

La Réforme de la Réglementation en Hongrie

La réforme de la réglementation dans
l'industrie des télécommunications



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 2000. 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 sur *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Hongrie. 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 Hongrie* publié en 2000. 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 18 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.

Ce rapport a été principalement préparé par Patrick Xavier et Dimitri Ypsilanti de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Hongrie. 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 OF CONTENTS

1.	LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN HONGRIE.....	6
1.1.	Contexte national entourant la politique des télécommunications	6
1.2.	Caractéristiques générales du régime de réglementation.....	8
1.3.	Marché des télécommunications et participants	9
2.	STRUCTURES DE LA RÉGLEMENTATION ET RÉFORME	12
2.1.	Organes de réglementation	12
2.2.	Réglementation des télécommunications et instruments politiques afférents	17
3.	RENDEMENT DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	43
3.1.	Réglementation et rendement du marché	43
3.2.	Tendances dans les prix	44
3.3.	Incidence sur les recettes et la rentabilité	48
	Services de téléphonie mobile	49
3.4.	Développement et modernisation du réseau	49
3.5.	L'incidence des nouveaux venus sur le développement du réseau.....	51
	Téléphonie mobile.....	52
3.6.	Plus grande gamme de produits et de services	53
3.7.	Qualité du service	53
3.8.	Productivité.....	54
3.9.	Bénéfices collectifs et emploi.....	54
3.10.	Certains coûts de la réforme réglementaire répercutés sur les consommateurs	55
4.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	56
4.1.	Évaluation générale des forces et des faiblesses du système réglementaire.....	56
4.2.	Avantages potentiels et coûts d'une réforme plus poussée de la réglementation	58
4.3.	Recommandations de principe.....	59
	NOTES	64

Résumé exécutif

La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications

Rapport de référence

Depuis quelques années, les pays de l'OCDE procèdent à une réforme réglementaire en profondeur de leur secteur des télécommunications. En effet, 23 d'entre eux offrent maintenant un accès non restrictif à toutes les formes de télécommunications, notamment à la téléphonie, aux investissements dans l'infrastructure des télécommunications et aux entreprises étrangères du secteur qui n'étaient qu'une poignée à investir dans ces pays il y a quelques années à peine. Le succès de la libéralisation des marchés tient à la présence d'un régime réglementaire transparent et efficace, à la fois axé sur l'avènement d'une véritable concurrence et sur la protection de l'intérêt public. Ainsi, il faut promouvoir l'accès non restrictif aux marchés des pays où dominent toujours les anciens monopoles réglementés et examiner la suppression éventuelle des cadres réglementaires traditionnellement distincts qui régissent l'infrastructure et les services de télécommunications et de radiodiffusion.

Depuis 1993, la Hongrie fait de louables efforts pour adopter des dispositions réglementaires favorables à la concurrence, surtout dans sa *loi de 1992 sur les télécommunications* (en vigueur depuis juillet 1993) et sa mise en œuvre. Ces dernières années, son programme de réforme réglementaire suit les principes sous-jacents aux directives de l'Union européenne (UE) et de l'accord OMC de 1997 sur les télécommunications de base. En décembre 1993, la Hongrie lançait la première phase de la privatisation de Matav (le monopole d'État attitré) en vendant 30.2 % de ses actions à la Deutsche Telekom et à Ameritech. Le gouvernement hongrois a achevé de privatiser cette société en juin 1999, sauf pour un groupe d'actions préférentielles qu'il détient toujours. En outre, la Hongrie a été le premier pays de l'Europe centrale à adopter le service mobile cellulaire et, en 1984, a été parmi les premiers pays européens à introduire la concurrence dans le secteur des services mobiles.

La libéralisation du marché hongrois survient plusieurs années après l'ouverture intégrale des marchés (le 1^{er} janvier 1998) et l'établissement de nouveaux cadres réglementaires par les pays de l'Union européenne (UE). Néanmoins, ce retard relatif offre peut-être à la Hongrie l'occasion unique de mettre à profit l'expérience de ces pays en ne retenant que les méthodes les meilleures. Les contrats de concession de 1994, qui accordent à l'exploitant un droit de prestation exclusive des services de télécommunications pour une période de huit ans, freineront largement la concurrence jusqu'en 2002. Par conséquent, une rationalisation du régime de licences s'impose maintenant pour faciliter l'entrée rapide de concurrents sur le marché à l'expiration de cette période de prestation exclusive. Le gouvernement hongrois devra fonder les frais d'interconnexion sur les coûts, avec comptabilisation distincte. Il devra promouvoir une concurrence équitable et efficace, plus particulièrement sur les marchés locaux. Et il devra définir la nature et la portée des obligations de service public et trouver le moyen de financer ce service et de le fournir de façon rentable et non interventionniste sur le plan technologique. La nouvelle *loi sur les télécommunications*, qui devrait entrer en vigueur d'ici l'an 2001, arrive tout à fait à point pour permettre l'adoption de tels principes réglementaires favorables à la concurrence. Cependant, une législation favorable à la concurrence est certes une démarche importante, mais elle n'est qu'une première étape nécessaire. Les règlements de cette loi doivent être appliqués rapidement et efficacement par un organe de réglementation indépendant et habilité à instaurer un environnement équitable, transparent et stable, qui permet à tous les intervenants de se livrer concurrence sur le marché des télécommunications. Malheureusement, certains signes, notamment la réglementation des prix et les conditions dont sont assorties les licences, montrent que le gouvernement hongrois ne tient pas parole quand vient le temps de prendre des décisions en ce sens. Il doit rajuster son tir.

Les changements technologiques et la « convergence » des technologies compliquent encore davantage la réforme réglementaire. Comme les pays de l'OCDE, la Hongrie comprend qu'elle doit maintenant s'attaquer à l'établissement de marchés des télécommunications vraiment concurrentiels, tout en préparant le régime réglementaire de la « prochaine génération » que nécessitera cette convergence des technologies.

Le présent rapport examine l'effort de réforme réglementaire déployé jusqu'ici par la Hongrie et son incidence sur la performance des marchés des télécommunications. En conclusion, le rapport fait état de certains indices des effets bénéfiques de cette réforme. De nouveaux exploitants, qui entretiennent des liens avec des géants internationaux des télécommunications, entrent sur le marché de la radiotéléphonie mobile et dans les domaines limités des lignes fixes pour mieux se positionner dès l'ouverture complète des marchés. Ces nouveaux venus déploient de plus en plus une infrastructure et des services fondés sur la technologie dernier cri, sur un grand éventail de choix et sur la qualité du service. Le prix des interurbains est en baisse et on commence à offrir des rabais.

1. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN HONGRIE

1.1. Contexte national entourant la politique des télécommunications

La Hongrie maintient toujours un monopole dans la prestation des services téléphoniques publics commutés (STPC). Contrairement aux autres marchés des télécommunications, où le monopole a été la norme, l'ancienne société attitrée de la Hongrie ne détient pas le monopole des communications partout au pays, des concessions monopolistiques locales ayant été accordées dans certains domaines pour la prestation des services téléphoniques locaux. Après les changements politiques survenus en 1989, on a reconnu que les télécommunications contribuaient beaucoup à la croissance économique du pays et on a lancé des politiques pour développer le secteur et rattraper les retards accumulés dans la demande de télécommunications. Au cours de la *première phase* de la stratégie des télécommunications, entre 1990 et 1993, l'objectif poursuivi était de créer l'infrastructure nécessaire à un réseau numérique national. Au cours de la *deuxième phase* de cette stratégie, entre 1994 et 1997, la priorité a été donnée à l'expansion et à la modernisation du réseau et à l'introduction des nouveaux services les plus importants pour la clientèle d'affaires. Au cours de la *troisième phase*, entre 1997 et l'an 2000, l'essentiel de la stratégie portera sur l'extension d'une panoplie de services de communications et d'information, et sur l'amélioration de la qualité et la diversification des services à des taux plus bas. Enfin, au cours de la *quatrième phase*, prévue après l'an 2000, l'accent portera davantage sur l'introduction des services de télécommunications avancés, notamment des services d'information de pointe, des services de communications personnels, de même que sur l'établissement d'un réseau numérique à intégration de services (RNIS) et des services multimédias à très large bande.

La stratégie a connu quelques succès. Le taux de pénétration ou télédensité des connexions au service fixe a augmenté rapidement. Comme le montre le tableau 1, la télédensité en Hongrie est passée de 9.6 abonnements par 100 habitants en 1990 à environ 32 abonnements par 100 habitants en 1997. En décembre 1998, la télédensité avait dépassé 35 abonnements par 100 habitants et la liste d'attente avait sensiblement diminué. La hausse des connexions est le fait en grande partie d'une politique délibérée du ministère des Transports, des Télécommunications et de la Gestion des eaux (KHVM). En effet, les dispositions prévues dans les contrats de concession exigent que les fournisseurs de télécommunications réalisent une croissance d'au moins 15.5 % par année, et qu'ils respectent l'objectif de 90 % de la demande de services téléphoniques en moins de six mois et 98 % en moins d'un an. Même s'il est tout à fait louable de vouloir réaliser une télédensité de 35 abonnements par 100 habitants, il y a encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre cet objectif étant donné que, comme le montre le tableau 1, le taux de pénétration de la téléphonie en Hongrie demeure le plus bas des pays de l'OCDE, mais avec une demande qui devrait continuer de croître rapidement.

La numérisation a fait elle aussi des pas de géant, dépassant 76 % du réseau en 1998. Avec l'accroissement de la numérisation des commutations, un très grand nombre de caractéristiques non disponibles naguère sont maintenant offertes. La disponibilité des services avancés, comme le réseau numérique à intégration de services (RNIS), connaît également une croissance rapide.

Nous parlerons plus loin du taux d'abonnement au service de téléphonie mobile, qui a connu lui aussi une croissance rapide. A la fin de 1998, la Hongrie enregistrait, pour ce service, un taux de pénétration de plus de 10 %. Cependant, comme ce taux est relativement faible par comparaison à d'autres pays de l'OCDE, une croissance rapide et soutenue est également possible dans ce domaine.

Ces dernières années, la nécessité de préparer son entrée dans l'UE, prévue pour l'an 2002, a poussé la Hongrie à imprimer un nouvel élan à la réforme des télécommunications. Pour l'essentiel, l'adhésion prochaine à l'UE exige que les cadres réglementaires des télécommunications soient conformes

aux directives de l'UE. Il ne faut pas oublier non plus que la Hongrie est signataire de l'accord de 1997 sur les télécommunications de l'OMC, ce qui l'oblige à adopter les principes réglementaires inhérents à cet accord. En 1998, le gouvernement hongrois a divulgué les détails de sa politique des télécommunications pour la période de 1998-2005¹ dans le cadre de son processus de réforme visant à libéraliser complètement le marché des télécommunications d'ici l'an 2002. En avril 1999, le ministre des Transports, des Télécommunications et de la Gestion des eaux (le ministre du KHVM) a réaffirmé qu'un marché des télécommunications concurrentiel sera instauré en Hongrie. Le ministère serait en train de rédiger, en fonction de l'entrée du pays dans l'Union européenne, un projet de loi qui régirait les télécommunications, l'informatique et les postes. Ce projet de loi devrait être adopté en l'an 2000.

Tableau 1. Service d'accès par 100 habitants dans la zone OCDE, 1985-1997

	Lignes d'accès par 100 habitants					Services d'accès résidentiels par 100 ménages ¹	Voies d'accès aux télécommunications par 100 habitants
	1985	1990	1995	1996	1997		
Australie	41.6	46.1	50.8	50.8	51.2	96.47	77.3
Autriche	36.1	41.8	46.8	46.6	45.7	#S/O	59.9
Belgique	31.1	39.3	45.7	46.5	48.5	#S/O	58.0
Canada	45.5	55.0	59.7	60.8	61.6	104.89	69.7
République	12.9	15.8	23.4	27.5	32.0	46.86	37.1
Danemark	49.7	56.6	61.3	62.1	63.6	#S/O	93.5
Finlande	44.7	53.5	55.0	55.4	55.6	87.98	101.2
France	41.7	49.5	56.1	56.9	57.6	107.88	67.4
Allemagne	32.9	40.3	51.5	54.0	55.0	98.18	64.9
Grèce	31.4	38.6	49.4	40.8	51.6	98.06	60.2
Hongrie	7.0	9.6	21.3	26.4	31.9	55.43	38.9
Islande	42.6	51.4	55.3	56.7	56.7	121.50	80.7
Irlande	19.8	28.1.0	39.1	42.1	#S/O	57.0	
Italie	30.6	39.2	43.4	44.1	44.9	91.89	65.4
Japon	37.5	44.1	48.9	49.1	47.9	96.75	78.4
Corée	18.5	35.7	48.3	50.3	52.0	115.38	67.1
Luxembourg	42.0	48.2	57.5	62.7	67.1	116.91	83.2
Mexique	4.6	6.2	9.7	9.5	9.8	33.96	11.7
Pays-Bas	40.2	46.4	51.7	54.1	56.6	#S/O	67.4
Nouvelle-Zélande	38.8	43.9	46.6	49.5	50.5	#S/O	63.6
Norvège	42.3	50.3	56.1	58.6	62.6	97.09	101.1
Pologne	6.7	8.6	14.9	16.9	19.4	41.55	21.0
Portugal	14.1	24.1	36.5	38.0	39.0	90.50	54.3
Espagne	24.3	32.1	38.1	38.8	39.9	91.90	50.8
Suède	62.8	68.3	68.4	68.4	68.0	114.08	103.8
Suisse	50.1	57.7	61.5	63.3	64.5	96.25	78.8
Turquie	4.5	12.3	23.3	25.6	28.0	79.06	30.6
Royaume-Uni	37.0	44.1	50.6	52.8	54.0	95.98	68.3
États-Unis	48.9	53.9	61.6	63.3	66.0	108.94	86.3
OCDE ²	32.9	39.2	46.1	47.4	58.9	#S/O	64.3

1. Les voies d'accès aux télécommunications comprennent le service d'accès fixe et les abonnés à la téléphonie mobile.

2. Pour ce qui est de l'OCDE, il s'agit d'une moyenne pondérée et non pas d'une moyenne simple.

Source : OCDE (1999), Perspectives des communications, Paris.

