée sur le marché des câblo-opérateurs est sujette à une autorisation et ce sont les collectivités locales qui donnent les permis de construction des réseaux. L'URT est responsable des problèmes de réglementation. Sans encouragement particulier, le marché des câblo-opérateurs a connu une expansion rapide et de nombreuses sociétés y sont présentes. La plus grande a été rachetée par une entreprise néerlandaise, qui a créé UPC Polska pour offrir des services de télécommunications, conjointement à Internet et à la télévision câblée. Cette société diffuse ses programmes dans huit des dix plus grandes villes et a lancé un service d'Internet à large bande. Dans l'Union européenne, les câblo-opérateurs ont activé la concurrence en proposant une solution de remplacement au réseau de téléphonie publique. En Pologne, la concurrence se heurte à deux difficultés. Les câblo-opérateurs doivent utiliser les « tuyaux » de TPSA, ce que ce dernier peut refuser pour l'offre de services Internet et la transmission de données. En outre, une autorisation est nécessaire pour relier plus d'un édifice.

Un minimum de réglementation de la téléphonie sur IP (protocole Internet) pourrait également favoriser la concurrence et l'innovation. En 1999, un opérateur (PTC) a lancé un service pour contourner le réseau téléphonique de TPSA, mais, en 2000, le ministère l'a déclaré illégal dans le cadre de la politique de conservation du monopole de TPSA sur les appels internationaux visant à faciliter l'offre publique de vente de ses titres. Toutefois, aucune décision définitive n'a pas encore été prise : le ministère et l'URT réfléchissent actuellement au choix d'une politique.

### **La numérotation et la portabilité des numéros**

Il convient de revoir substantiellement le dispositif actuel de numérotation. Il ne parvient pas à suivre l'offre des opérateurs de téléphonie fixe pour des services à destination des téléphones mobiles. Les opérateurs de téléphonie mobile sont freinés dans leur développement par la pénurie de numéros. De manière générale, ceux qui veulent de nouveaux numéros ne parviennent pas à les obtenir. Le ministère prépare un décret pour

réformer le dispositif actuel. Elle libéralisera l'accès aux ressources de numérotation et mettra fin à la différence artificielle entre la division du pays aux fins de numérotation et le découpage administratif. Le cadre réglementaire pose également problème : le ministère arrête le plan national de numérotation sur la base duquel l'URT attribue les numéros (dans la plupart des pays de l'OCDE, la première de ces fonctions revient à l'organisme régulateur). De plus, la loi de 2000 habilite les opérateurs, et non plus l'URT, à attribuer les numéros.

La portabilité des numéros (c'est-à-dire la possibilité de conserver le même numéro quand on change d'opérateur) doit également être réglementée pour assurer des conditions égales de concurrence entre les opérateurs rivaux. Si les clients ne peuvent pas conserver leur numéro quand ils changent de prestataire de service, ils risquent à la fois d'encourir des coûts non négligeables et de subir une gêne. La loi de 2000 ne prévoit pas de disposition particulière à cet égard, si ce n'est qu'elle évoque la possibilité d'inclure la portabilité dans les accords d'interconnexion. L'une des ses dispositions confond la portabilité des numéros avec la mobilité (qui consiste à conserver le numéro du même opérateur quand on change d'adresse). Le ministère propose d'appliquer la portabilité des numéros en 2003, lorsque la numérisation du réseau sera achevée, mais rien n'oblige à attendre aussi longtemps : on peut introduire la portabilité dès que ce sera techniquement faisable. L'URT devrait être responsable de la supervision de l'opération. Rien n'est prévu pour la portabilité des numéros de téléphones mobiles.

### **La sélection et la présélection des opérateurs**

La libéralisation des communications à longue distance a donné aux abonnés la possibilité de choisir leurs opérateurs en ce domaine. Ils le font en composant un code d'accès pour sélectionner l'opérateur ou par présélection dans le cas du service à longue distance de TPSA. L'ouverture du marché des appels à longue distance donne plus d'importance à la sélection de l'opérateur. En Pologne, cela se fait actuellement en composant un préfixe propre à l'opérateur. Cette méthode tend à favoriser TPSA à qui l'on accède sans préfixe.

### **La répartition des fréquences et l'attribution de licences aux opérateurs de téléphonie mobile**

Il faut disposer d'une licence pour offrir des services de téléphonie mobile. La répartition des fréquences doit aller de pair avec cette procédure. C'est maintenant l'URT qui a la responsabilité de l'attribution des fréquences aux opérateurs de téléphonie mobile, au moyen d'un appel d'offres. La procédure d'allocation de la boucle locale radio n'est pas claire : il semble que les demandes soient servies par ordre d'arrivée.

Un appel d'offres a été lancé en 2000 pour l'attribution de cinq licences de téléphonie mobile de la troisième génération (UMTS). Les conditions de cette offre ont été contestées par les opérateurs en place, qui ont objecté que le nombre de licences offertes était trop élevé et que les nouveaux venus pourraient pratiquer l'itinérance sur leurs réseaux GSM. Il n'y a eu que trois réponses à l'appel d'offres, qui a été annulé. Les nouvelles licences ont été accordées par défaut aux opérateurs en place, dont les paiements seront échelonnés jusqu'en 2022. Cet épisode délicat a connu un nouveau rebondissement quand le gouvernement s'est prononcé pour l'attribution d'une des licences à la filiale de téléphonie mobile de TPSA, ce qui permet à l'investisseur stratégique présent dans TPSA d'accéder à une licence.

### **Les droits de passage et le dégroupage**

La loi de 2000 donne aux opérateurs des droits de passage sur les terrains privés et publics pour y installer et y faire fonctionner leurs équipements de télécommunications. Mais, elle n'est pas très respectée. Malgré cette disposition, les opérateurs doivent négocier au cas par cas avec les communes et les propriétaires privés. L'URT n'a pas compétence pour imposer des droits de passage. Il faut un décret pour instituer un mécanisme de résolution des litiges, qui n'existe pas encore. La loi prévoit la co-location, à l'exception importante des équipements de téléphonie vocale, ce qui ralentira l'entrée sur le marché local et freinera les investissements nécessaires.

