



UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS BUREAU DE DEVELOPPEMENT DES TELECOMMUNICATIONS

COLLOQUE SUR LE DEVELOPPEMENT A L'INTENTION DES
ORGANISMES DE REGLEMENTATION
Genève (Suisse), 20-22 novembre 2000

DÉFIS RENCONTRÉS PAR LES INSTANCES DE RÉGLEMENTATION PENDANT LA PÉRIODE DE TRANSITION

Par Gábor FRISCHMANN,

Président de l'Autorité de communications de la Hongrie (HIF)

Cette présentation révèle les principaux défis d'une période spéciale de transition entre la période traditionnelle de développement monopolistique intensif et la période d'accès à un marché totalement libéral des télécommunications. Dans cette période de transition, les défis majeurs sont créés par le fait que le cadre juridique traditionnel est trop limité pour le développement du marché. D'une part, le marché et les consommateurs ont besoin de beaucoup de décisions de réglementation, soutenant la concurrence. Mais d'autre part, il subsiste des contrats valides entre le gouvernement et les acteurs, donnant des droits spéciaux et soutenant la garantie de remboursement de leurs investissements. Une autre question importante est la préparation étape par étape de la structure des prix, pour un nouveau régime de base des coûts. Le troisième grand défi est le nouveau comportement de l'instance de réglementation elle-même.

La décennie d'une longue histoire de l'Autorité nationale de réglementation de la Hongrie (NRA), l'Autorité de communications de la Hongrie, est très riche d'événements en relation avec le succès réel de l'histoire du développement des télécommunications en Hongrie des années 90. La première période (entre 1990 et 1998) peut être caractérisée par une activité très intensive, mais principalement focalisée, de tous les acteurs (y compris les opérateurs-concessionnaires et aussi bien l'instance de réglementation). D'une manière ou d'une autre, ceci nécessite une activité très concrète, mais de routine de la part des instances de réglementation: juste pour exiger tous les instruments juridiques pour soutenir le développement équilibré sans aucune technique ou étape de tarification illégale de la part des acteurs. Il est très facile bien sûr d'affirmer après, que c'était une simple période, mais comme nous sommes en plein dans la deuxième phase (1999-2001), nous rencontrons davantage de défis maintenant. Cette période est une période de transition entre la première période principalement focalisée sur un seul opérateur et la troisième caractérisée par un marché libéral réellement développé et de plus en plus concurrentiel.

Cette phase de transition peut être décrite comme une situation où la législation est héritée principalement de la première période (avec quelques modifications), mais l'offre et la demande reflètent à la troisième phase.

Dans ma courte présentation, j'aimerais énumérer les défis majeurs que nous rencontrons dans la phase de transition et je vais essayer de décrire très sommairement notre réponse, probablement optimale, à ces défis. Nous connaissons bien sûr quels sont les défis, mais la plupart des réponses optimales sont énormément dépendantes de la situation du pays concerné.

1 Questions relatives à la garantie de remboursement du lourd investissement dans les infrastructures de base

Dans la plupart des pays en développement et les pays de marchés émergents, l'insuffisance des télécommunications crée une grande barrière entre le développement de l'économie nationale et la tension politique et sociale. Par conséquent, pour résoudre ce problème le plus tôt possible, les gouvernements ont pris l'habitude de signer des contrats avec les compagnies de télécommunications et les investisseurs pour construire l'infrastructure de base pour des milliards de dollars américains. Par ailleurs, pour réduire les risques des investisseurs, les contrats garantissaient une certaine période de droits exclusifs des services au moins pour les services téléphoniques de base. En Hongrie, cette période de garantie de droits exclusifs est de huit ans et expire à la fin de l'an 2001 pour MATAV (le grand opérateur national totalement privatisé), et vers la mi-2002 pour plus de 10 petits opérateurs locaux, ayant des monopoles locaux d'environ 20% du territoire de la Hongrie. La période d'exclusivité et les prix relativement élevés donnaient une certitude aux investisseurs de recouvrer la majorité de leurs investissements.