1.2. *Caractéristiques générales du régime de réglementation*

Jusqu'en 1990, les services de télécommunications, de radio et de radiodiffusion, ainsi que les services postaux étaient dispensés et réglementés par une seule et unique société d'État, les PTT de Hongrie (postes, télégraphes et télécommunications) que l'on appelait la Société des postes de Hongrie. La gestion des fréquences faisait partie également de son mandat.

Depuis 1990, toute une série d'évolutions notoires sont survenues dans le régime de réglementation de la Hongrie, évolutions dont on dresse la liste dans l'encadré 1. A coup de lois, de décrets et d'ordonnances ministérielles, on a mis en place une vaste gamme de règlements, notamment sur le contrôle des prix et les frais d'interconnexion. A l'heure actuelle, la première source de réglementation juridique demeure la *loi de 1992 sur les télécommunications* qui est entrée en vigueur en juillet 1993. Cette loi a établi le cadre général du régime de réglementation qui stipule que les fonctions suivantes, dans le secteur des télécommunications, sont du ressort du gouvernement :

- Élaborer et mettre en pratique une politique nationale des communications ;
- Régulariser les marchés des télécommunications, notamment en supervisant notamment les fournisseurs de services ;
- Accorder des contrats de concession et des licences ;
- Mettre en place les règlements de nature économique et technique pour assurer l'interopérabilité des commutations et des réseaux ;
- Élaborer et mettre en œuvre un plan de numérotage national ;
- Participer aux organisations internationales de télécommunications.

Encadré 1. **Évolutions du régime hongrois de réglementation des télécommunications**

Le régime de réglementation actuel du secteur des télécommunications de la Hongrie est le fruit des lois et des décrets gouvernementaux et ministériels suivants :

1. Lois

- Loi LXXXVII de 1990 sur la fixation des prix.
- Loi XVI de 1991 concernant l'adjudication de contrats de concession des services de télécommunications.
- Loi sur les télécommunications de 1992 (LXXII) à l'origine des principaux changements réglementaires.
- Loi LXII de 1993 sur la gestion des fréquences.

- Loi LVII de 1996 concernant l'interdiction des pratiques commerciales injustes et restrictives.

- Loi LXV de 1997 qui a modifié la *loi sur les télécommunications* (LXXII) de 1992.

2. Décrets gouvernementaux (Korm.).

- 158/1993 (XI.11) sur l'interconnexion des réseaux de télécommunications.
- 232/1997 (XII.12) concernant l'établissement de l'Administration des communications (HIF) et l'amendement de certaines règles légales affectant les communications.

- 48/1997 (III.14.) sur l'adjudication de licences aux services de télécommunications.
 - 243/1997 (XII.20) sur les contrats des abonnés aux services de télécommunications.
3. Décrets du ministère des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux (KHVM).
- 24/1993 (IX.9.) sur le plan de numérotage du réseau téléphonique public.
 - 29/1997 (XII.20) sur les conditions des contrats des abonnements particuliers aux télécommunications en rapport avec la protection du consommateur et la qualité du service.
 - 31/1997 (XII.20) sur les frais d'utilisation des services téléphoniques publics.
 - 1/1998 (I.12) sur la répartition des recettes concernant les services de télécommunications assujettis à une concession.
 - 1071/1998 (V.22) Résolution gouvernementale officialisant la politique gouvernementale des télécommunications pour la période de 1998-2005.
 - 6/1999 (II.19.) Décret de révision des frais d'interconnexion.

1.3. *Marché des télécommunications et participants*

Le principal intervenant sur le marché des télécommunications de la Hongrie est Matav, la société nationale attitrée. Matav a vu le jour en 1989 lorsque les PTT, une société d'État, ont été scindées en trois sociétés distinctes, soit Matav (chargée des télécommunications), la Société de radiodiffusion hongroise (Antenne Hongrie) et la Société des postes de la Hongrie (Poste Hongrie). Le tableau 2 indique le nombre de services offerts présentement en Hongrie.

En décembre 1993, on a accordé à Matav une concession de 25 ans pour fournir des services d'interurbains intérieurs et internationaux à toute la Hongrie. Au cours des huit premières années de la concession, Matav pouvait détenir le monopole comme fournisseur des services en question. Cette concession peut être prolongée de 12 ans et demi encore sur entente mutuelle, mais il n'est fait aucune mention d'un prolongement de monopole une fois que celui-ci sera arrivé à expiration, c'est-à-dire à la fin de 2001.

Matav est le principal intervenant dans la prestation des services locaux de télécommunications mais non le seul. En 1994, comme l'exigeait la *loi de 1992 sur les télécommunications*, le ministre des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux (le ministère) a lancé un « appel d'offres » pour des concessions visant à assurer des services locaux de télécommunications dans 25 des 54 « zones du réseau primaire ». Les contrats de concession permettaient la prestation d'un service téléphonique local pour 25 ans à compter de 1995, y compris le droit d'exclusivité pendant les huit premières années de la période de la concession. La période d'exclusivité arrivera à terme en l'an 2002 pour la plupart des exploitants locaux de télécommunications (ELT), tandis que pour d'autres cette période prendra fin en l'an 2003, l'échéance étant fonction de la date de la signature de l'accord de concession. On a procédé par appel d'offres pour seulement 25 des 54 zones du réseau primaire parce que les municipalités des 29 autres zones (y compris les quatre zones convoitées de Budapest) avaient accepté Matav comme exploitant local, lui garantissant, à ce titre, les concessions de ces régions (comme le prévoyaient les dispositions de la loi de 1992).

Matav pouvait soumissionner pour 25 zones de concession et elle en a remporté cinq. Matav a obtenu aussi la concession de deux autres zones faute de soumissionnaires et, comme le prévoit la *loi de 1992 sur les télécommunications*, elle était tenue d'assurer le service en de telles circonstances. Ainsi, Matav est le principal fournisseur de services de télécommunications, même sur le marché local de la téléphonie, desservant directement les consommateurs dans 36 régions en tout, et assurant également le service en coparticipation dans trois autres (avec Bezeq, une société israélienne).

Les franchises des 18 autres zones du réseau primaire, qui n'englobent que 23 % de la population, ont été accordées à neuf consortiums exploitant 13 compagnies téléphoniques locales, à savoir Emitel (trois zones primaires), Deltav (2), Hungarotel (2), Digitel 2002 (2), Monor-tel (1), JaszTel (1), Kelet-Nograd Com (1), Papatel (1), Raba-Com (1), Dunatel (1), Egomcom (1), Kisdunacom (1) et Bakonytel (1). Ces entreprises sont détenues par différentes sociétés hongroises et étrangères telles que la Citizens Utilities (HTTC), United Telecom et Alcatel (UTI), GE Capital, CG Sat, etc. Chaque exploitant local est tenu de verser un paiement initial au gouvernement en fonction des caractéristiques de la zone desservie et également de payer des redevances au ministère établies selon un pourcentage des recettes annuelles nettes (p. ex., 1.2 % dans le cas d'une zone). Tous les détenteurs de concession en télécommunications (Matav et les autres ELT) doivent réaliser un taux de croissance annuel de plus de 15.5 % dans chacune des zones du réseau primaire et à compter de janvier 1997, assurer 90 % de la demande de services téléphoniques dans six mois puis 98 % dans 12 mois.

Après Matav, l'exploitant local de service fixe le plus important est Matel, un consortium dont Vivendi, une propriété de CG Sat, détient 40 % des actions et General Electric Capital 25 %, le reste appartenant à des actionnaires israéliens, autrichiens et hongrois. Matel est la société de portefeuille de Deltav et Digitel 2002, qui exploitent plus de 237 000 lignes dans 4 des 54 zones du réseau de télécommunications primaire de la Hongrie. En 1999, Matel a annoncé sa fusion avec JaszTel, un autre ELT, élargissant encore davantage sa base de clientèle.

1.3.1. Nouveaux acteurs sur le marché national

L'un des indices de la libéralisation du marché des télécommunications en Hongrie est l'entrée en scène de PanTel, qui assurera l'accès des lignes louées et des services de transmission de données à son réseau. PanTel a été officiellement établie en avril 1998, même si le travail préparatoire à la création de cette compagnie a été entrepris en 1997 avec la formation d'une société appelée MKM-Tel. Cette société était composée des Chemins de fer hongrois, MAV, une société d'État (25.1 %), une société pétrolière et gazière, MOL, (20.9 %), et une société informatique, KFKI (5 %). En décembre 1997, Unisource a acheté 40 % des actions de la compagnie et Antenne Hongrie, 9 %². En juin 1998, la participation combinée de 49 % de ces deux dernières compagnies a été transférée à KPN (des Pays-Bas).

Autre signe de libéralisation du marché : l'arrivée de Novacom. Novacom, un câblodistributeur, a été établi au début de novembre 1998 par une succursale de RWE, Telliance (qui en détient 50 %), Telekommunikations Sudwest de l'Allemagne (25 %) et Elmu, le distributeur d'électricité de Budapest (25 %), qui est détenu à son tour par RWE (dont le siège social est en Allemagne). Novacom a terminé l'installation de son réseau interurbain de câbles optiques et, après la libéralisation du marché des télécommunications en 2002, la compagnie prévoit devenir un concurrent majeur de Matav sur le marché de la téléphonie classique et de la transmission des données³. Grâce à ses relations avec RWE Telliance, un partenaire du consortium Primatel qui a remporté la licence STVN 1800 (Service de transmission sur voie numérique), Novacom sera également en bonne posture pour envisager des stratégies comportant un amalgame d'infrastructures au fur et à mesure que le marché se libéralisera.

1.3.2. Téléphonie mobile

La Hongrie a été le premier pays de l'Europe centrale et orientale à introduire le service de téléphonie mobile. Le tableau 3 dresse la liste des exploitants de services de téléphonie mobile et la propriété de leur entreprise. En octobre 1990, le Westel 450 Radiotéléphone a commencé à fournir un service analogique. En 1994, le service de téléphone mobile cellulaire a commencé à voir le jour avec la Westel 900 (dont Matav détient 51 % des actions et MediaOne des États-Unis, 49 %) et Pannon GSM, qui est venue sur le marché à l'aide de la technologie GSM. Les droits d'exploitation accordés par le ministère du KHVM à la Westel 900 GSM et à Pannon GSM étaient d'une durée de 15 ans⁴.

Les principaux actionnaires de Pannon GSM sont KPN des Pays-Bas (26.79 %), Telenor Invest de Norvège (23.43 %) et Sonera Holding de Finlande (20.90 %). La compagnie a changé de propriétaire en août 1998 lorsque Tele Danmark a vendu sa part de 23.2 % aux actionnaires actuels. La vente a été imposée à Tele Danmark par le ministère du KHVM en raison de la possibilité de conflit d'intérêts après l'achat par Ameritech d'une participation majoritaire dans Tele Danmark. Les problèmes sont survenus parce qu'Ameritech est le propriétaire conjoint du rival de Pannon, Westel, par le truchement de sa participation dans la société Matav.

Primatel, un consortium dirigé par Airtouch (États-Unis) et RWE (Allemagne), a remporté la concession offerte par appel d'offres du service de transmission sur voie numérique 1800 (STVN), annoncée 15 juin 1999. Deux licences additionnelles pour fournir ce service ont été réservées à Pannon GSM et à Westel 900 sans qu'elles soient tenues de participer à l'appel d'offres. Mais pour pouvoir donner à la nouvelle venue le temps de s'établir, les compagnies déjà en place ne pourront utiliser la nouvelle bande que 12 mois après qu'elles auront arrêté les conditions permettant à Primatel d'opérer sur leurs réseaux (mais pas plus tard que le 1^{er} mars 2000).

Tableau 2. Services de télécommunications disponibles dans le secteur hongrois des télécommunications (août 1999)

	National	Régional/local
Interurbains et téléphonie internationale	1 (Matav)	-
Téléphonie locale	-	14 (Matav exploite 36 concessions, 18 autres détiennent le reste)
Téléphonie mobile	4 [Westel 450, Westel 900, Pannon GSM, Primatel STVN 1800(c)]	-
Pageur (a)	2	0 (b)
Internet	182	217
Lignes louées	156	115
Autres communications numériques	170	19
Distribution de programmes	0	227 (câble) + 128 (sans fil)
Autres (y compris fax, télégramme, lien satellite, etc.)	5	7

Notes : (a) Les deux fournisseurs de services pageur nationaux ont le même propriétaire mais opèrent sous des accords de concession différents. (b) Le fournisseur de services pageur régional a cessé ses opérations en 1999. (c) Service à commencer fin 1999/début 2000.

Source : Administration des communications de la Hongrie.

1.3.3. Privatisation de Matav

En 1993, le gouvernement a commencé à privatiser Matav en vendant un premier bloc d'actions de 30.2 % à MagyarCom, un consortium composé d'Ameritech (États-Unis) et de Deutsche Telekom (Allemagne). En décembre 1995, un autre 37 % des actions de Matav a été vendu à MagyarCom. Plus tard, en novembre 1997, 27 % des actions de Matav ont été cotées à la bourse de Budapest et de New York

simultanément (récoltant environ 1 milliard de dollars américains). Dès 1999, MagyarCom détenait environ 60 % des actions de Matav, alors qu'environ 35 % des actions de la compagnie se transigeaient sur les marchés publics des actions. Les autres 5.74 % des actions de Matav détenues par le gouvernement hongrois ont été vendues⁵ en juin 1999 en réponse aux critiques selon lesquelles le gouvernement ne pouvait pas être un instrument de réglementation totalement impartial puisqu'il maintenait sa participation dans Matav.

Le gouvernement continue de détenir des actions préférentielles (portant la mention actions « B » dans le terme de la concession) qui lui permettent d'assurer les « contrôles nécessaires pour des raisons d'économie, de politique et de sécurité nationale »⁶. Autrement dit, Matav ne peut vendre ou transférer plus de 10 % des actifs de la compagnie sans l'approbation du titulaire des actions « B » (le gouvernement).