La loi de 2000 ne comporte pas de disposition visant directement le dégroupage. La référence qu'elle fait à la co-location est vague et insuffisante. Le succès des services de télécommunications pour l'accès à Internet à haut débit dépend du dégroupage. Comme TPSA offre déjà des services DSL, il est urgent d'agir pour que les nouveaux venus ne soient pas désavantagés. Il n'y a pas de preuves tangibles que le dégroupage ralentirait les investissements d'infrastructures. Au contraire, il procurerait rapidement aux nouveaux participants des ressources qui pourraient être affectées à la rénovation du réseau et inciterait TPSA à investir pour conserver sa base de clientèle. Il devrait accélérer la fourniture de services à bande large.

### **La qualité du service**

L'URTiP veille à la qualité des équipements de télécommunications et du fonctionnement du réseau. Six paramètres de qualité du service sont actuellement suivis : l'efficacité de réparation des dérangements, le taux de coupure des appels, le type de réparations, le nombre de dérangements, la pénétration du téléphone public payant et le délai moyen d'accès au réseau. Mais, les chiffres n'ont pas été publiés. On attend un nouveau décret d'application de la loi de 2000, qui fixera les obligations détaillées pour la fourniture du service universel. L'URTiP doit publier un rapport annuel sur la qualité de ce dernier. En outre, la loi prévoit la responsabilité des opérateurs à l'égard de leurs clients et la possibilité d'engager des poursuites, si un service n'est pas exécuté ou s'il l'est improprement. Le décret correspondant prévoit une procédure de réclamation en deux étapes ; en cas de rejet, l'affaire peut être portée devant les tribunaux. Elle prévoit dans le détail les délais de réponse aux réclamations des clients. Cependant, l'URTiP devrait disposer d'un mécanisme pour influencer sur les résultats des opérateurs (à la fois de téléphonie fixe et mobile) et la possibilité d'infliger des sanctions s'ils ne respectent pas leurs obligations. Il conviendrait de publier davantage d'informations sur la qualité des services.

### **L'obligation de service universel**

On définit généralement le service universel comme la fourniture de services téléphoniques de base à la clientèle résidentielle à des tarifs raisonnables et sans distinction géographique. La loi de 2000 le définit comme la fourniture de services publics de téléphonie fixe par les opérateurs publics – c'est-à-dire le téléphone, la télécopie et la transmission de données dans la bande vocale – à quoi s'ajoutent les annuaires, les équipements réservés aux handicapés et la remise d'une facturation détaillée à la demande. Il doit être à la disposition de tous les utilisateurs, dans l'ensemble du pays, et un opérateur ne peut le suspendre avant d'avoir été remplacé par un autre. Les opérateurs publics qui disposent d'un pouvoir de marché significatif auront l'obligation d'assurer le service universel à des prix

fixés en fonction des coûts, mais seulement à partir de 2004. A l'heure actuelle, l'obligation de service universel n'est assortie ni de délais de rigueur précis ni de conditions claires en ce qui concerne les raccordements au réseau : en leur absence, l'OPCC peut être saisi pour trancher les désaccords sur ces points quand ils mettent en cause la loi sur la concurrence.

Ce dispositif soulève un certain nombre de difficultés. La définition du service universel semble partir du principe qu'il est déjà disponible. Mais, en Pologne, le taux de pénétration du téléphone est très faible. La conjonction de cette situation de départ défavorable et de l'obligation faite à tous les opérateurs publics du réseau de téléphonie fixe d'assurer le service universel exerce une forte dissuasion à l'entrée sur le marché. Au demeurant, le caractère effectif de cette obligation est discutable. On n'a pas fixé aux opérateurs de date butoir pour assurer le service universel ; c'est l'objet d'une négociation avec les utilisateurs. L'incitation à poursuivre systématiquement les investissements dans le réseau s'en trouve réduite. De plus, la création de conditions égales de concurrence est retardée par deux autres faits : les opérateurs jouissant d'un pouvoir de marché ne sont pas contraints avant 2004 d'établir leurs tarifs sur la base des coûts et l'opérateur dominant (TPSA) n'est pas tenu à contribuer plus que les autres.

En définitive, le lien entre le mécanisme de financement et l'insuffisance d'accès n'est ni évident ni efficace. L'objectif est de combler l'écart entre les recettes tirées par TPSA des tarifs de connexion au réseau local et le coût des investissements nécessaires au développement et au renforcement du réseau de service universel, en prélevant sur les autres opérateurs au titre de l'interconnexion. Mais, on n'a pas prévu de disposition qui oblige TPSA à affecter ces fonds aux investissements dans le réseau. Une méthode bien plus judicieuse, inspirée des meilleures pratiques internationales, serait de créer un fonds du service universel, financé par les opérateurs publics, pour soutenir les investissements dans le réseau.

### **La loi sur la concurrence**

Le secteur des télécommunications ne bénéficie d'aucune exemption spéciale à l'égard du droit de la concurrence. L'OPCC a joué un rôle important pour promouvoir la concurrence avant la création de l'URT. Il s'est occupé de problèmes de prix, de modes de tarification et d'accords d'interconnexion. De 1990 à 2000, il a traité plus de 70 affaires. L'OPCC n'est pas satisfait du comportement global de TPSA sur le marché. Les principales critiques qu'il lui a adressées visent son comportement à l'égard des autres opérateurs ; il lui reproche, par exemple, d'avoir retardé la conclusion de contrats de facturation interconnectée, de leur avoir fait payer trop cher la location de lignes, d'avoir bloqué la connexion à son réseau et pratiqué les subventions croisées dans sa tarification. TPSA s'est vu infliger une amende record de 54 millions de PNL en raison du caractère anticoncurrentiel de sa structure tarifaire : en conséquence, il a au moins réduit ses tarifs.

Il pourrait s'avérer nécessaire de clarifier la délimitation des compétences et les moyens de coopération entre l'OPCC et l'URT (il faudrait peut-être confirmer que les deux institutions utilisent bien les mêmes terminologies et définitions).