Toutefois, il y a six ou sept ans, les parties contractantes n'avaient pas prévu le grand développement des techniques et des services, résultant de beaucoup de services et de réseaux concurrentiels. En ce moment, il n'était pas du tout évident que la pénétration du téléphone mobile serait si proche du téléphone fixe et que les fournisseurs d'accès aux services de transmission vocale (avec quelques problèmes de qualité) pouvaient transporter tout trafic des opérateurs de longue distance.

Il n'était pas du tout prévu que la libéralisation serait liée à la facturation séparée du circuit intérieur, et de plus, la facturation partielle des demandes de lignes d'abonnés numériques asymétriques (ADSL) ne serait pas de loin contradictoire avec les droits exclusifs, purement définis pour la garantie de la qualité des services de téléphone local et à longue distance.

Il n'avait pas été non plus prévu qu'il y aurait autant de fournisseurs de services relativement solides, essayant d'utiliser toutes les possibilités de concurrence, étant bien préparés pour la concurrence immédiate, pour le grand nombre de consommateurs de téléphone, au premier jour de l'ouverture du marché. Et cela signifie un autre risque croissant pour les acteurs actuels.

Dans de telles circonstances, les grandes leçons de régulateurs sont:

- Comment la concurrence émergente pourrait-elle être entretenue à l'avantage des consommateurs et parallèlement à cela, garantir que la situation imprévisible du marché ne dévaluerait pas de récents lourds investissements des acteurs actuels, ayant toujours l'exclusivité, mais avec une moindre valeur?
- Comment la confiance aux engagements du Gouvernement et la stabilité de la réglementation pourraient-elles être maintenues, puisque les dimensions du cadre juridique débordent et offrent beaucoup d'espace pour emporter des parts de marchés garantis, à cause d'une concurrence imprévisible, avantageuse pour le marché et les consommateurs, mais réduisant le profit envisagé à l'origine, des investisseurs sous contrats?

En Hongrie, la situation ne peut être gérée que par un **comportement de réglementation très ouvert et transparent, en ayant des contacts réguliers avec toutes les parties**. Aujourd'hui, nous sommes totalement soutenus à la fois par le Gouvernement et par le public, laissant la concurrence aller aussi loin que possible, tant que nous/ou les acteurs sur le marché ne violions pas les textes de loi écrits. Bien sûr, c'est avantageux pour le public et ceux connus comme opérateurs altruistes. Mais, c'est aussi acceptable pour les acteurs actuels, puisqu'ils peuvent voir clairement les limites de leur propre champ de jeu et avoir aussi le nouveau terrain de jeux ouvert à eux.

2 Réglementation des prix et de l'interconnexion

Pendant la période monopolistique (1ère phase), la réglementation des prix a essayé de tenir l'équilibre les intentions contradictoires: conserver les prix le plus bas possible pour des raisons sociales et conserver ou augmenter le profit contenu dans les prix, dans le but de rendre les investissements plus attractifs. Les deux intentions résulteraient d'une combinaison des coûts de communications locales bas et des coûts de communications longue distance largement au-dessus des tarifs internationaux, puisque le premier coût est plus social et le dernier plus une question d'affaires. Si, à côté des opérateurs de longue distance, il y a plusieurs opérateurs de téléphones fixe et mobile, les frais de l'interconnexion sont utilisés non seulement pour partager le coût de revient, mais aussi pour compenser les pertes dues aux services les moins attractifs. Ce qui veut dire que le régime de l'interconnexion a été utilisé pour le financement occulte de l'obligation du service universel.

Il est de constat général que, sans concurrence, l'efficacité des opérateurs peut difficilement s'améliorer par n'importe quelles mesures de réglementation. Par conséquent, la réglementation des prix ne peut être réellement effective du point de vue du consommateur.