Tableau 3. **Exploitants de téléphonie mobile et propriété**

Exploitant et part du marché(a)	Année d'établissement	Propriété (b)
Westel 450 ; 8.8 % du marché	Décembre 1989	Matav (51 %) et US West (49 %)
Westel 900 (GSM) ; 51 % du marché	Établie en octobre 1993 et début du service en avril 1994	Matav (43.6 %) ; US West 41.9 % ; Westel Radiotelephone (9.5 %) ; IFC (5 %)
Pannon GSM ; 40.2 % du marché	Début du service en mars 1994	Coentreprise de Telenor Invest, Norway ; Tele Denmark International ; Telecom Finlande ; la Dutch PTT Telecom ; MOL (Société pétrolière et gazière de Hongrie) ; Antenne Hongrie et Wallis Holding
Primatel DCS 1800 ; part du marché s/o	Concession accordée en juin 1999. Service doit commencer avant l'an 2000	Airtouch-Vodafone (50.1 %) ; RWE (19.9 %) ; Antenne Hongrie (20 %) ; Magyar Post (10 %)

Notes : (a) Part du marché au 31 décembre 1998. (b) Propriété au 31 décembre 1998.

Source : Communications des autorités hongroises.

2. STRUCTURES DE LA RÉGLEMENTATION ET RÉFORME

2.1. Organes de réglementation

Toute une série d'institutions participent à la réglementation du secteur des télécommunications en Hongrie. Les principaux organes de réglementation sont le ministère du KHVM, l'Administration des communications (HIF) et le Bureau hongrois de la concurrence (BHC). Les autres participants dont l'influence se fait sentir sur l'élaboration des règles et des décisions en matière de réglementation sont les suivants :

- Tribune de rapprochement des intérêts en matière de télécommunications (TEF).
- Comité de la technologie de l'information et des télécommunications (CTIT).

- Conseil national des communications et de l’informatique (CNCD).
- Comité d’homologation de l’ingénierie des télécommunications (TMMB).
- Ministère des Finances.

En vertu de la *loi de 1992 sur les télécommunications*, le ministre des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux est chargé de la politique, de la législation et de l’adjudication des concessions. Selon la loi, il doit faire les démarches suivantes lorsqu’il formule la politique du secteur et rédige la législation :

- Établir les fondements des décisions stratégiques à prendre en matière de communications ;
- Élaborer la politique des communications du gouvernement ;
- Préparer les règles appropriées aux décisions politiques sectorielles et leur diffusion sous forme de règlements juridiques ;
- Exécuter les tâches nécessaires pour assurer la coordination des communications hongroises ;
- Préparer et évaluer les mesures de conformité, ainsi que les contrats de concession ;
- Assurer la participation active de tous les groupes d’intérêt sociaux et rapprocher leurs vues dans le processus d’élaboration des règlements et des décisions réglementaires.

2.1.1. *Nécessité d’une plus grande clarté concernant les rôles respectifs du ministère et de la HIF*

Dans son rapport de novembre 1998 sur les progrès de la Hongrie vers l’accession à l’Union européenne, l’UE a fait remarquer que les rôles respectifs des principaux organes réglementaires du pays, soit le ministère du KHVM et l’Administration des communications (HIF), n’étaient pas clairement définis⁷. Le ministre est chargé de la politique, tandis que la HIF est censée appliquer la politique réglementaire propre au secteur. Mais le ministre n’en continue pas moins d’être fortement engagé dans la réglementation des prix, entre autres choses, et il participe aussi à l’évaluation de la conformité grâce aux instruments que constituent les contrats de concession qui couvrent environ 80 % du marché. Comme nous l’expliquons plus loin, le prix des interconnexions est établi conjointement par le ministère du KHVM et le ministère des Finances. En outre, même si les dispositions sur le plafonnement des prix payés par les utilisateurs finals sont en place depuis 1994, les décisions prises conjointement par le ministre du KHVM et le ministre des Finances annulent souvent les changements de prix permis selon la formule du plafonnement. Cela détourne l’attention de la nécessité d’établir des règlements efficaces et constitue un argument de poids pour faire de la HIF l’organisme responsable du contrôle des prix, notamment de l’établissement du prix des interconnexions. Cela revient à dire que lorsque la responsabilité de la réglementation des prix relève du gouvernement, l’incidence d’un changement de prix sur l’opinion publique et des facteurs psychologiques comme la crainte de l’inflation pèseront beaucoup plus lourd dans la balance que la nécessité très réelle d’établir un régime de réglementation sûr, transparent, stable et cohérent.

2.1.2. Administration des communications de la Hongrie

En 1993, en réponse à une disposition de la *loi de 1992 sur les télécommunications*, un décret gouvernemental⁸ a établi l'Agence d'inspection des communications, qui était chargée de réglementer le secteur des télécommunications et que l'on a rebaptisée Administration des communications de la Hongrie (HIF) en 1995.

En 1997, un décret gouvernemental a élargi le mandat et l'indépendance de la HIF⁹. Celle-ci est maintenant ostensiblement l'autorité chargée de délivrer les licences, de superviser et de réglementer les secteurs des télécommunications et des services postaux et de gérer les fréquences, sous le regard du ministère du KHVM. La HIF est également chargée d'aider le ministère à préparer les lois, les décrets et les énoncés de politique.

Plus précisément, la HIF et ses organismes régionaux (l'Agence d'inspection des communications de Budapest et les agences d'inspection régionales) doivent :

- Délivrer des licences relativement aux services de télécommunications appropriés, gérer les fréquences disponibles en vertu de la *loi sur les fréquences* ;
- Exécuter toute la gamme des tâches administratives touchant la réglementation des télécommunications ;
- Analyser systématiquement le fonctionnement du marché des communications et de la technologie de l'information, évaluer le succès de la politique des communications du gouvernement et en informer le ministre, mettre en lumière toute circonstance mettant en danger la sécurité des télécommunications et soumettre des plans d'action au besoin ;
- Effectuer une analyse économique des marchés des communications et de la technologie de l'information afférentes ;
- Évaluer la qualité du service fourni par les exploitants ;
- Assurer la coordination des fréquences dans les zones intérieures, internationales et gouvernementales ;
- Faire des propositions au ministère du KHVM concernant la formulation des politiques et des stratégies nationales eu égard aux communications et à l'information ;
- Surveiller la qualité de la réglementation des communications et la conformité des intervenants sur le marché, et faire des recommandations au ministère sur les changements à apporter aux règlements.

2.1.3. Restructuration et nouvelles compétences à la HIF face à un environnement concurrentiel

La HIF semble bien nantie en termes de ressources financières (environ 18 millions de dollars américains, surtout obtenus au moyen de droits et de pénalités imposés aux exploitants de télécommunications) et en personnel. Mais une restructuration et des compétences lui sont nécessaires de toute urgence pour qu'elle puisse composer avec un nouvel environnement concurrentiel. La HIF comprend neuf divisions générales, comptant chacune cinq bureaux d'inspection régionaux chargés de la délivrance des licences et des inspections, de la surveillance des fréquences au niveau national et de

l'approbation des types d'équipement. Il faut compter également un bureau présidentiel établi en 1997 dont la mission est de régler les appels interjetés contre les décisions prises par les bureaux d'inspection régionaux. La HIF compte environ 520 employés, dont quelque 35 % dans les directions générales et 65 % dans les bureaux d'inspection régionaux. Plus de la moitié des effectifs possèdent des qualifications professionnelles ; près de 90 % sont des ingénieurs et les autres, des économistes et des avocats. Les compétences requises pour régir efficacement les besoins d'un environnement concurrentiel devraient relever davantage de l'analyse professionnelle et des services consultatifs. Le président de la HIF a fait valoir que la restructuration de l'organisme serait effectuée beaucoup plus efficacement une fois adoptée la *loi sur les communications*. Certes, le fait d'attendre que la loi entre en vigueur comporte certains avantages, mais elle ne sera pas adoptée avant la fin de l'an 2000. La restructuration mettra du temps à se faire et cela pourrait signifier que la réorganisation de la HIF ne sera pas encore terminée lorsque le marché sera ouvert à la concurrence en 2002. La HIF peut se servir de maintes informations tirées des expériences menées dans d'autres pays pour mettre au point des organismes de réglementation capables de faire face à des situations concurrentielles. Par conséquent, le délai de restructuration de la HIF est inutile.

La HIF devrait être restructurée afin de se doter des compétences économiques, juridiques et comptables nécessaires pour relever les formidables défis que suppose une réglementation efficace, capable de promouvoir et de sauvegarder la concurrence. Avec la mondialisation des marchés des télécommunications, une formation appropriée dans des dossiers de portée internationale est nécessaire. La HIF devrait revoir ses politiques de recrutement, ses programmes de formation et ses salaires pour attirer et conserver des effectifs en mesure de promouvoir et de protéger un marché des télécommunications qui soit concurrentiel.

2.1.4. *Indépendance de l'organisme de réglementation*

En novembre 1998, des doutes se sont élevés au sein de l'Union européenne sur l'indépendance et la compétence de la HIF et en octobre 1999 la Commission continuaient à appeler de plus grands efforts « pour renforcer l'indépendance de l'autorité réglementaire, car l'influence des agences gouvernementales est toujours perceptible dans certains domaines¹⁰. De nombreux intervenants et agences gouvernementales considèrent que cet organisme n'est pas suffisamment indépendant du ministère dont il relève.

Il est de notoriété publique qu'un organisme de réglementation doit être indépendant des exploitants des télécommunications. Mais on comprend encore moins bien ou on a toujours du mal à accepter pourquoi il est absolument essentiel que cet organisme soit indépendant du ministère ou du gouvernement dont il relève. La considération la plus importante à retenir est qu'une telle indépendance est essentielle pour sortir de l'arène politique et de la bureaucratie « la concurrence » que doivent se livrer normalement les intervenants de l'industrie sur le marché. Les décisions en matière de réglementation doivent être cohérentes et prévisibles, et il faut qu'on les considère au mérite, et non pas sur la base du favoritisme politique ou de l'influence occulte exercée par les intervenants les plus puissants. Seul un processus de réglementation indépendant et transparent, vu comme tel par tous les intéressés et par le public, peut aboutir à de telles décisions.

Selon le ministère, la HIF est une administration « gouvernementale » indépendante dont le président détient le statut de secrétaire d'État. Le ministre du KHVM nomme le président de la HIF (qui est comptable au ministre) sur l'avis du Conseil national des communications et de l'informatique. On dit que le Conseil est « près » du ministère. Mais le ministère assure ne pas avoir le pouvoir de retirer des tâches à la HIF ni d'influencer ses décisions. On prétend que la HIF est financièrement indépendante grâce à sa gestion fondée sur les coûts et qu'elle s'autofinance avec les recettes qu'elle obtient des redevances pour les fréquences, des licences et des redevances pour l'approbation des types d'équipement. Elle reçoit également les droits d'évaluation de la qualité du service. La HIF n'a pas accès aux fonds budgétaires de l'État.

Cependant, la HIF n'est pas suffisamment indépendante du ministère ou du gouvernement. La plupart des exploitants de télécommunications de la Hongrie sont d'avis que, sur le strict plan du service, du matériel, du réseau et de la délivrance des licences, la HIF est libre de prendre les décisions qu'elle veut. Mais sur des questions plus compliquées, c'est le ministère qui serait le véritable décideur¹¹. D'ailleurs, le gouvernement hongrois lui-même reconnaît qu'il faudra donner l'indépendance pleine et entière à l'Administration des communications (HIF) une fois la nouvelle *loi sur les communications* acceptée¹². Le ministère révèle que la HIF (Administration des communications) devrait être reconstituée en une administration de réglementation indépendante, telle que définie par les directeurs de l'Union européenne, dans la nouvelle *loi sur les communications* qui est prévue pour l'an 2000. Dans le cadre de cette reconstitution, on devra songer à faire de la HIF un conseil ou une commission de préférence à un organisme dirigé par un seul président.

En outre, on craint même que la HIF ne soit pas totalement indépendante des exploitants des télécommunications. C'est parce que la part de 25 % de PanTel que détient la Société des chemins de fer de la Hongrie, qui est une société d'État, doit être complétée par une participation de 30 % dans Primatel par deux autres sociétés d'État, Antenne Hongrie (20 %) et Poste Hongrie (10 %). Ce qui veut dire que le gouvernement devrait se départir le plus tôt possible de sa participation dans des entreprises de télécommunications afin de séparer ses intérêts commerciaux de ses préoccupations réglementaires.

On trouve préoccupant que le président de la HIF, en fonction depuis mai 1999, soit l'ancien directeur de la recherche et du développement à la société Matav. Comme la HIF est l'organisme de réglementation, pour assurer son indépendance, il faudrait décréter que les anciens employés de compagnies réglementées toujours actives ne peuvent en être nommés à la direction de la HIF. A la rigueur, on devrait au moins exiger qu'ils passent une certaine période de temps dans un poste moins en rapport avec la HIF.

La HIF, organe de réglementation particulière des télécommunications, devrait être indépendante, non seulement des exploitants de télécommunications, mais également des pressions publiques auxquelles fait face un ministère. Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, les décisions importantes en matière de réglementation, notamment le contrôle des prix et des frais d'interconnexion, sans compter bien sûr l'adjudication de concessions aux exploitants, sont toujours prises par le ministre et le ministère du KHVM, parfois conjointement avec le ministre des Finances. Parfois des décisions gouvernementales ont annulé les changements de prix permis par la réglementation. Rendre des décisions sur la base de négociations secrètes donne lieu à plus d'incertitude et plus de cynisme, sans compter que c'est un manque flagrant de transparence.

2.1.5. *Imputabilité*

Il va de soi qu'un organisme de réglementation indépendant doit rendre compte de ses activités au gouvernement, à l'industrie et au public selon des normes d'imputabilité bien établies. Par conséquent, la HIF devrait être tenue de faire rapport tous les ans des progrès de l'industrie en regard des objectifs gouvernementaux, de ses activités de surveillance des développements industriels, et de sa propre performance en qualité d'organisme de réglementation. De plus, le respect de règles administratives précises, l'obligation de rendre publiques ses décisions, la possibilité d'interjeter appel devant un tribunal et l'accès du public à l'information sont autant de moyens de s'assurer qu'un organisme de réglementation indépendant rend compte de ses activités.