### **Convergence**

La convergence des services, des infrastructures et de la technologie dans les secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel, des technologies de l'information et des contenus pose un problème important aux décideurs. La régulation fondée sur les distinctions sectorielles traditionnelles est inappropriée et fait obstacle à l'évolution des

nouveaux services. Le ministère et l'URT n'ont pas pris de mesures pour remédier à cette situation. Le Conseil national de l'audiovisuel continue à réglementer ce secteur. Il s'intéresse au contenu des services offerts par les câblo-opérateurs, les autres problèmes étant du ressort du ministère et de l'URT. Le gouvernement devrait envisager une fusion du Conseil et de l'URT.

### **Les résultats du secteur des télécommunications restent très médiocres en Pologne**

La lente mise en route de la concurrence réduit le potentiel de croissance de ce secteur, mais aussi de l'ensemble de l'économie. En 2000, le marché des télécommunications représentait 4.4 % du PIB, contre 2.5 % en 1996. Depuis la deuxième moitié des années 90, le chiffre d'affaires augmente d'environ 15 % par an. Pourtant, il reste beaucoup à faire pour fournir à tous des services de téléphonie fixe. La *pénétration de la téléphonie fixe* est très faible, même en comparaison des autres économies similaires de l'Europe centrale ; elle n'est que 28 % habitants. En 1998, 1.8 million de personnes attendaient d'être raccordées (un chiffre plus de 12 fois supérieur à celui du « rival » le plus proche, la République tchèque). En Pologne, à la différence des pays voisins, les responsables de la réglementation n'ont pas utilisé de références (benchmarks) pour accélérer l'extension du téléphone fixe, bien que le rattrapage appelle une expansion plus rapide du réseau. Cette dernière est improbable en l'absence d'objectifs et d'un cadre réglementaire qui encourage l'investissement. La promotion d'une concurrence duopolistique sur les marchés locaux n'a pas stimulé les investissements dans le réseau. Parallèlement, le chiffre d'affaires de TPSA a rapidement augmenté sans progression correspondante des dépenses d'équipement.

Tout cela montre bien qu'il est urgent de revoir l'actuel cadre réglementaire pour développer vigoureusement une concurrence effective qui inciterait TPSA et les autres opérateurs à investir.

Le secteur de la téléphonie mobile s'est beaucoup mieux comporté. La *densité de la téléphonie mobile* est passée, entre 1996 et 2001, de 0.6 ligne à 26.1 lignes pour cent habitants. A la fin de 2002, le nombre d'abonnés devrait dépasser celui de la téléphonie fixe. Les abonnements prépayés représentent près de 25 % du marché.

Les prix sont également élevés en Pologne, comparativement aux pays de l'OCDE, en particulier pour le marché résidentiel. La situation est légèrement meilleure pour le

Tableau 14. **Bilan de pertes et profits de TPSA**

	1997	1998	1999	2000	Croissance annuelle (%)
Chiffre d'affaires (millions PLN)	8.924	10.887	13.160	14.685	10.5
Dépenses d'exploitation (millions PLN)	6.460	8.603	10.320	11.528	12.3
<i>Total des investissements</i> (millions PLN)	4.251	4.071	5.709	6.225	7.9
Bénéfice d'exploitation (millions PLN)	2.484	2.284	2.840	3.157	4.9
Bénéfice net (millions PLN)	N.D.	774	1.029	2.178	
Nombre de lignes en service (en milliers)	7.465*	8.514	9.643	10.233	

\* Total des lignes de téléphonie fixe en Pologne multiplié par la part de marché de TPSA figurant au tableau 2.  
Source : Rapport annuel 1999 de TPSA et rapport trimestriel non consolidé pour le 4<sup>e</sup> trimestre 2000, janvier 2001.

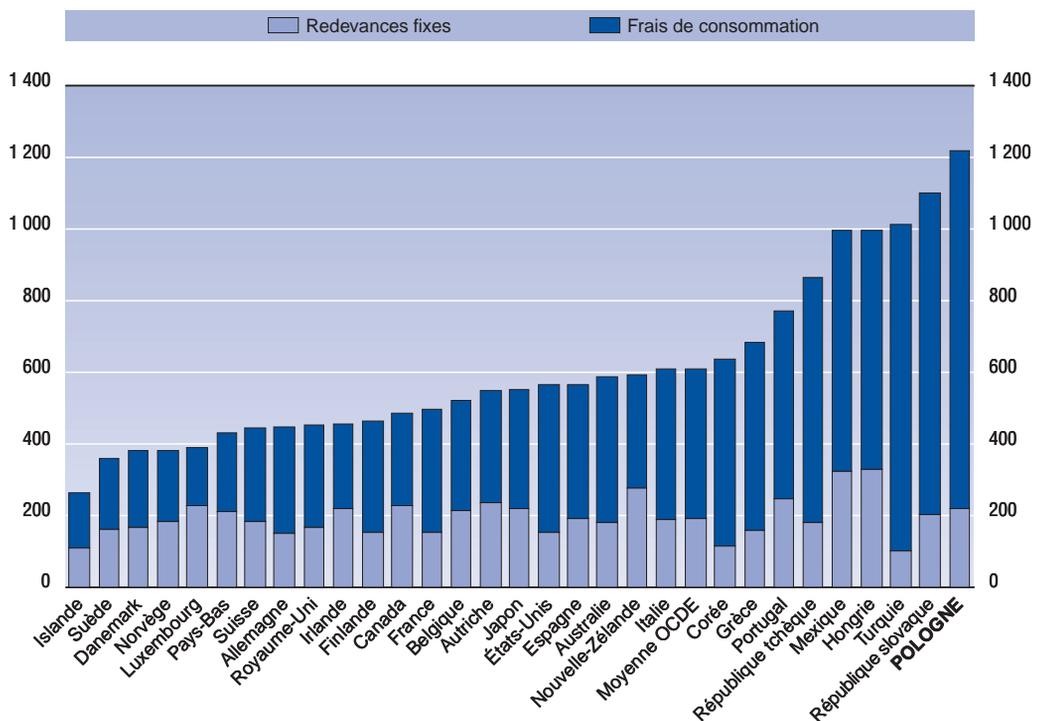
marché des entreprises, où la Pologne occupe le 4<sup>e</sup> rang des pays les plus chers de l'OCDE. Les tarifs internationaux n'ont pas baissé comme ailleurs et la Pologne est dans ce domaine le 3<sup>e</sup> pays le plus cher de l'OCDE. Bien que le marché de la téléphonie mobile soit plus dynamique, les prix y sont également élevés, en raison de la relative absence de concurrence et de l'importance de la demande non satisfaite.