Dans la 3ème phase, la réglementation joue un rôle complètement différent. On doit être sûr que le prix d'un marché, pas encore parfaitement concurrentiel, doit être proche des prix théoriques d'un marché parfaitement concurrentiel. Ni par la réglementation des prix, ni par une vraie concurrence, le résultat serait un vrai système de prix basé sur le coût de revient. Toutefois, si la nouvelle réglementation des prix était mise en application à une étape, il en résultera d'énormes problèmes tels que:

- la croissance vertigineuse des prix locaux (dans certains cas, par plusieurs centaines pour cent);
- la faillite des opérateurs actuels, provoquée par les nouveaux concurrents, prenant le marché des communications de longue distance et internationales, quoique à des prix bas, mais encore rentables;
- les services universels pourraient manquer de ressources financières suffisantes.

En outre, dans la 2ème phase de la période de transition, l'une des tâches les plus importantes de l'instance de réglementation est le contrôle et la gestion des tarifs révisés et l'étude des coûts de l'interconnexion, dans le but de créer étape par étape, un processus d'acquisition d'une structure de prix de revient, au lieu de mettre en application, en une seule étape, des coûts uniques et choquants. C'est vraiment facile à recommander, mais difficile à faire. En pratique, ceci demande une préparation très professionnelle ainsi qu'une bonne activité de relations publiques auprès des politiciens, du public et des opérateurs. La programmation est également critique puisque dans les cas de politique anti-inflation dure/ou sous des circonstances sociales critiques, la baisse du pouvoir d'achat du panier de la ménagère, est difficilement acceptable par le gouvernement. Toutefois, Il est important de noter que, sans ces étapes de préparation, l'ouverture du marché sera sûrement suivie de beaucoup de répercussions désavantageuses comme le marché noir, la faillite imprévue, la guerre des prix sans protéger les avantages des consommateurs dans des domaines non traités.

3 Changement de comportement de l'instance de réglementation

Comme il a été mentionné avant, la 1ère phase est relativement simple pour l'instance de réglementation: prise en charge des infrastructures de développement, restriction du marché, prise en charge des droits exclusifs des protagonistes, assurer principalement le contrôle technique du marché.

La 3ème phase nécessite une instance de réglementation complètement différente: rester en arrière-plan, en adaptant une attitude de laisser-faire, observer et intervenir si nécessaire. Soutenir un développement rapide dans une situation d'un marché réellement concurrentiel, en observant ce qui se passe, et en agissant seulement lorsqu'un acteur viole les règles, spécialement lorsqu'un acteur dominant ou (pouvoir significatif sur le marché) essaye d'user de son pouvoir pour limiter la concurrence. Cette nouvelle instance de réglementation nécessite un personnel, pensant et réagissant de manière remarquablement différente par la suite.

C'est aussi un constat des pays les plus avancés, que seule une solide instance de réglementation bien qualifiée peut contrôler la libéralisation du marché. Les routines administratives traditionnellement bien élaborées doivent être modifiées et abandonnées. La nouvelle situation nécessite beaucoup de flexibilité de l'orientation stratégique et une approche analytique. Ceci demande de très bons experts en économie et en droit, à côté des experts techniques déjà existants. Leur niveau de salaire doit être proche de celui du marché des ressources humaines des opérateurs. Ces changements ne peuvent pas être faits dans une courte période. La 2ème phase offre une très bonne occasion pour lancer le processus de création de la nouvelle instance de réglementation, avec toutes les compétences nécessaires, etc.

Les défis que j'ai essayé de décrire plus haut sont la partie organique de la croissance très rapide du marché des télécommunications, où la libéralisation n'est principalement pas un objectif politique, mais une prochaine étape naturelle du développement. Nous avons le sentiment, jour après jour que l'actuel cadre juridique, vieux de 5 ou 8 ans est très serré pour le marché et limite le développement. Par conséquent, il est très important que la nouvelle législation en préparation et que, dans environ un an à partir de maintenant, nous puissions entrer dans la 3ème phase de notre histoire des télécommunications. Toutefois, nous nous attendons que la 3ème phase ne soit pas moins défiante que la présente. Par conséquent, nous nous préparons bien pour répondre aux nouveaux défis.