La HIF devrait établir les indicateurs de rendement qui sont essentiels pour évaluer le développement d'une concurrence efficace et elle devrait publier régulièrement des données à partir de ces indicateurs pour vérifier l'efficacité des décisions qu'elle prend.

2.1.6. *Autres intervenants institutionnels dans le régime de réglementation*

- *Le ministère des Finances.* Le ministère des Finances est responsable de la réglementation des prix, y compris la réglementation des frais d'interconnexion (de concert avec le ministère du KHVM).
- *Le Bureau de la concurrence de la Hongrie.* Les lois générales sur la concurrence s'appliquent également au secteur des télécommunications en Hongrie. Ainsi, le Bureau de la concurrence de la Hongrie participe lui aussi à la réglementation des activités (anticoncurrentielles) préjudiciables à la concurrence dans le secteur des télécommunications. Il est question du rôle et de la performance du BCH plus loin dans le rapport.
- *Les tribunaux.* Les parties mécontentes des décisions prises par les organes de réglementation peuvent interjeter appel auprès des tribunaux.
- *Tribune conciliatoire des intérêts en matière de télécommunications (TEF).* La loi de 1992 sur les télécommunications exige que les consommateurs, les entreprises et les gouvernements locaux puissent faire valoir leurs points de vue, surtout au moyen de représentations auprès de la Tribune conciliatoire des télécommunications¹³ établie en vertu de cette loi. Cette tribune a pour fonction de rapprocher les points de vue des différents groupes d'intérêt en ce qui concerne les nouvelles normes et les nouveaux décrets. Les trois principaux groupes représentés sont les utilisateurs, les entrepreneurs et les gouvernements locaux. La tribune n'a aucun pouvoir officiel, étant strictement de nature consultative puisqu'elle sert à débattre des dossiers avant de les soumettre aux ministres.
- *Agence de protection des consommateurs.* Comme son nom l'indique, l'Agence de protection des consommateurs représente les intérêts des consommateurs dans tous les secteurs, y compris celui des télécommunications. S'agissant des télécommunications, l'Agence a le droit de mener des enquêtes conformément aux critères établis dans les contrats de concession ou dans les licences. Lorsque les exigences visant les questions techniques, la qualité du service ou d'autres questions commerciales ne sont pas respectées, l'Agence peut recommander à la HIF de révoquer une licence de service. Forte de cette recommandation, la HIF peut imposer des sanctions ou interdire à l'exploitant concerné de continuer à fournir des services inacceptables.
- *Conseil national des communications et de l'informatique (CNCI).* Composé de 11 membres, le Conseil national des communications et de l'informatique est un organisme consultatif chargé de conseiller le gouvernement. Le Conseil présente des propositions, surtout dans les dossiers relatifs aux fréquences, mais aussi à propos de la réglementation des communications en tenant compte du marché « pour s'assurer que le principe de non-discrimination entre exploitants est respecté ».

Le nombre d'organismes consultatifs engagés dans le secteur des télécommunications ne devrait pas être excessif. Il y a lieu de les regrouper et de distinguer leurs tâches d'une façon plus explicite, là où cela est possible.

2.2. *Réglementation des télécommunications et instruments politiques afférents*

Il sera question plus loin des dossiers relatifs à la réglementation et des domaines nécessitant une attention toute particulière.

2.2.1. Réglementation d'entrée et prestation de services

L'autorisation du gouvernement est nécessaire pour fournir les différents services de télécommunications ci-après :

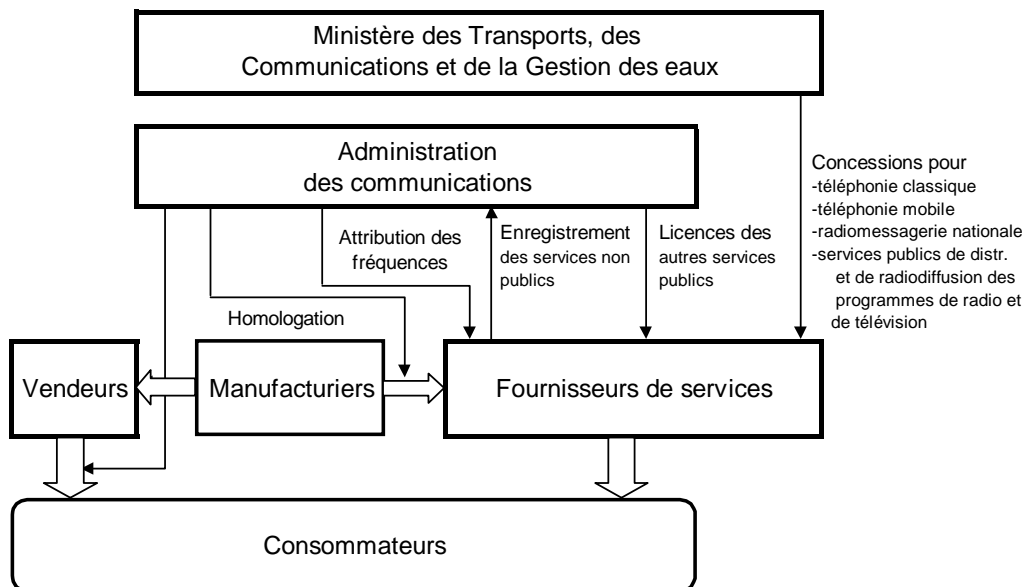
- Les services fournis exclusivement sur la base **d'un contrat ou d'une concession** accordés par le ministère, y compris le service de téléphonie publique, le service de radiotéléphonie mobile à des fins publiques, le service de pageur à des fins publiques dans l'ensemble du pays, la diffusion des programmes nationaux et régionaux de télévision ;
- Les services de télécommunications fournis sur la base d'une **licence** émise par la HIF ;
- Les services de télécommunications non publics qui n'exigent pas de licence, mais qui n'ont pas le droit d'être offerts **sans avis préalable** à la HIF.

Un service de télécommunications qui comprend plus de la moitié du pays est classé service de télécommunications national. Un service qui embrasse au moins deux comtés régionaux, mais moins de 50 % du pays est considéré comme un service de télécommunications régional. Un service de télécommunications ne relevant pas des deux premières catégories entre dans la catégorie des services locaux.

Comme la figure 1 l'indique, l'adjudication des contrats de concession demeure la responsabilité du ministère du KHVM, ainsi que toutes les activités de la HIF entourant la délivrance de licences. Depuis 1997, les services ne relevant pas des concessions ont été séparés en deux catégories distinctes. La première catégorie, les « services publics libéralisés », exige la délivrance d'une licence individuelle, tandis que la deuxième, les « services libéralisés privés », ne doit être enregistrée qu'auprès de la HIF. Une licence pour services individuels peut être accordée pour une période de 10 ans et peut, sur demande, être prolongée de cinq ans.

Les entreprises de télécommunications opérant en vertu d'un contrat de concession n'ont pas besoin d'une licence distincte pour fournir tout service de télécommunications ne relevant pas d'une concession. Seul l'enregistrement auprès de la HIF, 30 jours avant le début du service, est exigé. La câblodistribution fait exception, car il s'agit d'un service non concessionnaire mais qui nécessite néanmoins une licence distincte.

Figure 1. Délivrance des licences aux exploitants de télécommunications en Hongrie



Source : Administration des communications de la Hongrie (HIF).

La HIF peut révoquer une licence si elle découvre qu'un exploitant commet une infraction sérieuse à la loi ou qu'il ne fournit pas un service conforme aux conditions de sa licence (y compris sur le plan de la qualité) et ne fait rien dans les délais qu'elle lui accorde pour remédier à la situation. Outre la révocation d'une licence ou l'interdiction d'une activité, la HIF peut imposer une amende représentant 0.5 à 1.0 % des recettes du contrevenant¹⁴, somme versée dans les coffres du ministère du KHVM¹⁵.

Le tableau 4 résume l'état de libéralisation du marché en Hongrie au mois de juillet 1999. A l'heure actuelle, dans une proportion d'environ 80 %, l'entrée sur le marché hongrois des télécommunications est bloquée par le droit de prestation exclusif des contrats de concession accordés à Matav en décembre 1993 en ce qui concerne le service d'interurbain national et le service international, et à Matav et aux autres ELT en 1994 dans 54 zones du réseau primaire.

L'idée de réduire d'un an ou davantage la durée de ce monopole est une question qui retient considérablement l'attention depuis plusieurs années. A titre d'exemple, un rapport de l'OCDE de 1997 a recommandé de raccourcir cette période d'exclusivité¹⁶. D'autres ont abondé dans le même sens. D'ailleurs, le gouvernement de la Hongrie est en train, de toute évidence, de négocier une entente en ce sens avec la société Matav. Mais il reste encore entre deux et trois ans à courir à la période d'exclusivité actuelle (tableau 5), ce qui signifie que les avantages qu'il y aurait à négocier l'abolition de la période d'exclusivité un an plus tôt ne sautent pas aux yeux. En effet, cette entente pourrait également comporter des coûts dont le moindre ne serait sans doute pas les concessions que le gouvernement de la Hongrie devrait faire à Matav pour lui faire renoncer à cette disposition d'exclusivité. Il est vrai que le ministère du KHVM a le pouvoir de modifier la concession unilatéralement, mais le contrat prévoit que « cela ne doit pas causer de préjudices financiers à la compagnie bénéficiaire de la concession ». L'indemnité financière et non financière consentie (par exemple, la tolérance réglementaire) pourrait bien être coûteuse. En outre, le gouvernement de la Hongrie doit honorer ses contrats avec les investisseurs privés (nationaux et étrangers). Bref, ses obligations contractuelles demeurent une considération essentielle en l'occurrence.

Les autres exploitants locaux de télécommunications (ELT) ont soutenu que la période d'exclusivité devait être raccourcie uniquement en ce qui concerne Matav. Pour sa part, Matav négocierait volontiers une réduction de la période d'exclusivité avec le gouvernement, mais seulement à condition que cette réduction vaille pour tous et que la nouvelle *loi sur les communications* entre en vigueur avant la fin de la période d'exclusivité.

Tableau 4. État de libéralisation du marché des télécommunications, juillet 1999

Catégorie d'infrastructure/de service	Situation/exigences en matière de licences	Conditions de la licence
Téléphonie locale classique	Marché fermé. Les contrats de concession nécessaires ont été accordés en 1994 à plusieurs entreprises dans 54 zones du réseau primaire pour une période de 25 ans (le ministre étant habilité à prolonger la période de 12 ans et demi) avec droit et prestation exclusive pendant les huit premières années. Trente-six concessions ont été accordées à Matav et 18 à d'autres entreprises.	Montant forfaitaire en sus d'un droit annuel de 0.1 % à 5 % du revenu net. Développement du réseau d'au moins 15.5 % par année et obligation de qualité de service (assortie de sanctions pour manquements). Obligation de consacrer 25 à 50 % des dépenses à l'achat de produits hongrois. Concessions assujetties au contrôle des prix et de la qualité du service, etc.
Communications interurbaines intérieures	Concession accordée en 1993 à Matav pour une période de 25 ans (le ministre étant habilité à prolonger d'un an) avec droit de prestation exclusive au cours des huit premières années.	Semblable à celles s'appliquant aux exploitants locaux de télécommunications (ELT).
Communications interurbaines internationales	Concession accordée en 1993 à Matav pour une période de 25 ans (le ministre étant habilité à prolonger d'un an) avec droit de prestation exclusive au cours des huit premières années.	Semblable aux conditions applicables aux exploitants locaux de télécommunications (ELT).
Catégorie d'infrastructure/de service	Situation/Exigences en matière de licences	Conditions de la licence
Location de lignes	On peut louer autant de lignes que l'on veut à condition d'en obtenir la licence, mais l'utilisation de l'offre est limitée.	Les exploitants de radiotéléphonie mobile, de radiomessagerie et d'autres services ont loué des lignes de Matav ou d'autres ELT pour pouvoir brancher leur station de base sur le RTPC.
Services internationaux de rappel du demandeur	Fermés en raison de l'exclusivité de la concession accordée à Matav.	
Téléphonie classique sur Internet	Licence requise.	Certaines conditions imposées.

Téléphonie par câble	En vertu de la <i>loi de 1992 sur les télécommunications</i> , les réseaux de câblodistribution peuvent être utilisés pour les télécommunications, sauf en ce qui concerne le service téléphonique commuté.	Un amendement à la loi adopté le 16 juin 1999 empêche les exploitants de télécommunications d'utiliser des réseaux parallèles de câblodistribution sauf dans les zones de moins de 30 000 habitants.
Service analogique	Fermé. Westel 450 est le seul fournisseur autorisé à fournir le système nordique de radiotéléphones mobiles (NMT 450) au public.	
GSM	Concurrence limitée aux deux exploitants, Westel GSM et Pannon GSM.	
Service de sous-répartition numérique (DCS 1800)	Concession accordée en juin 1999 à Primatel (dirigée par Airtouch-Vodafone). Westel GSM et Pannon GSM doivent également obtenir une licence d'exploitation du service de sous-répartition numérique (DCS 1800).	Primatel est tenue de participer à 25 % plus une voix au partenariat avec les sociétés d'État Antenne Hongrie et Postes Magyar.
Transmission de données	Libéralisée avec l'établissement de plusieurs exploitants.	
Communications satellites	Libéralisées avec les licences nécessaires accordées à plus de 15 entreprises actives.	

Tableau 5. **Date d'expiration du monopole des concessionnaires de lignes fixes**

Exploitant	Fin du monopole
Concession de Matav pour l'exploitation des communications téléphoniques interurbaines intérieures et internationales	A la fin de 2001
Concession de Matav pour l'exploitation de 36 zones du réseau local par l'entremise de cinq filiales	Jusqu'en mai 2002
Autres exploitants d'un service téléphonique local	Jusqu'au 1 ^{er} novembre 2002

Source : Communications des autorités hongroises.