L'utilisation de *lignes louées* est une condition essentielle pour permettre aux nouveaux acteurs du marché de développer leurs propres services et aux fournisseurs d'accès à Internet (FAI) d'offrir un accès à large bande. Les prix sont légèrement au dessus de la moyenne de l'OCDE pour les lignes à bas débit, mais ils sont chers pour les lignes à haut débit.

La *qualité du service* s'est améliorée (en termes de nombre de dérangements par ligne et les délais de réparation), mais des progrès restent à faire. Ces résultats sont liés à la modernisation des investissements et de la technologie, en particulier la numérisation.

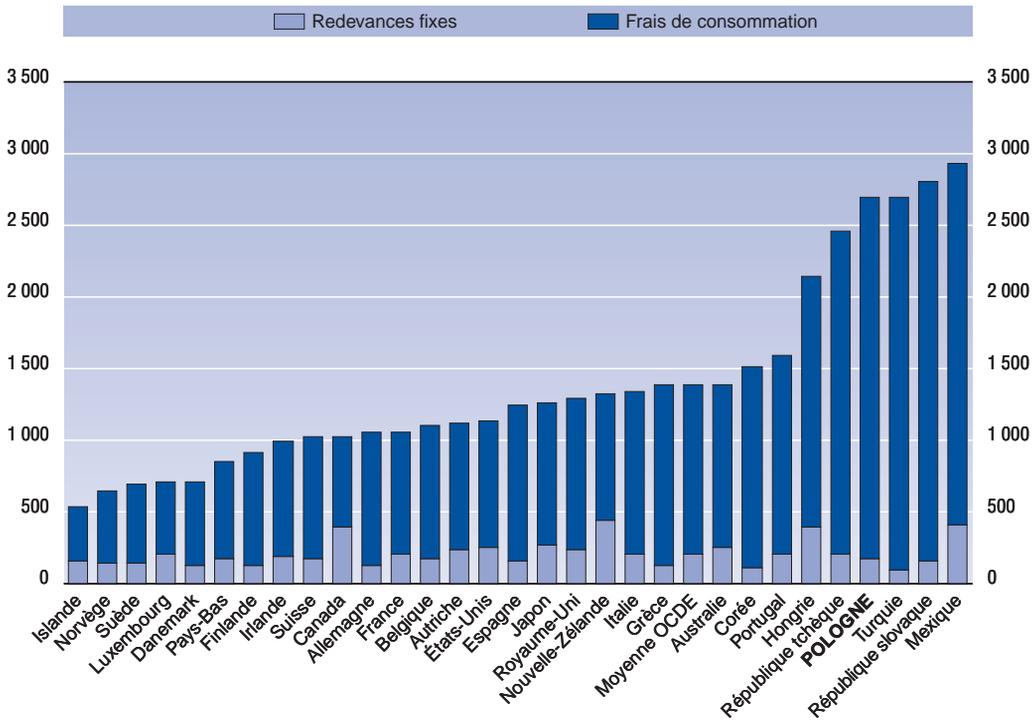
L'Internet polonais date de 1991. TPSA domine l'accès et cette situation ne changera pas si la réglementation n'est pas modifiée dans un sens favorable aux concurrents. Ainsi, il n'existe pas de dispositif spécifique d'interconnexion entre TPSA et les FAI, qui sont considérés comme des clients ordinaires. Pourtant le nombre des FAI atteint environ 300 et continue à augmenter. Les taux de pénétration de l'Internet sont liés à ceux des ordinateurs personnels (PC) et au coût de l'accès. A la fin de 2000, le taux de pénétration

Graphique 2. **Panier tarifaire résidentiel composite des pays de l'OCDE en novembre 2001, TVA comprise**  
(USD/PPA)



Note : A l'exclusion des appels à des téléphones mobiles.

Graphique 3. **Panier tarifaire professionnel composite dans les pays de l'OCDE en novembre 2001, TVA non comprise**  
(USD/PPA)



Note : A l'exclusion des appels à des téléphones mobiles.

des PC était de 15.5 % habitants ; ce chiffre se compare à un taux de pénétration de l'Internet de 13 %, qui pourrait être plus élevé au regard du précédent. Le coût élevé de l'accès est probablement la raison de cet écart. Le gouvernement estime que la Pologne a un an de retard sur le pays de l'UE où la pénétration d'Internet est la moins forte. Il faut s'attaquer au problème de la cherté de l'accès, de la médiocrité des infrastructures (malgré les progrès de la numérisation et de l'ADSL) et de la domination persistante de TPSA.

En 1999, TPSA occupait la dernière place des grandes sociétés de télécommunications historiques de la zone OCDE pour la *productivité*, mesurée en nombre de lignes par employé. On peut expliquer ce médiocre résultat par l'obligation de poursuivre l'agrandissement du réseau, l'absence d'une concurrence qui pousserait à une efficacité accrue et l'existence d'un syndicat puissant. Il a été prévu, lors de la cession de titres de TPSA à France Télécom, que ce dernier n'imposerait pas de licenciements substantiels pendant une certaine période. Néanmoins, les questions de restructuration et d'emploi restent à l'ordre du jour.

## Conclusion

Au cours des années récentes, le secteur des télécommunications a été l'objet, dans la plupart des pays de l'OCDE, d'importantes mesures de libéralisation et de réforme. En 2001, 27 pays de l'OCDE donnaient libre accès au marché à tous les types de télécommunications, notamment la téléphonie vocale, aux investissements

d'infrastructures et aux capitaux étrangers. Ces pays ont reconnu le poids et l'importance essentiels du secteur des télécommunications dans une économie moderne ; ils ont aussi admis la nécessité d'investir dans les infrastructures pour le soutenir. La Pologne reste très en retard sur ce plan. Le monopole historique continue à dominer massivement les services de téléphonie fixe, la concurrence effective est relativement limitée et presque tous les indicateurs de performance (la téléphonie mobile constituant la principale exception) indiquent l'existence d'un retard important par rapport aux autres pays de l'OCDE. La Pologne semble avoir manqué l'occasion que lui donnait un départ relativement tardif de bénéficier des expériences faites ailleurs pour promouvoir rapidement et efficacement la concurrence.

La loi de 2000 sur les télécommunications a largement été motivée par la nécessité de transposer la législation de l'UE dans l'optique de l'adhésion. Elle a bien posé les fondements juridiques d'une libéralisation plus complète, notamment en instituant un organisme régulateur indépendant (mais ne disposant pas des compétences nécessaires). Néanmoins, elle comporte un certain nombre d'imperfections, d'omissions et d'ambiguïtés importantes (par exemple en ce qui concerne l'interconnexion et le service universel). Si l'on avait davantage consulté lors de sa préparation, cela aurait contribué à assurer un meilleur résultat. Pour que les dispositions de la loi prennent effet, il est urgent d'adopter une réglementation d'application, ce qui constitue un défi étant donné l'amenuisement des effectifs du ministère. Les travaux sont néanmoins en cours. La manière dont s'est déroulée la deuxième cession de titres de TPSA n'est pas de nature à persuader que le gouvernement a pris désormais pleinement conscience de l'importance d'une concurrence effective pour porter les services de télécommunications du pays au niveau voulu. Il faut que cette importance soit reconnue et que les mesures nécessaires soient rapidement prises pour renforcer le cadre réglementaire, afin qu'il permette l'avènement d'un marché totalement concurrentiel.

## Recommandations

### **1. Accélérer le processus conduisant à une concurrence intégrale sur le marché des télécommunications : supprimer les privilèges monopolistiques qui subsistent.**

TPSA, le monopole historique, continue à dominer le marché de la téléphonie fixe. La politique actuelle du gouvernement lui laisse le monopole des services de téléphonie internationale jusqu'en 2003. Cette situation maintient TPSA dans une position beaucoup trop forte et retardera le développement d'une concurrence effective sur l'ensemble du marché. Le monopole donne à TPSA la possibilité, refusée à ses concurrents, de tirer des recettes d'un marché non réglementé où les marges sont élevées et crée le risque que ses services locaux bénéficient de subventions croisées.

Pourtant, la loi de 2000 sur les télécommunications prévoit de lever le monopole de TPSA. Bien que cette mesure risque de violer l'accord entre TPSA et son partenaire stratégique pour la privatisation (accord destiné à retarder la concurrence), elle ne semble pas devoir entraîner de pénalités financières, alors qu'elle est essentielle pour le développement de la concurrence.

- Prendre immédiatement des mesures pour abolir le monopole de TPSA sur les services de télécommunications internationales.

## **2. Renforcer le cadre de la concurrence en adoptant une réglementation des tarifs d'interconnexion ferme, équitable et se référant aux coûts.**

Le succès de la concurrence sur les marchés des télécommunications dépend de l'efficacité des dispositifs d'interconnexion. La réglementation actuelle ne s'est avérée ni très efficace, ni très solide. La loi sur les télécommunications prévoit une procédure quand les parties en cause ne parviennent pas à conclure des accords d'interconnexion. L'une des deux parties à la négociation peut demander à l'URT de prendre une décision fixant les conditions de l'interconnexion. L'intervention de l'URT se substitue à un accord. Cependant, les entreprises concurrentes qui ont cherché à conclure des accords avec TPSA se sont heurtées à des difficultés et à des retards. Il y a lieu de se demander si les prix d'interconnexion facturés aux opérateurs reflètent les coûts réels et si l'URT a l'expertise qui lui permette de le vérifier. Malgré des améliorations récentes, de nombreux problèmes demeurent.

- Appliquer dès que possible un nouveau cadre réglementaire pour l'interconnexion.
  - ❖ Mettre au point et adopter une méthode de calcul inspirée de la meilleure pratique internationale, le coût incrémental moyen à long terme (CIMLT). Entre temps, utiliser les références des meilleures pratiques.
  - ❖ Baser l'interconnexion sur la fin de la communication, que le réseau utilisé soit local, à longue distance ou international.
  - ❖ Élargir les compétences de l'URT : le ministre devrait poser les principes en matière de tarifs d'interconnexion et l'URT être responsable des détails.
  - ❖ Spécifier dès que possible la méthode que les opérateurs dominants doivent utiliser pour présenter séparément leurs comptes.

## **3. Renforcer le cadre de la concurrence : durcir la réglementation des prix des services fournis par les opérateurs dominants et importants.**

Les dispositions de la loi sur les télécommunications relatives à la réglementation des prix posent de bons principes, mais ils doivent être précisés et appliqués. C'est le ministère et non l'URT qui exerce les principales responsabilités. Le cadre réglementaire n'est pas en mesure de s'opposer comme il le faut aux comportements anticoncurrentiels des sociétés dominantes ou jouissant d'un pouvoir de marché.

- Supprimer les exemptions qui font obstacle à une régulation effective des prix des services offerts par les sociétés en position dominante ou ayant un pouvoir de marché significatif.
  - ❖ En particulier, abroger la disposition de l'article 151 de la loi de 2000 qui limite jusqu'en 2004 l'application d'une tarification du service universel en fonction des coûts par les opérateurs exerçant un pouvoir de marché significatif.
  - ❖ Donner compétence à l'URT pour élaborer une réglementation préalable visant à protéger les nouveaux venus contre une tarification discriminatoire.

## **4. Renforcer le cadre de la concurrence : mettre en œuvre la portabilité des numéros.**

On doit également réglementer la portabilité des numéros (possibilité de conserver le même numéro en changeant d'opérateur) pour placer les opérateurs concurrents en situation d'égalité. Mais, la loi de 2000 ne prévoit pas de disposition particulière, si ce n'est

qu'elle mentionne la possibilité d'inclure la portabilité des numéros dans les accords d'interconnexion.