On ne stimulera pas la concurrence en raccourcissant la période d'exclusivité si la nouvelle loi n'est pas en vigueur et que toutes les précautions que cette loi nécessite (interconnexion, service public, politique de numérotage, droits de passage, etc.) n'ont pas été prises au préalable. En outre, il faudrait rétablir l'équilibre requis entre les responsabilités du ministre et celles de l'autorité de réglementation et s'assurer que ladite autorité possède le personnel nécessaire. Par conséquent, on devrait mettre l'accent sur l'établissement de cadres réglementaires appropriés tout en ouvrant le marché là où c'est possible de le faire compte tenu des restrictions actuelles. Par exemple, les progrès des nouvelles technologies, comme la téléphonie sur Internet, fournissent au gouvernement l'occasion d'introduire une concurrence limitée sur le marché de certains services qui ne peuvent être exploités à cause des contrats de concession. Le gouvernement ne devrait pas permettre que les négociations sur le changement de la période d'exclusivité détournent l'attention et les efforts de la tâche plus importante qui consiste à installer un cadre réglementaire largement favorable à la concurrence.

Il vaut la peine de noter que l'article 14.05 de la concession de Matav, imposant l'obligation de fournir un service téléphonique interurbain, stipule qu'en cas de non-respect des objectifs de développement annuels établis à l'article 5.03 du contrat, le ministre peut raccourcir, en tout temps, la période d'exclusivité d'une tranche de 20 jours pour chaque point de pourcentage de retard dans l'augmentation annuelle requise des lignes individuelles¹⁷, fixée à 15.5 % par année. Le rapport annuel de Matav pour l'année 1998 révèle que la société a étendu le réseau de 9.35 % en 1995, 13.6 % en 1996, 11.8 % en 1997 et 11.1 % en 1998. Si la compagnie a accusé un retard de 4 points dans l'accroissement des lignes individuelles en 1998, comme cela semble être le cas, pour cette seule année, le ministre pourrait raccourcir sa période d'exclusivité de quatre mois. Le ministre du KHVM devrait voir dans quelle mesure Matav respecte ses obligations contractuelles à ce chapitre. En tous les cas, comme on le verra plus loin, le ralentissement du taux d'expansion des réseaux demande une attention soutenue.

Mises à part les conditions imposées relativement au développement du réseau, les concessions accordées à Matav et aux autres ELT comportent les obligations suivantes :

- Fournir un plan d'entreprise ;
- Définir la qualité des normes d'amélioration du service ;
- Acheter des produits d'origine hongroise représentant entre 25 et 50 % de leurs dépenses ;
- Accorder la préférence aux sous-traitants hongrois ;
- Rendre plus facile l'accès à la propriété hongroise d'au moins 25 % plus une voix, y compris l'accès à la propriété pour les municipalités ;
- Soutenir les entreprises en coparticipation, notamment au moyen d'un service d'information gratuit par boîte vocale ;
- Fournir, pour des considérations sociales, des téléphones aux personnes âgées, aux malades, aux handicapés et à ceux qui exigent soins ou surveillance ;
- Participer au développement de la région dans laquelle ils détiennent la concession ;
- Participer au développement d'une société de l'information en Hongrie.

Pour se préparer à l'ouverture d'un marché concurrentiel, les autorités hongroises doivent commencer maintenant à formuler un nouveau cadre rationnel d'attribution de licences qui devrait être en place une fois le marché ouvert à la concurrence. Il ne faut pas oublier que le recours aux concessions et aux licences individuelles tend à favoriser effectivement l'inclusion de formalités détaillées et particulières dont le traitement retarde l'entrée de nouveaux venus sur le marché et fait grimper leurs coûts opérationnels. Des conditions spéciales, comme celles qui ont été imposées aux concessions existantes, peuvent gonfler sensiblement les frais d'une entreprise et saper ses stratégies commerciales. Il faut donc simplifier les procédures de délivrance des licences et alléger les exigences¹⁸. Lorsqu'un système de licences est jugé nécessaire, on devrait opter plutôt pour un système d'autorisation générale ou de catégories de licences assujetti à un ensemble de règles générales. Une telle démarche serait conforme à la directive de l'UE sur la délivrance des licences.

2.2.2. Attribution des fréquences et délivrance des licences aux exploitants de services de radiotéléphonie mobile

En Hongrie, les fréquences sont gérées en vertu des dispositions d'une série de lois et de décrets gouvernementaux qui figurent dans l'encadré 2.

Encadré 2. Législation hongroise sur la gestion des fréquences

Loi LXII de 1993 sur la gestion des fréquences (accompagnée d'une annexe).

Décret gouvernemental 17/1994. (II.9.) sur l'organisation de la gestion des fréquences par le gouvernement et sur l'arrêté de la gestion des fréquences par le gouvernement.

Décret gouvernemental 204/1997 (XI.19.) sur l'établissement d'une tribune nationale de l'attribution des fréquences.

Décret 6/1997. (IV.22.) KHVM (ministère des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux) sur la réservation des fréquences et les frais d'utilisation (y compris les annexes 1 à 9 du décret).

Décret gouvernemental 120/1998 (VI.17.) sur les règles régissant le paiement de la réservation des fréquences et des frais d'utilisation.

Les services de télécommunications par radiotéléphones mobiles, qui utilisent les fréquences radio, peuvent être assurés uniquement en vertu d'un contrat de concession. Le décret gouvernemental 48/1997 sur la délivrance des licences concernant certains services de télécommunications stipule (article 12) clairement que la HIF doit procéder par enchère publique, la licence étant accordée au plus offrant (article 15(3)) lorsque la demande de fréquences pour la prestation de services de télécommunications dépasse l'ensemble des fréquences disponibles. L'article 13(1) prévoit que l'Administration des communications « est habilitée à prendre une décision sur la délivrance d'une licence pour la prestation de services ». Mais en pratique, les décisions sur la répartition des fréquences semblent se fonder sur un processus beaucoup plus compliqué.

Nous avons déjà dit qu'il existe deux exploitants licenciés : Westel 900 qui fournit un service analogique et des services de téléphonie mobile GSM (Global System for Mobile Communication) et Pannon GSM qui fournit aussi des services GSM. En mars 1999, le gouvernement de la Hongrie a lancé un appel d'offres pour un troisième exploitant de radiotéléphonie mobile numérique utilisant un équipement DCS (équipement de sous-répartition numérique) à la fréquence de 1 800 mégahertz. Les soumissions devaient être déposées le 7 mai 1999 et la licence accordée le 15 juin de la même année. Le nouvel exploitant de radiotéléphonie mobile est tenu d'assurer le service six mois après l'entrée en vigueur du contrat de concession et il doit desservir 19 chefs-lieux de comté et toute la ville de Budapest dans les 24 mois suivant le début du service¹⁹.

L'obtention d'une licence d'exploitation en Hongrie a suscité énormément d'intérêt à l'échelle internationale. Airtouch Communications (déjà active en Europe de l'Est, en Pologne et en Roumanie) s'est jointe à RWE Telliance de l'Allemagne pour former le consortium Primatel, dont la soumission pour la licence d'exploitation a été acceptée²⁰. Le ministère du KHVM a dévoilé que Primatel n'avait gagné que 67 points pour les aspects techniques de son offre, contre 71 points pour CG-Sat. S.A.-Mannesmann Eurokom GmbH (un consortium comprenant Vivendi de France et le groupe Mannesmann d'Allemagne) et 66 pour Orange Hungaria dirigée par Orange du Royaume-Uni. Cependant, le niveau de la soumission financière du consortium Primatel a pesé plus lourdement dans la décision²¹. La concession est d'une durée de 15 ans renouvelable par le ministre pour une période supplémentaire de 7 ans et demi.

Westel 900 et Pannon GSM (équipement de sous-répartition numérique) obtiendront aussi des concessions de 15 ans leur permettant d'exploiter la bande de fréquence DCS 1800. Ces exploitants actuellement en activité paieront un droit de concession de 11 milliards HUF, beaucoup moins que les 48.5 milliards HUF payés par Primatel. Ils doivent signer un contrat d'itinérance ou d'accès intersystème

avec Primatel, la nouvelle compagnie, moins de trois mois après la signature de leur contrat de concession et ne peuvent commencer à offrir leur service sur la fréquence de 1 800 mégahertz que 12 mois après la signature dudit contrat d'itinérance.

Le nouveau venu obtiendra également de l'espace sur la fréquence 900 pour pouvoir assurer la prestation de services de téléphonie mobile GSM 900. Le but est de favoriser la concurrence en fournissant aux trois compagnies sur le marché l'accès aux fréquences 1 800 et 900 mégahertz. Cependant, l'adjudication de fréquences à Westel et à Pannon tend à fermer le marché à d'autres intervenants concurrentiels. En outre, accorder des fréquences sans passer par le processus normal d'appel d'offres signifie que le fournisseur le plus efficace ne les aurait probablement pas obtenues, une situation qui va à l'encontre de l'idée de procédures réglementaires transparentes et efficaces.

Le soumissionnaire retenu pour la troisième licence doit établir une société en consortium avec Antenne Hongrie, une entreprise de transmission télévisuelle à forte participation publique et avec Postes Hongrie, la société publique des postes. On devra donner aux partenaires hongrois au moins 25 % plus une voix du capital social ouvrant droit de vote²². D'ailleurs, les partenaires hongrois ont obtenu 30 % de la participation à cette nouvelle compagnie. En effet, on a accordé 20 % des actions à Antenne Hongrie et 10 % à Postes Hongrie²³. Cette exigence imposée au soumissionnaire gagnant de former une entreprise de coparticipation avec Antenne Hongrie et Postes Hongrie est une source de grandes préoccupations. Elle va carrément à l'encontre de la tendance à la privatisation et des différentes mesures que le gouvernement a prises pour séparer responsabilités réglementaires et propriété dans le secteur des télécommunications. Par exemple, pour expliquer les pressions exercées en faveur de la vente de la tranche de 5.74 % de Matav en juin 1999, on a estimé que le maintien de la propriété gouvernementale pourrait laisser croire que le gouvernement n'était pas entièrement sans parti pris dans ses décisions réglementaires. Maintenant, malgré les signes de réforme et l'admission que l'indépendance des exploitants est une condition essentielle, le gouvernement hongrois n'en oblige pas moins une entreprise privée à conclure un partenariat avec deux de ses sociétés d'État.

Cette dernière exigence semble être un retour aux conditions de concession de 1994 imposées à certains ELT. Par exemple, on a consenti une concession à UTS (une propriété d'Alcatel) dans la région de Veszprem à condition que 25 % de ses actions plus une voix appartiennent à des Hongrois et que les gouvernements municipaux locaux bénéficient de l'aide nécessaire pour acquérir cette participation. C'était compréhensible alors compte tenu des circonstances qui prévalaient en Hongrie en 1994. Mais en 1999, à la veille de la libéralisation des marchés et de l'ouverture à la concurrence, c'est un signal que, quoi qu'en dise le gouvernement hongrois, il n'a peut-être pas vraiment changé d'attitude.

Le Bureau de la concurrence de la Hongrie prétend avoir dénoncé vigoureusement le partenariat obligatoire, mais n'a pu faire changer d'idée au gouvernement²⁴. Certains porte-parole gouvernementaux ont déclaré que la propriété détenue par Antenne Hongrie n'est qu'une mesure temporaire invoquée pour rendre plus attrayant l'achat de cette compagnie une fois qu'elle sera privatisée (étant donné que les deux premières tentatives de privatisation de cette société d'État ont échoué). L'explication ne fait rien pour alléger les inquiétudes parce que si c'est effectivement le cas, le gouvernement hongrois ne peut pas se permettre que Primatel échoue, car cela rendrait l'acquisition d'Antenne Hongrie encore moins attrayante.

La question est soulevée avec une certaine insistance parce que certains porte-parole du gouvernement hongrois ont déclaré qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter, faisant valoir d'ailleurs que le modèle d'attribution des fréquences semblent convenir à la délivrance de licences aux fournisseurs du système universel de télécommunications mobiles de troisième génération (SUTM). Pour éviter le problème, on devrait procéder à la mise aux enchères, pour attribuer toutes les licences²⁵, comme l'exige la loi²⁶, selon des modalités neutres, non discriminatoires et transparentes, conformément aux dispositions de la loi. La tenue obligatoire d'enchères permettrait également d'éviter le dangereux précédent créé par l'octroi de fréquences sans appel d'offres public. Puisque l'on prévoit accorder des licences pour le service SUTM à l'avenir, on ne devrait pas partir du principe qu'une licence devrait être automatiquement accordée aux titulaires actuels d'une licence. Mieux, on prétend, force arguments à l'appui, que le titulaire

le plus important ne devrait pas être autorisé à participer aux enchères. En somme, l'exploitation future du système universel de télécommunications mobiles (SUTM) de troisième génération offre une possibilité unique de renforcer la concurrence sur le réseau local à large bande qui est dominé par un seul titulaire. Il ne faudrait pas rater cette occasion unique d'établir la concurrence sur les installations.

2.2.3 *Infrastructure de rechange*

Câble. La modification apportée en 1997 à la *loi de 1992 sur les télécommunications* inclut la télédistribution dans le service public des télécommunications. La délivrance d'une licence aux exploitants de service de télédistribution, en qualité de service de télécommunications public, se fait dans les conditions régissant l'homologation des services de télécommunications. En vertu des règlements applicables, tous ceux qui respectent les dispositions de la loi et remplissent les conditions qu'elle prévoit obtiendront une licence sur demande. La loi a été modifiée par le Parlement le 16 juin 1999 pour empêcher les exploitants de télécommunications dans une région donnée de contrôler aussi le réseau de câble dans cette région géographique. L'intention visait à favoriser la concurrence après l'expiration de la disposition prévue dans la concession de Matav, qui accordait à celle-ci l'exclusivité sur les services locaux de téléphonie classique. Cependant, Matav a contourné l'amendement parlementaire en achetant des entreprises de câblodistribution locales et en renonçant, de façon ostentatoire, à une participation majoritaire en vendant 75 % des droits de vote, mais seulement 25 % de ses actions, à Assurance Hongrie (détenue par Allianz d'Allemagne) en août 1999. Étant donné que la compagnie d'assurance n'a aucune expérience elle-même dans la télédistribution, les observateurs soutiennent que Matav conserverait la haute main sur les décisions au sein de cette entreprise de câblodistribution²⁷.