- Amender la loi de 2000 pour permettre aux clients changeant d'opérateur de conserver leur numéro, si c'est techniquement faisable.
- Demander à TPSA de proposer la portabilité dès que cela sera techniquement possible. Fixer à cette entreprise un calendrier précis pour investir dans la numérisation.
- Donner à l'URT compétence pour faire appliquer la portabilité.

### **5. Promouvoir un service universel effectif : instaurer un cadre réglementaire s'inspirant des meilleures pratiques internationales.**

En Pologne, le taux de pénétration du téléphone est très faible et le cadre réglementaire actuel n'incite pas suffisamment à développer les services universels. Le mécanisme de financement mérite aussi d'être revu.

- Établir un nouveau cadre réglementaire pour la fourniture du service universel, en créant un fonds spécial à cet effet et/ou en désignant TPSA comme prestataire de ce service.
- Imposer à TPSA des objectifs précis d'investissements pour développer le réseau en milieu rural tant qu'il reste l'opérateur dominant. Quand le nouveau cadre régissant le service universel sera en place, y incorporer ces objectifs.

### **6. Renforcer le cadre de la concurrence : appliquer une réglementation asymétrique et un lien entre les obligations et le pouvoir de marché.**

La loi de 2000 admet la nécessité d'une réglementation asymétrique en fonction du pouvoir de marché dans des domaines comme l'interconnexion et la location de lignes, mais elle n'applique pas ce principe avec cohérence. Les nouveaux venus et les opérateurs dépourvus d'un pouvoir de marché significatif sont souvent sujets aux mêmes règles et obligations que ceux jouissant d'un tel pouvoir. Ainsi, tous les opérateurs publics de téléphonie fixe doivent procéder au raccordement des clients à la demande, une disposition qui risque de dissuader les nouveaux participants et de fausser leurs décisions d'investissement.

En outre, aucune distinction n'est faite entre TPSA et les autres opérateurs, alors que le premier contrôlait encore 93 % du marché de la téléphonie locale en 2000, qu'il partage celui de la longue distance avec seulement trois concurrents et qu'il conserve le monopole des services internationaux. Il faut revoir l'ensemble du dispositif réglementaire pour assurer la mise en œuvre d'une méthode asymétrique appropriée ; celle-ci devra établir une distinction claire entre TPSA, les autres opérateurs dominants ou ayant un pouvoir de marché significatif et les opérateurs sans pouvoir de marché significatif.

- Revoir le cadre réglementaire actuel et appliquer une réglementation asymétrique.
  - ❖ Dispenser des obligations de service universel les nouveaux venus et les opérateurs sans pouvoir de marché significatif (à l'exception d'une contribution appropriée au fonds du service universel, s'il est créé).
  - ❖ Vérifier si les tarifs d'interconnexion des opérateurs de téléphonie fixe et mobile, dominants ou ayant un pouvoir de marché significatif, respectent les obligations de référence aux coûts.

- ❖ Autoriser les nouveaux entrants et les petits opérateurs sans pouvoir de marché significatif à calculer leurs tarifs de manière souple et supprimer les obligations qui leur sont imposées (concernant l'usage de critères transparents et objectifs).

### **7. Simplifier l'entrée sur le marché : remplacer l'octroi individuel de licences par un système d'autorisation générale (licences par catégorie) et de permis.**

Malgré les changements introduits par la loi de 2000, notamment sur le plan terminologique, l'entrée sur le marché continue à dépendre surtout de l'octroi discrétionnaire de licences individuelles. L'URT peut aussi, de façon discrétionnaire et opaque, assortir ces licences de conditions. Enfin, le ministre aussi a compétence pour modifier le contenu des autorisations, ce qui porte atteinte à l'indépendance d'action de l'URT et à sa capacité d'adapter les conditions de délivrance à l'évolution du marché.

- Substituer au système actuel un régime d'autorisation (licences par catégorie).
  - ❖ Établir des licences par catégorie pour les différents types d'activité, comportant des dispositions clairement non discriminatoires, en vertu desquelles l'entrée sur le marché est libre pourvu que l'on remplisse les conditions applicables à une activité particulière.
  - ❖ Donner à l'URT compétence pour adjoindre des conditions minimales et transparentes si c'est nécessaire.

### **8. Promouvoir la concurrence dans les services à large bande : mettre en œuvre le dégroupage pour les services vocaux et de données.**

Le gouvernement semble interpréter la référence à la co-location dans la loi de 2000 comme autorisant une certaine forme de dégroupage (à l'exception du service local), mais sa position est vague et insuffisante. Le dégroupage est nécessaire au succès des services Internet à haut débit. Comme TPSA offre déjà des services DSL, il est urgent d'agir pour éviter que les nouveaux venus soient désavantagés.

- Amender la loi de 2000 et adopter des décrets pour imposer explicitement aux opérateurs qui disposent d'un pouvoir de marché significatif un dégroupage intégral, y compris pour les communications vocales.

### **9. Renforcer l'organisme régulateur des télécommunications et sa capacité à promouvoir une libéralisation effective du marché : lui donner compétence pour élaborer des réglementations.**

Un véritable organe régulateur doit pouvoir préparer et appliquer les réglementations nécessaires à la création d'un marché efficace et concurrentiel, dans le cadre des orientations générales de politique fixées par le gouvernement. Le rôle de l'URT se limite à la mise en œuvre de réglementations établies par le ministère (toutefois en consultation avec lui). Cette situation limite son indépendance pratique et ne lui donne pas les moyens suffisants pour conduire une action réglementaire souple collant à l'évolution du marché.

- S'assurer qu'il existe un mécanisme permettant à l'organisme régulateur d'exercer le premier rôle, d'imprégner de ses conceptions et de ses expériences la rédaction des décrets et de disposer du pouvoir de faire respecter la réglementation générale.
  - ❖ Élargir ses missions à : la supervision de la procédure d'autorisation, la fixation de conditions préalables aux accords d'interconnexion, l'établissement d'un plan national de numérotation et l'attribution des numéros, la définition de critères de

séparation comptable et de comptabilisation des coûts, l'élaboration de normes de qualité de service et enfin la détermination d'un cadre régissant le service universel, y compris son financement.