La *loi de 1996 sur la radiodiffusion et la télédiffusion* renferme des règlements concernant la télédistribution qui mettent l'accent sur le contenu. Cette loi régleme également les opérations prévues dans la prestation des services de télédistribution. Fait notable, une compagnie de télédistribution ne peut détenir et exploiter un réseau dont la couverture globale dépasse une zone géographiquement déterminée habitée par un sixième ou plus de la population du pays.

Service TETRA. Le service TETRA (couplage des radiocommunications) doit être introduit en Hongrie sous licence et non pas en vertu d'une concession exclusive.

Téléphonie Internet. En mai 1999, PanTel a été la première compagnie à obtenir une licence en Hongrie pour fournir un service de téléphonie classique interurbain et international à partir du protocole Internet (PI). Le ministère et la HIF ont déclaré que la téléphonie classique sur Internet relevait des communications de données par « commutateur de paquets », par opposition à la téléphonie classique qui fonctionne par interrupteur de circuit, et que, par conséquent, ce type de service n'est pas interdit en vertu des contrats de concession et peut être fourni sur une base concurrentielle en vertu d'une licence. Il faut, certes, applaudir à cette décision, mais on se demande pourquoi une licence est nécessaire. Si la téléphonie sur Internet est considérée comme un service de transmission de données, par définition, une licence d'exploitation d'un tel service ne devrait pas être nécessaire. Mais le besoin d'une licence est évidemment attribuable à une provision de la législation hongroise que tous les types de services publics (y compris Internet ou tout autre service de transmission de données) seront assujettis à l'octroi d'une licence.

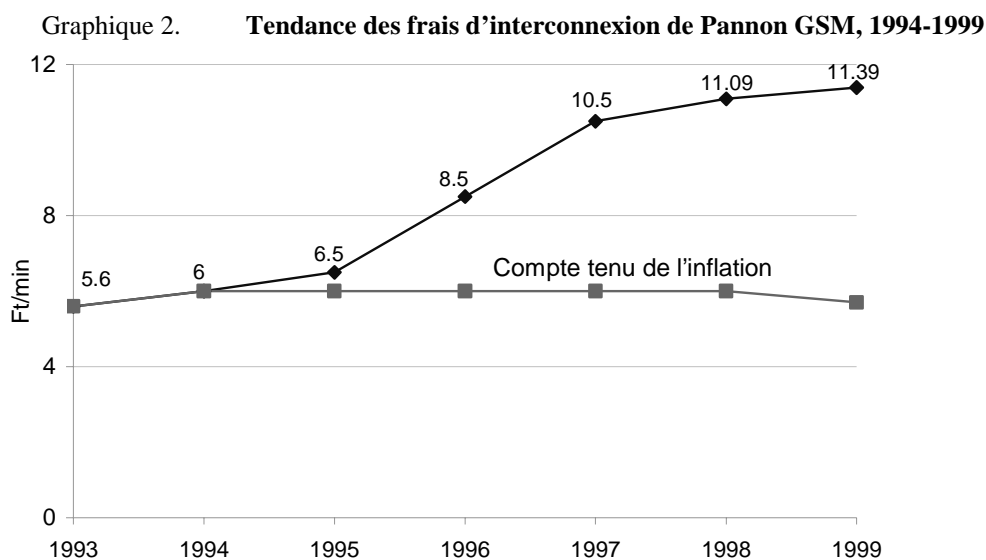
2.2.4 *Réglementation des frais d'interconnexion*

L'avènement d'une véritable concurrence tient fortement aux frais d'interconnexion notamment parce qu'ils représentent entre 35 et 50 % des frais engagés par les nouveaux venus sur le marché. En Hongrie, les frais d'interconnexion sont établis par le ministre du KHVM chaque année, de concert avec le ministre des Finances, et ils sont annoncés par décret ministériel conjoint. C'est dire qu'ils ne sont fondés ni sur les coûts ni sur une méthode de calcul objective.

Étant donné que Matav détient le droit exclusif de fournir les services interurbains intérieurs et internationaux, les autres exploitants ne peuvent obtenir d'interconnexions que sur son réseau. Les ELT ne sont pas autorisés à se brancher directement les uns aux autres étant donné que leurs communications seraient considérées alors comme des communications interurbaines. La même chose s'applique aux exploitants de service de radiotéléphonie mobile. On paie un droit d'interconnexion à Matav pour transmettre les appels à partir des radiotéléphones mobiles vers le réseau de télécommunications public et vice versa.

Les frais d'interconnexion en Hongrie se fondent essentiellement sur le partage des recettes. Le prix des appels est fixé par le décret 31/1998 (XII.23.) KHVM, par exemple, 30.60 HUF/minute en période de pointe pour la zone tarifaire III. Une formule de partage de recettes est fixée par le décret 6/1999 (II.19.) KHVM : l'exploitant local qui initie l'appel obtient $9.30 + 8.78$ HUF/minute = 18.08 HUF/minute, et l'exploitant local qui reçoit l'appel obtient 9.30 HUF/minute, tandis que la Matav reçoit une redevance d'interconnexion de 3.22 HUF/minute. Au cours de la révision des mesures prises pour le paiement des frais d'interconnexion, il a été décidé, en vertu du décret ministériel de 1999, que ces frais devraient être l'aboutissement de négociations entre les fournisseurs de service, la HIF, le ministère (KHVM), le HCO et le ministère des Finances.

Les exploitants locaux de télécommunications autres que Matav et Pannon GSM se plaignent depuis longtemps des dispositions prises en matière d'interconnexion²⁸. Plus particulièrement, ils trouvent que leurs paiements à Matav sont beaucoup trop élevés. La société PanTel, un exploitant de lignes fixes, a déclaré que les frais qu'elle devait payer à Matav étaient le triple des droits d'interconnexion versés dans les pays de l'Union européenne, sans compter que Matav n'a pas à consentir de rabais de « grossiste » aux autres exploitants²⁹. Pannon GSM critique aussi les dispositions prises en matière d'interconnexion en 1999. Elle reproche au gouvernement hongrois non seulement de ne pas avoir réduit les frais d'interconnexion comme promis, mais de les avoir augmentés par son décret ministériel de 1999, car ils seraient, selon elle, déjà plusieurs fois plus élevés qu'en Europe de l'Ouest³⁰. Le graphique 2 montre que les frais d'interconnexion des radiotéléphones mobiles aux lignes fixes ne sont pas tombés, comme cela s'est produit dans de nombreux pays, qu'ils ont grimpé en flèche en valeur nominale et qu'ils sont plutôt demeurés stables en devises constantes (rajustés pour tenir compte de l'inflation). Pannon GSM considère que les frais d'interconnexion qu'elle a dû payer à Matav expliquent largement ses pertes de 1998.



Source : Pannon GSM.

La base sur laquelle on devrait établir un prix pour les interconnexions qui favorise l'efficacité s'impose à l'évidence. En effet, pour assurer une concurrence efficace, le prix des interconnexions à un réseau commuté devrait se fonder sur la moyenne à long terme des coûts différentiels incluant un profit raisonnable. Calculer les frais d'interconnexion sur des « coûts réels » assimilés aux coûts comptables passés fera que ces frais resteront élevés et limitera le nombre de nouveaux acteurs capables de fournir des services à moindre coût aux consommateurs. Même si la meilleure façon d'établir les prix sur la base des coûts est de laisser jouer la concurrence, lorsque les consommateurs ont affaire à un monopole local, un règlement s'impose pour réduire ces frais afin qu'ils tiennent compte des coûts.

L'intention avouée du gouvernement d'établir les prix des interconnexions sur la base des coûts d'ici la fin de 1996 ne s'est pas concrétisée³¹. Ces prix ne sont toujours pas en vigueur même si cela fait deux ans et demi qu'il s'est prononcé en ce sens.

Le ministère et la HIF reconnaissent que le paiement des interconnexions devrait se fonder sur les coûts. D'ailleurs, les exploitants de télécommunications ont été obligés d'adopter, depuis le 1^{er} janvier 1999³², un système de comptes qui leur permettrait d'effectuer l'analyse³³ nécessaire pour appliquer des tarifs fondés sur les coûts (comme l'exigent les directives de l'Union européenne sur les interconnexions). Le décret ministériel de 1997 sur les interconnexions stipulait que la HIF devait diriger l'élaboration et la mise en œuvre de ce système de comptes³⁴ sur la base d'un programme de travail que le ministre devait rendre public au plus tard le 15 février 1998. Cette démarche n'a pas été faite, pas plus que le programme de travail du ministre.

Le ministère prétend que le décret de 1999 sur les interconnexions est un pas vers l'introduction de droits d'interconnexion fondés sur les coûts, droits qui entreront en vigueur en l'an 2000. Mais on doute que ce délai puisse être respecté étant donné que les études sur les coûts des interconnexions n'ont pas été effectuées. Ces études n'ont pas encore été faites parce que Matav n'a pas fourni les données nécessaires.

Selon le décret ministériel de 1999 sur les interconnexions, les exploitants de télécommunications sont obligés de remettre au KHVM des données sur les coûts, sur les recettes et sur le trafic de leurs lignes, avant la fin d'août 1999. Après cette date, l'organisme de réglementation, prenant bonne note des recherches sur les interconnexions effectuées au sein de l'UE, devait préparer des études permettant d'introduire en Hongrie des frais d'interconnexion fondés sur les coûts. Ce délai n'a pas été respecté. Un autre délai devrait être établi en priorité et il devra cette fois être respecté rigoureusement.

Il est essentiel que rien ne retarde plus l'exécution d'études pour s'assurer que les coûts et les structures de la prestation des services d'interconnexion et autres peuvent servir de repères au cours des négociations qui seront engagées et des décisions doivent être prises en matière de réglementation.

Un obstacle majeur à l'avancement du dossier des interconnexions jusqu'ici semble être l'inaptitude ou le peu d'empressement de la société Matav à fournir les données nécessaires à l'évaluation du coût des services. Matav prétend faire de son mieux pour fournir ces données, mais elle se heurterait à certaines difficultés, semble-t-il. Puisque les prix des interconnexions ont été établis à des niveaux relativement beaucoup plus élevés que les coûts, Matav n'avait aucune raison de transmettre des informations qui n'auraient servi qu'à faire baisser les prix. En attendant, alors que l'on communique les données sur les coûts et qu'on est à mettre au point une méthode pour les répartir, le gouvernement hongrois devrait en profiter pour appliquer immédiatement les meilleures pratiques utilisées au sein de l'UE en ce qui concerne le prix des interconnexions ou du moins établir un programme pour déterminer des prix d'interconnexion qui reflètent ces meilleures pratiques (en commençant par un prix fondé sur le prix « moyen » actuel dans l'UE). Cela lui permettrait de réduire le prix des interconnexions et lui fournirait le moyen nécessaire pour convaincre Matav de lui transmettre les données pertinentes.

Comptabilité séparée

L'objectif de prix fondé sur les coûts excluant l'interfinancement figure également dans la résolution gouvernementale 1071/1998. (V.22.). Dans ce document, le gouvernement explique qu'il faut rééquilibrer la comptabilité pour établir un système tarifaire fondé sur les coûts, système qui exclurait toute forme d'interfinancement. D'ailleurs, les règles interdisant l'interfinancement sont également stipulées clairement dans les contrats de concession : « La compagnie titulaire d'une concession ne doit pas utiliser les recettes tirées de son service de téléphonie public pour soutenir ses autres services de télécommunications, ni le commerce de ses produits de communication, informatiques et technologiques. »

Son contrat de concession interdit expressément à Matav de favoriser ses propres entreprises en ce qui concerne le service ou les conditions financières qu'elle offre aux autres réseaux, et elle est strictement tenue de traiter également tous les exploitants de télécommunications publiques. Cependant, étant donné qu'on ne peut l'obliger à rendre compte clairement de ses opérations, on ne peut assurer aux nouveaux investisseurs qu'ils ne seront pas désavantagés. Un moyen, entre autres, de leur fournir cette assurance est d'obliger Matav, dans son contrat de concession, à faire deux comptabilités de ses opérations, une pour les interurbains et une autre pour les télécommunications locales. Une telle exigence prendra encore plus d'importance une fois que les réseaux qui fournissent des services de téléphonie classique au niveau local et des interurbains seront soumis à la concurrence.

Il est vrai qu'une comptabilité séparée comme outil de réglementation n'est pas sans comporter certaines faiblesses. Par exemple, elle présente le problème de l'asymétrie des informations en ce qui concerne les coûts des titulaires d'une licence et de leur ingéniosité en matière de « comptabilité créative ». Néanmoins, les données fournies sur la base d'une comptabilité séparée réduiront quelque peu les activités d'interfinancement de la société Matav. De plus, un effort soutenu pour analyser et calculer le coût des services permettra de mieux en faire comprendre la partie qui peut être imputée à diverses activités³⁵. Par conséquent, à la limite, la HIF devrait effectuer immédiatement des études de coûts pour que Matav amorce la comptabilité séparée avec des comptes assujettis à un examen par un cabinet de comptables indépendant. Dans l'intervalle, les méthodes relatives aux meilleures pratiques à suivre existent déjà dans certains pays de l'OCDE qui comptent de nombreuses années d'expérience dans la construction d'un marché concurrentiel dans le secteur des télécommunications.

2.2.5. Promotion de la concurrence

Il n'existe toujours pas de concurrence sur les marchés locaux de télécommunications de la Hongrie, ni dans les services d'appels interurbains ou internationaux. Pour faciliter l'entrée de nouveaux venus et promouvoir la concurrence locale, il faudrait n'exclure aucune avenue une fois terminée la période d'exclusivité en matière de concession. Ce qu'il faudrait surtout, c'est promouvoir la revente, les services dégroupés et la concurrence sur les installations.