- ❖ Faire en sorte qu'il dispose des effectifs et de l'organisation nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

### **10. Appliquer sans délai la loi de 2000 sur les télécommunications : adopter les décrets nécessaires à cet effet.**

De nombreuses dispositions de la loi dépendent des décrets détaillés qui doivent être rédigés par le ministère. Beaucoup d'entre eux n'ont pas encore vu le jour. Le ministère n'a pas fait connaître de calendrier et d'ordre de priorité pour cette tâche. L'insuffisance de ses effectifs et de ses ressources pose un sérieux problème. On a transféré trop rapidement du personnel à l'URT nouvellement créé.

- Affecter au ministère des Infrastructures des effectifs compétents en nombre suffisant pour sortir rapidement les décrets nécessaires à la mise en application de la loi de 2000.
- ❖ Faire en sorte qu'un calendrier clair soit défini pour ce travail.

### **11. Améliorer la consultation : garantir qu'elle s'adresse à toutes les parties concernées.**

Une consultation efficace contribue à une réglementation efficace. Il existe une obligation légale de consultation des associations professionnelles des télécommunications lors de la promulgation des lois ou des décrets. L'URT consulte le Conseil des télécommunications et entend ses avis sur les questions relatives au service universel, à l'interconnexion des réseaux, à la gestion des fréquences et aux obligations de compatibilité électromagnétique. Récemment, la nouvelle loi sur la liberté d'information a élargi le cadre de la consultation. Une application ferme de ce texte devrait assurer à l'avenir un dialogue approprié avec la société. Si l'on avait mieux consulté dans le passé, la loi de 2000 aurait peut-être été de meilleure qualité.

- Soumettre les projets de politique et de réglementation du ministère et de l'URT aux commentaires de toutes les catégories concernées, notamment les industriels, les consommateurs et les syndicats.
- ❖ Quand des décisions sont prises, en donner les raisons.

## Annexe

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
<b>1. Qualité de la réglementation</b>		
<b>A. PROCÉDURES</b>		
<i>Qualité générale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Poursuivre l'amélioration de la qualité générale de la réglementation : préciser les procédures et les critères d'élaboration des réglementations avec un calendrier clair</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (1)
Qualité des nouvelles réglementations : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Effectuer une AIR pour toute nouvelle réglementation : mettre en place un projet clair et complet d'AIR</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pour l'AIR des lois et règlements nouveaux, il faut prendre en compte les questions de commerce international et d'investissement</li> </ul> </li> </ul>	Qualité de la réglementation (3)  Ouverture du marché (3)
Consultation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer la consultation et la communication dans la procédure d'élaboration des lois</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Favoriser davantage de consultation, de la part de l'autorité chargée de la concurrence, pour le développement des moyens d'action</li> <li>– Explorer les opportunités de consultation avec toutes les parties concernées par la procédure d'élaboration de la loi concernant les questions de commerce et d'investissement</li> <li>– Améliorer la consultation sur la réglementation des télécommunications : s'assurer que toutes les parties intéressées sont bien consultées</li> </ul> </li> </ul>	Qualité de la réglementation (4)  Politique de la concurrence (5)  Ouverture du marché (4)  Secteur des télécommunications (11)
Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>S'assurer que les nouvelles normes d'ouverture et de responsabilité instituées par la loi sur la liberté de l'information sont mises en œuvre et respectées</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (5)
Transparence, simplification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diminuer le pouvoir discrétionnaire de l'administration : améliorer la transparence, simplifier les formulaires et les procédures</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Améliorer l'environnement de l'entreprise en rationalisant les formalités administratives</li> <li>– Simplifier l'entrée sur le marché des télécommunications : remplacer ces licences individuelles par un cadre d'autorisation général (licence par catégorie) et des permis</li> </ul> </li> </ul>	Qualité de la réglementation (6)  Ouverture du marché (1)  Secteur des télécommunications (7)

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
Mise en œuvre, respect et application	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer la mise en œuvre des réglementations et leur respect</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Favoriser le respect effectif de la réglementation sur le commerce et l'investissement</li> </ul> </li> </ul>	<p>Qualité de la réglementation (8)</p> <p>Ouverture du marché (2)</p>
<b>B. INSTITUTIONS</b>		
Administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer les principales institutions centrales pour mettre en œuvre la politique de réglementation</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (2)
Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer la qualité de la réglementation des collectivités locales</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (9)
Tribunaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Réduire les retards dans les procédures</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (4)
Autorité chargée de la concurrence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Favoriser une indépendance effective de l'autorité chargée de la concurrence, lui permettant d'échapper à l'influence politique</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (1)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fournir à l'autorité chargée de la concurrence les ressources suffisantes pour qu'elle conserve son personnel et assume ses nouvelles fonctions</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (3)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Faire en sorte qu'il y ait une coopération étroite et bien coordonnée entre l'autorité chargée de la concurrence et les organismes sectoriels chargés de la réglementation</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (7)
Organismes sectoriels chargés de la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Préciser et développer le cadre d'intervention des agences de réglementation indépendantes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Faire en sorte que l'Autorité de réglementation de l'énergie puisse résoudre efficacement les problèmes d'accès au réseau</li> <li>– Renforcer l'organe chargé de la réglementation des télécommunications et sa capacité de favoriser une libéralisation effective du marché : lui donner le pouvoir d'élaborer des réglementations</li> </ul> </li> </ul>	<p>Qualité de la réglementation (7)</p> <p>Secteur de l'électricité (5)</p> <p>Secteur des télécommunications (9)</p>
<b>C. NOUVELLE RÉGLEMENTATION</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Réfléchir à un mécanisme finançant l'obligation de service universel si la rentabilité de la Poste polonaise se trouve minée par la concurrence</b></li> </ul>	Secteur postal (3)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Continuer l'étude du système proposé (SVC) pour résoudre le problème des contrats de fourniture d'électricité à long terme</b></li> </ul>	Secteur de l'électricité (2)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rééquilibrer les tarifs l'électricité en ayant pour objectif d'achever cette opération avant l'adhésion à l'UE</b></li> </ul>	Secteur de l'électricité (4)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prévoir le rééquilibrage des tarifs du gaz</b></li> </ul>	Secteur gazier (4)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>S'assurer que les futurs contrats de fourniture de gaz à long terme sont justifiés pour des raisons de sécurité</b></li> </ul>	Secteur gazier (5)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Compléter le cadre réglementaire pour l'accès aux services de transport, de distribution et de stockage du gaz, en optant pour un accès réglementé sous la responsabilité de l'Autorité de réglementation de l'énergie (ARE)</b></li> </ul>	Secteur gazier (6)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Renforcer le cadre fixant les règles de concurrence dans les télécommunications : adopter une réglementation stricte, juste et basée sur les coûts pour les frais d'interconnexion</b></li> </ul>	Secteur des télécommunications (2)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : renforcer la réglementation des prix des services pour les opérateurs dominants et importants</b></li> </ul>	Secteur des télécommunications (3)