Revente

En Hongrie, la revente n'est pas permise dans les télécommunications publiques. Sans aucun doute, une fois terminée la période d'exclusivité de Matav et des autres exploitants locaux de télécommunications et le marché libéralisé, la revente simple devrait être autorisée au pays et à l'étranger. La revente est un bon moyen de promouvoir et de soutenir la concurrence dans les télécommunications 1) parce qu'elle permet aux conditions concurrentielles de s'imposer plus rapidement au niveau du détail et de prendre plus d'expansion géographiquement que la simple entrée sur les installations de télécommunications, 2) parce qu'elle est très profitable aux consommateurs en raison de la baisse des prix et des choix accrus qui leur sont offerts au fur et à mesure que la partie commerce de détail de cette industrie commence à prendre de l'essor et 3) parce qu'elle permet un taux d'entrée plus rapide sur les installations avec l'augmentation plus rapide du nombre de consommateurs au niveau du détail.

Des dispositions devraient être prises dans la nouvelle loi pour permettre la revente dans les services de télécommunications.

Dégrouperment

La Hongrie ne pratique aucune politique exécutoire sur l'accès aux éléments dégroupés de réseau, éléments qui sont des installations essentielles, même si elle a reconnu l'importance du dossier en le déposant au Parlement en juin 1999. Le dossier du dégroupement attire de plus en plus l'attention parce que les intéressés ont réclamé à corps et à cri un plus grand accès à une bande de grande capacité. Au Royaume-Uni, Oftel prétend que la British Telecommunications devrait être tenue de fournir à ses concurrents l'accès dégroupé à son réseau local pendant qu'elle revalorise son usine de boucles de cuivre en la dotant de la technologie des boucles d'abonnés numériques asymétriques (BANA). Oftel prétend qu'on devrait permettre aux concurrents de la BT d'améliorer leurs lignes locales pour qu'ils puissent commencer, eux aussi, à fournir leurs propres services d'accès aux BANA. Oftel considère qu'une telle concurrence dans l'amélioration du réseau est un complément essentiel à la transition aux BANA prévue par la British Telecommunications.

Il vaut la peine d'étudier la méthode adoptée au Canada, où le dégroupement d'éléments désignés est prévu pour une période limitée de (cinq ans). On devrait examiner également le système des Pays-Bas qui permettra le dégroupement des boucles locales au prix de base et amorcera la transition vers les prix commerciaux sur une période de cinq ans. Cette période fixe permet de continuer d'encourager les entreprises à déployer leur propre infrastructure plutôt que de dépendre indéfiniment d'une autre entreprise. C'est une façon d'aborder le problème qui pourrait être appliquée au dégroupement prescrit des réseaux BAMS par Matav pour permettre l'accès aux fournisseurs de services. La situation est préoccupante, compte tenu de l'accroissement rapide du nombre d'utilisateurs d'Internet en Hongrie.

Des dispositions devraient être prises pour le dégroupement (y compris la colocation) dans la nouvelle loi.

Le câble comme infrastructure de rechange

Dans son rapport de 1997 sur la réforme réglementaire³⁶, l'OCDE avait sonné l'alarme contre la participation d'entreprises titulaires d'une licence dans la propriété des réseaux publics de câblodistribution, car leur mainmise sur les réseaux publics commutés leur conférerait une capacité d'obstruction énorme dans la boucle locale. Une concurrence efficace se développera vraisemblablement lorsque le pouvoir d'obstruction actuel qui leur vient de la propriété et de la gestion des réseaux d'accès locaux sera peu à peu érodé par l'émergence de nouveaux réseaux d'accès aux télécommunications, mais pas avant. Ainsi, réduire le pouvoir des exploitants actuels sur les infrastructures de rechange, que sont notamment les réseaux de câblodistribution, est une mesure d'une importance vitale. Permettre que l'on détienne l'accès aux infrastructures de rechange rend de moins en moins probable l'avènement d'une concurrence efficace.

En juin 1999, le Parlement de la Hongrie, ce qui est tout en son honneur, a modifié la *loi de 1992 sur les télécommunications* pour empêcher les compagnies de détenir une participation majoritaire dans les entreprises de câblodistribution à l'exception des régions habitées par moins de 30 000 personnes. Cependant, comme nous l'avons fait valoir ci-dessus, Matav a tenté de se soustraire à cette restriction.

La concurrence future sur le marché local dépendra largement de la possibilité d'offrir, sur une infrastructure de rechange, à la fois des services de téléphonie classique et des services d'information en pleine effervescence actuellement. L'infrastructure de la télédistribution fournit l'un des moyens les plus rapides et les plus efficaces de stimuler l'entrée de nouveaux venus sur la boucle locale. En raison de sa

dominance sur la plupart des marchés locaux, permettre à Matav de s'engager dans des opérations de câblodistribution, c'est prendre le risque qu'elle empêche le câble de fournir une boucle locale de rechange à la téléphonie. Départir Matav des licences de câble qu'elle a acquises stimulerait la concurrence locale, de même que la concurrence sur le marché de la télédistribution.

2.2.6. *Numérotage*

Les exploitants de service de télécommunications devraient avoir accès à des numéros adéquats pour pouvoir assurer efficacement leurs services. Par conséquent, le numérotage est une autre question importante en matière de concurrence locale. En Hongrie, la HIF est chargée du numérotage et de la gestion des blocs de numéros.

Également importante est l'introduction de la portabilité des numéros, ce qui signifie que les consommateurs doivent pouvoir changer de lieu, de fournisseur de services ou de service sans avoir à changer leur numéro pour autant. La portabilité des numéros est importante, car la perte de leur numéro peut représenter des dépenses importantes pour certains consommateurs (impression de nouvelles en-têtes, information aux amis, aux partenaires commerciaux et aux clients, etc.). Voilà pourquoi l'absence de portabilité suffit à dissuader les clients de changer de fournisseur au profit d'un nouveau venu. La mise en œuvre d'une forme permanente de portabilité des numéros serait une mesure importante qui assurerait que les abonnés n'ont pas à craindre les inconvénients d'un changement de transporteur.

Pour respecter les directives de l'UE³⁷ la HIF prévoit instaurer la portabilité des numéros deux ans après la libéralisation du marché, c'est-à-dire en l'an 2004. C'est trop tard. Le gouvernement doit autoriser la HIF à obliger les exploitants à adopter cette mesure d'ici l'an 2002. Ils ont suffisamment de temps pour se préparer à la libéralisation du marché, surtout maintenant que la technologie a largement fait ses preuves dans plusieurs pays.

2.2.7. *Sélection et présélection du transporteur*

Il arrive souvent que le client doive sélectionner le transporteur en composant un préfixe. La nécessité de composer ce préfixe empêche un nouveau venu sur le marché de livrer concurrence au titulaire en place. La présélection du transporteur permet au consommateur de désigner (présélectionner) l'exploitant qui acheminera ses appels interurbains sans que le client doive composer de numéros additionnels. Une fonction d'annulation de la présélection est également importante parce qu'elle permet au consommateur de profiter des rabais que d'autres exploitants peuvent accorder de temps à autre. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que la présélection des transporteurs est solidement implantée dans plusieurs pays de l'OCDE comme l'Australie, le Danemark, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, les Pays-Bas, etc. L'UE exige que ses membres s'assurent au 1^{er} janvier de l'an 2000 que les exploitants de réseaux fixes ayant un pouvoir suffisant sur leur marché permettent à leurs abonnés d'accéder au service de fournisseurs sur le réseau au moyen d'une présélection assortie d'une fonction d'annulation appel par appel. La Hongrie devrait exiger la présélection des transporteurs le plus tôt possible. Le décret ministériel actuel sur le numérotage ne prévoit pas l'accès égal aux transporteurs (étant donné qu'un préfixe à quatre chiffres est exigé) et l'introduction de la sélection des transporteurs n'est pas au programme³⁸. La présélection des transporteurs devrait être en place le plus tôt possible, c'est-à-dire lorsque les marchés seront ouverts à la concurrence. Le pays a amplement le temps d'entreprendre la configuration technique et les dispositions réglementaires nécessaires pour en faire une réalité.

2.2.8. Droits de passage

En principe, il ne devrait y avoir aucune discrimination entre fournisseurs du réseau public de télécommunications en ce qui concerne les *droits de passage*. La difficulté d'obtenir des droits de passage pour les nouveaux arrivants peut être énorme. Dans certains pays, les gouvernements locaux ont reporté l'approbation des droits de passage, entraînant ainsi des délais importants dans la construction de l'infrastructure des réseaux par câble. Étant donné que la protection de la propriété privée et de l'environnement, de même que la rareté de sites convenables, sont source de préoccupations de plus en plus manifestes, l'autorité de réglementation devrait intervenir pour encourager les négociations à ce chapitre et, en dernier ressort, pour imposer des mesures de partage des installations. En prévision de l'avènement de la concurrence, le gouvernement devrait légiférer pour permettre un partage autorisé, à des conditions raisonnables, des installations de tous les exploitants de télécommunications, de même que celles des autres services d'utilité publique.

La *loi de 1992 sur les télécommunications* permet également l'installation de dispositifs de télécommunications sur les lieux et à la demande d'un fournisseur de services publics de télécommunications. La HIF peut, dans l'intérêt du public, décider d'imposer des droits d'accès. Si son autorité se révèle insuffisante, une procédure d'arbitrage devrait être prévue lorsque les transporteurs et les gouvernements locaux ne peuvent s'entendre sur l'utilisation des terres publiques.

En outre, la nouvelle loi devrait assurer que des dispositions sont prises relativement au partage des installations entre les exploitants, y compris le partage des mâts d'antenne dans la mesure où cela ne représenterait pas un fardeau économique ou technique déraisonnable pour les titulaires de licences et les transporteurs propriétaires des installations.

2.2.9. Réglementation des prix

Les entreprises de télécommunications de la Hongrie opérant en vertu de contrats de concession sont tenues de remplir une formule prévue par le ministre au moins 60 jours avant l'entrée en vigueur de leurs services, qui sont alors rendus publics par le ministre³⁹. Ces compagnies sont obligées de fournir au ministère de KHVM les données nécessaires pour évaluer la fourchette d'augmentation de leurs prix, les répercussions probables qu'elle aura sur l'utilisation de leurs services et sur d'autres questions liées à la réglementation des prix et au marché des télécommunications.

Règlement sur la limite des prix

C'est le ministère du KHVM, de concert avec le ministère des Finances, qui réglemente le prix des services de télécommunications sur ligne fixe, y compris les frais d'interconnexion. Les prix des télécommunications en radiotéléphonie mobile sont également assujettis à un contrôle, mais on a mis un terme à cette situation en décembre 1997 parce qu'on a considéré à l'époque que la réglementation des tarifs n'était plus nécessaire sur le marché de la radiotéléphonie mobile avec l'avènement de la concurrence. Ces services, qui ne sont pas fournis en vertu d'une entente de concession, sont généralement déréglementés. La *loi de 1990 sur les prix*⁴⁰ précise les divers services assujettis au contrôle des prix, et tous les services non inscrits qui en sont exemptés. La pratique hongroise de restreindre la réglementation des prix au seul service fourni en vertu d'une concession est louable, étant donné qu'elle ne devrait s'appliquer qu'aux seuls services pour lesquels la concurrence est limitée et dont l'entrée sur le marché se heurte à d'importants obstacles.

La méthode de réglementation du prix des services assujettis à un contrat de concession, soit la « réglementation par le plafonnement des prix », est appliquée maintenant dans un nombre de plus en plus grand de pays de l'OCDE. Le contrat de concession consenti à Matav à l'origine, contrat qui a été signé en

décembre 1993, établissait une formule de plafonnement suivant laquelle l'augmentation moyenne permise chaque année pour les services d'interurbains intérieurs et internationaux ne pouvait pas dépasser le taux d'inflation. Cela revient à dire que cette formule était simplement alignée sur l'indice des prix à la consommation moins 0 %. Cette formule de l'indice des prix moins 0 % a été également appliquée aux exploitants locaux de télécommunications. En 1998, un facteur de productivité de 2 % a été établi pour Matav alors que le facteur de productivité pour les ELT (y compris les 36 concessions de Matav) demeurait toujours à 0 %, mais en 1999, on l'a relevé à 2 %.

La formule de plafonnement des prix concernant Matav, qui a été établie au taux de l'indice des prix à la consommation (IPC) moins 2 %, est certes généreuse pour la compagnie, mais elle ne rend pas justice aux consommateurs⁴¹, surtout lorsqu'on la compare à la formule de plafonnement des prix adoptée dans les autres pays de l'OCDE. Cette générosité est particulièrement manifeste dans l'augmentation en flèche de 62 % du revenu net de Matav en 1998 (comme nous le verrons plus loin à la section 3). En outre, le tableau 6 présenté par Matav démontre que, en 1996 et en 1997, la compagnie a accru ses prix à un taux inférieur au pourcentage autorisé, ce qui laisse entendre que la contrainte imposée par le plafonnement des prix était tellement généreuse qu'elle ne constituait aucunement un plafonnement efficace de ses augmentations. Comme base de comparaison, la formule retenue par le Royaume-Uni en ce qui concerne la British Telecommunications est l'IPC moins 7.25 % et celle que l'Australie applique à Telstra est également l'IPC moins 7.25 %. Au Danemark, c'est l'IPC moins 7 % jusqu'à l'an 2000. Compte tenu des progrès technologiques dont profitent maintenant les entreprises de télécommunications, elles augmentent substantiellement leur productivité, surtout celles qui comme Matav, en sont au début d'un programme d'amélioration de la productivité. Plus particulièrement, les pays de l'OCDE rappellent qu'une chute des prix est fort probable dans les services d'interurbains intérieurs et internationaux dont Matav détient les droits de prestation exclusifs. Par conséquent, on devrait appliquer à Matav un facteur « X » beaucoup plus élevé dans la formule de plafonnement des prix pour s'assurer que les consommateurs profitent plus équitablement des réductions de coûts attribuables aux progrès technologiques et à d'autres sources d'amélioration de la productivité. Un facteur « X » plus grand aiderait également le gouvernement à maîtriser l'inflation⁴². Mais la taille de toute augmentation du facteur « X » devrait se fonder surtout sur une révision de la productivité de Matav.