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
	• Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : mettre en place la portabilité des numéros	Secteur des télécommunications (4)
	• Favoriser un service universel effectif : introduire un système réglementaire basé sur les meilleures pratiques internationales	Secteur des télécommunications (5)
	• Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : mettre en œuvre une réglementation asymétrique et fixer les obligations en fonction du pouvoir de marché	Secteur des télécommunications (6)
<b>2. Politique de la concurrence</b>		
	• Accorder une priorité élevée au contrôle de l'aide publique : favoriser de nouveaux pouvoirs pour le BCPC lui permettant de suivre et contrôler les aides publiques	Politique de la concurrence (2)
	• Améliorer les règles de notification des fusions : abandonner le critère de la part de marché	Politique de la concurrence (6)
	• Éviter d'utiliser le concept de « dépendance économique » d'une façon qui pénalise la concurrence	Politique de la concurrence (8)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante à l'égard du comportement de la Poste polonaise en liaison avec la libéralisation du marché postal	Secteur postal (4)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante sur le marché du raffinage pétrolier	Secteur pétrolier (3)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante sur le marché de la distribution/de la vente au détail de pétrole	Secteur pétrolier (4)
<b>3. Ouverture du marché</b>		
	• Continuer à avancer sur la voie de l'adoption et de l'usage de normes internationales et de la passation d'accords de reconnaissance mutuelle	Ouverture du marché (5)
	• Poursuivre la modernisation des procédures douanières	Ouverture du marché (6)
	• Garder un régime d'importation libéral afin de favoriser la concurrence dans la fourniture de pétrole	Secteur pétrolier (2)
	• Faire en sorte que les importations et exportations de charbon respectent des critères concurrentiels et soient gérées dans la transparence	Secteur du charbon (5)
	• Éliminer progressivement la discrimination à l'égard des importations d'électricité pour l'accès au réseau	Secteur de l'électricité (6)
	• Libéraliser dès que possible l'accès au transport du gaz importé. Viser la suppression des restrictions aux importations et accorder le même traitement au gaz importé et au gaz national à partir de la date d'adhésion à l'UE	Secteur gazier (7)
<b>4. Libéralisation, privatisation et restructuration</b>		
	• Accélérer la libéralisation du secteur postal : adopter la nouvelle loi postale	Secteur postal (1)
	• Veiller à ce que la Poste polonaise présente des comptes séparés	Secteur postal (2)
	• Continuer le processus de transformation de la Poste polonaise en société commerciale	Secteur postal (5)
	• Achever dès que possible les projets de privatisation du secteur pétrolier, en s'appliquant à favoriser une structure de marché concurrentielle	Secteur pétrolier (1)
	• Achever le programme de restructuration des charbonnages, tel qu'il est défini	Secteur du charbon (1)
	• Évaluer la durabilité et la compétitivité de la nouvelle structure du secteur du charbon	Secteur du charbon (2)
	• Poursuivre la privatisation, une fois les mines devenues rentables	Secteur du charbon (3)
	• Utiliser les aides de l'État pour restructurer le secteur du charbon : recourir à la transparence fiscale	Secteur du charbon (4)
	• Poursuivre le plan de privatisation actuel de l'électricité, en séparant soigneusement production et distribution afin de préserver la concurrence dans ces secteurs	Secteur de l'électricité (1)
	• Éliminer les obstacles à la concurrence liés à la société de transport d'électricité verticalement intégrée ; mettre en place un opérateur de réseau indépendant ou bien séparer les activités de négoce de PSE de ses autres activités.	Secteur de l'électricité (3)
	• Mettre en œuvre le programme de privatisation et de restructuration de l'industrie du gaz	Secteur gazier (1)
	• Veiller à ce que les activités de transport du gaz soient séparées des autres activités rapidement et efficacement	Secteur gazier (2)
	• Réfléchir à un désinvestissement des actifs de stockage du gaz afin de créer un marché concurrentiel dans les services de stockage	Secteur gazier (3)
	• Introduire un régime pleinement concurrentiel sur le marché des télécommunications ; abolir les derniers privilèges en matière de monopoles	Secteur des télécommunications (1)

---

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Favoriser la concurrence dans les services à large bande : réaliser le dégroupage pour les services vocaux et de données</li></ul>	Secteur des télécommunications (8)
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mettre en œuvre sans attendre la loi de 2000 sur les télécommunications : adopter les décrets d'application correspondants</li></ul>	Secteur des télécommunications (10)

---

## Bibliographie

- Fingleton, John, Eleanor Fox, Damien Neven & Paul Seabright (1996),  
*Competition Policy and the Transformation of Eastern Europe*, Londres.
- Gouvernement de la Pologne (OCCP) (2001),  
Office for Competition and Consumer Protection, communication avec le Secrétariat de l'OCDE.
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la sur la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur l'amélioration de l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation » disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans les secteurs de la poste et de l'énergie », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2001),  
*Perspectives économiques* n° 70.
- OCDE (2000),  
*Annual Report on Competition Policy Developments in Poland*, 1999, Paris.
- OCDE (1999),  
*Annual Report on Competition Policy Developments in Poland*, 1998, Paris.
- OCDE (1997),  
*Analyse de l'impact de la réglementation – Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1995),  
*Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* OCDE/GD(1995)95.

Extrait de :

## OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002 From Transition to New Regulatory Challenges

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264176034-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2002), « Le secteur des télécommunications », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002 : From Transition to New Regulatory Challenges*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276031-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).