Tableau 6. **Réglementation par plafonnement des prix en Hongrie**

	1996	1997	1998	1999
Augmenta-tion annuelle des prix	19.6 %	19.6 %	16 %	10.5 %
Plafonne-ment des prix appliqué	23.3 %	23.3 %	18.8 %	10.5 %

Source : Présentation de Matav à l'OCDE, le 18 juin 1999.

La nécessité d'un rééquilibrage des prix

Dans la conception de son plan de plafonnement des prix, le ministère du KHVM a eu le mérite de reconnaître qu'il était essentiel de rééquilibrer les prix pour régler le problème occasionné par l'interfinancement. Le ministère s'est rendu compte que, avant d'ouvrir le marché des télécommunications à la concurrence, il était important d'aligner davantage les prix sur les coûts. Autrement, on aura du mal à imposer la concurrence sur un marché de services locaux fondamentalement perturbé (où les prix sont maintenus bas artificiellement). Ainsi, les nouveaux arrivés tâcheront de recruter des abonnés auxquels s'appliquent des tarifs plus élevés que les coûts et éviteront les autres. Ils pourront pénétrer le marché avec profit même s'ils sont moins efficaces que le titulaire de la licence actuel uniquement lorsqu'il existe une grande différence entre le coût et les tarifs en vigueur.

Le tableau 7 montre le calendrier de rééquilibrage des prix fixés par le ministère entre 1994 et l'an 2000. Par exemple, les frais d'abonnement mensuels devaient augmenter de 5 % par année de 1994 à 1997, de 0.5 % en 1998 et de 10 % en 1999 et en l'an 2000. Pour ce qui est des appels locaux, le facteur de rééquilibrage des prix de 1.07 entre 1994 et 1997 signifiait que, après avoir alloué 2 % pour le rajustement de la productivité, le prix réel des appels locaux pouvait augmenter de 7 %. Le facteur de rajustement de 0.96 pour les appels interurbains et internationaux signifie que leur prix réel doit diminuer plus rapidement que 2 % par année.

Il est vrai que l'idée de permettre, voire d'exiger un rééquilibrage des prix, est fort louable, mais les calendriers immuables établis d'une année sur l'autre pour chaque catégorie de services sont une source de préoccupations. D'une part, dans plusieurs pays de l'OCDE, le prix des appels internationaux est tombé de bien plus que 6 % (4 % + 2 %) en 1998, et que de 10 % (8 % plus 2 %) au cours de la période de 1999-2000. Les chutes de prix sont profitables aux consommateurs et il ne faut pas les freiner, surtout dans le cas des prix internationaux en cours en Hongrie qui sont bien au-dessus des coûts.

Tableau 7. Facteurs de rééquilibrage des tarifs, 1994-2000

Catégorie de tarifs	Valeur nominale du facteur de rééquilibrage des tarifs		
	1994-1997	1998	1999-2000
Catégorie 1 : taux d'abonnement mensuel	1.05	1.005	1.100
Catégorie 2 : frais d'appel pour les zones tarifaires I et II des appels interurbains et locaux	1.07	1.057	1.064
Catégorie 3 : frais d'appel des zones III et zones tarifaires des interurbains internationaux	0.960	0.960	0.920

Source : Décret 31/1997 (XII.20.), KHVM (ministère des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux) sur les frais d'utilisation des services téléphoniques publics, article 17(6).

Le tableau 8 montre que le rééquilibrage des prix pratiqués par Matav a été important sous le régime de plafonnement des prix. Cependant, la nature et l'étendue du rééquilibrage dépend du niveau et de la structure des coûts de prestation des divers services. Nous avons déjà expliqué qu'on n'avait pas fait la démarche nécessaire pour circonscrire les niveaux et les structures des coûts et, tant que ce travail ne sera pas effectué, il est difficile de savoir avec certitude qu'elle est la nature et l'ampleur du rééquilibrage requis. Mais comme il importe de rééquilibrer les tarifs avant la libéralisation du marché pour permettre à la concurrence d'opérer, ce travail d'identification des coûts devrait être mené en priorité.

Tableau 8. Résultats, en chiffres absolus, du rééquilibrage des prix par Matav, 1996-1999

Catégorie de service	1996/1998	1998/1999
Taux d'abonnement mensuel	En hausse de 9.0 %	En hausse de 19.8 %
Tarifs locaux	En hausse de 22.8 %	En hausse de 6.3 %
Tarifs interurbains intérieurs	En baisse de 13.4 %	En baisse de 10.7 %
Tarifs internationaux	En baisse de 6.6 %	En baisse de 10.2 %

Source : Matav, 18 juin 1999.

La HIF devrait se donner comme priorité de cerner exactement les coûts de prestation des divers services. Tant que ces données ne seront pas disponibles, on n'aura pas la certitude que la Hongrie respecte comme promis les directives de l'Union européenne concernant l'établissement des prix en fonction des coûts⁴³.

Autorégulation

Les pays sont de plus en plus nombreux à fonder leur réglementation des prix sur un régime de plafonnement plutôt que sur une autorisation directe du gouvernement, ce qui constitue une démarche vers une « autorégulation » des prix⁴⁴. L'un des principaux arguments invoqués est que les prix peuvent « s'autoréguler ». Tant que la hausse des prix n'excède pas ce qui est permis en vertu d'une formule « $IPC - X$ », aucune approbation n'est nécessaire de la part des autorités de réglementation. En Hongrie, les décisions ministérielles ont eu préséance sur les modifications de prix qui auraient été permises en vertu de ce régime de plafonnement. Comme le ministre, en chaque occasion, n'a pas tenu sa promesse de ne pas intervenir, il n'est pas exclu qu'il intervienne encore. En outre, le régime lui-même a été assujéti à divers changements qui lui ont fait perdre la cohérence et la stabilité qui en sont les grands avantages. L'indice des prix à la production utilisé, dans la première formule, a été remplacé par l'indice des prix à la consommation. Au lieu de prendre le taux d'inflation de l'année précédente comme base pour établir l'estimation de la hausse des prix permise, on a opté pour le taux d'inflation projeté de l'année suivante⁴⁵ (qui devait être plus bas en principe).

A la vérité, la réglementation des prix sur autorisation du gouvernement ne convient pas à la concurrence, surtout lorsque cette réglementation dépend d'un processus qui manque de transparence et lorsqu'elle est davantage motivée par des considérations politiques que par la nécessité, pour que s'exerce la concurrence, d'assurer la souplesse des prix dans une industrie dynamique et convergente comme les télécommunications. Par conséquent, cette responsabilité devrait relever de la HIF. Cela permettrait de s'assurer que les considérations d'efficacité commerciale, de productivité, etc. échappent aux considérations politiques qui ont motivé les décisions du KHVM et du ministère des Finances jusqu'ici.

La réglementation des prix devrait continuer au besoin selon un plan de réglementation indépendant conçu et contrôlé par la HIF. La transparence, la cohérence et la conformité de cette réglementation devraient être assurées par un régime de plafonnement des prix et non par un régime de réglementation qui fixe les prix au gré des décisions ministérielles.

Clause d'extinction

Finalement, il faudra considérer la réglementation des prix comme une mesure temporaire étant donné qu'elle donne lieu à des inefficacités perturbantes, surtout lorsqu'elle demeure en place pendant de longues périodes. Pour permettre la souplesse des prix qu'exigent les technologies « convergentes », les marchés et les services, il devrait être clairement entendu qu'elle est une mesure temporaire à rationaliser et à supprimer dès que les conditions (concurrentielles) le permettront. Afin de s'assurer que le plafonnement des prix est rapidement retiré des marchés concurrentiels, les autorités hongroises doivent voir à ce que leur régime de plafonnement des prix soit assorti d'une clause d'extinction qui mettra fin à son existence une fois que l'exploitant réglementé pourra prouver qu'il est en mesure de soutenir la concurrence.

2.2.10. Réglementation à caractère social, dont l'obligation de service public

Obligation de service public

La notion « d'obligation de service public » n'a pas encore attiré autant l'attention en Hongrie que chez de nombreux pays de l'OCDE. Cependant, les contrats de concession de Matav et des exploitants locaux de télécommunications leur imposent des obligations de service semblables à celles prévues ailleurs, notamment l'extension des réseaux, l'installation de téléphones publics à péage, le service d'annuaires de téléphone, les appels gratuits pour les numéros d'urgence, etc.

Objectif global annuel de développement

Nous avons déjà expliqué que Matav devait atteindre un objectif global de développement en vertu de son contrat de concession en vigueur de 1994 à 1999 (voir au tableau 9). Dans l'ensemble, la compagnie doit rendre compte d'une hausse annuelle cumulative de 15.5 %. Il sera question de sa performance à la section 3.4.

Tableau 9. **Objectif global annuel de développement du réseau de Matav**

(Nombre de lignes non partagées)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Objectif global annuel de développement	1 320 000	1 525 000	1 761 000	2 034 000	2 350 000	2 714 000

Source : Pièce E, contrat de concession sur les interurbains accordé à Matav le 19 décembre 1993.

Matav est également tenue de présenter au ministre un plan de développement régional annuel sur le nombre global de lignes non partagées qu'elle prévoit mettre en service au cours des trois prochaines années civiles⁴⁶.

En outre, entre 1995 et 1999, Matav est tenue également de respecter ses objectifs de développement du réseau dans les deux régions (zones du réseau primaire) hors concession qu'elle a dû accepter en bloc avec sa concession nationale.

En matière de téléphones publics payants, Matav et les ELT sont obligés d'installer :

- Au moins deux postes de téléphone publics (le premier fonctionnant à l'aide d'une carte téléphonique et l'autre avec des pièces de monnaie⁴⁷) dans chaque village qui compte moins de 500 habitants ;
- Un téléphone public par 500 habitants dans les villages plus grands (dont la moitié fonctionnent à l'aide d'une carte téléphonique, les autres avec des pièces de monnaie) ;
- Au moins 5 % des téléphones publics spécialement équipés pour les malentendants ;
- Au moins 4 % des téléphones publics utilisables par les personnes handicapées ;
- Installation de téléphones publics payants sur avis des gouvernements municipaux locaux.

Dans quelle mesure les obligations de service public doivent-elles être assurées en Hongrie avec l'avènement de la concurrence ? C'est une question qui est déjà largement débattue en Hongrie et que nous ne ferons qu'aborder dans le présent rapport⁴⁸. La première démarche consiste à cerner la nature et la portée du service qui devrait être offert à l'ensemble de la population. La deuxième servira à décider comment la prestation de ce service public doit être assurée, à en établir le coût et à voir comment le financer. Si l'obligation de service public compromettrait sérieusement la position concurrentielle du titulaire de la licence (Matav), les autres exploitants devraient financer une organisation de soutien des utilisateurs (OSU) dont les décisions publiques seraient favorables à la concurrence et sans préjugé technologique.

C'est le coût net engagé par le titulaire qu'il faut évaluer en l'occurrence. Au Royaume-Uni, Oftel avait décidé d'emblée qu'une OSU devrait être financée par tous les exploitants. Cependant, les devis ayant démontré que l'obligation de service public représentait un fardeau fort léger pour la British Telecommunications (0.5 % de son chiffre d'affaires), l'organisme de réglementation a décidé que, pour l'instant, établir une OSU était inutile étant donné que les avantages du service public pour la BT compensait largement ses inconvénients⁴⁹. Mais Oftel n'avait pas rejeté l'idée d'une OSU, car elle admettait qu'elle pourrait bien avoir sa raison d'être à l'avenir. Si cela était, les paiements de l'OSU devraient être versés à l'entreprise qui assume les obligations de prestation du service public.

D'ailleurs, l'idée d'une organisation de soutien des utilisateurs n'est pas nouvelle en Hongrie. Une mesure équivalente était déjà prévue dans la *loi de 1992 sur les télécommunications* et son objectif était de financer des projets complémentaires au développement du réseau normal si de tels projets n'étaient pas rentables autrement. Mais en 1994, la gravité de la situation économique a amené le Parlement à décréter que les recettes destinées au Fonds de financement des télécommunications (obtenues grâce aux droits de concession, aux recettes des privatisations, à d'autres revenus de concession et aux pénalités) soient amalgamées au Budget national des dépenses.

Dans son rapport de 1997, l'OCDE a recommandé⁵⁰ que le ministère du KHVM définisse la nature et la portée du service public et dresse un plan qui tienne compte des obligations financières à assumer le cas échéant. Jusqu'ici, ce plan n'a toujours pas encore vu le jour. Le ministère ne devrait pas laisser traîner plus longtemps ce dossier.

Le gouvernement devrait immédiatement spécifier la nature et l'étendue de l'obligation de service public. Ensuite, la HIF devrait calculer le coût net que cette obligation représente pour Matav et les autres exploitants locaux de télécommunications. Si jamais cette obligation se révélait nécessaire, elle devrait établir sans plus tarder un fonds destiné au service public qui soit explicite, transférable et neutre sur les plans de la technologie et de la concurrence, en prévision de l'ouverture du marché des télécommunications en l'an 2002.

Service public dans une économie de convergence de l'information

Dans son énoncé politique de 1998, qui formule sa stratégie des communications pour 1998 à 2005⁵¹, le gouvernement reconnaît qu'un programme universel de financement pour les « consommateurs économiquement non rentables » devrait tenir compte du fardeau que les « consommateurs rentables » doivent supporter et aussi de la nécessité d'éviter que les avantages de ce programme profitent à ceux qui n'en ont pas besoin. L'énoncé politique du gouvernement rappelle, à juste titre, qu'un service subventionné devrait se limiter au strict minimum eu égard à la capacité de l'économie nationale.

Cependant, l'énoncé ajoute que les obligations de service public incluront les services subventionnés fournis aux écoles, aux hôpitaux et aux établissements publics, de même qu'à la population désavantagée (les personnes handicapées, les aînés).

Le document rappelle que le principal objectif est de rendre l'Internet aussi accessible que le service téléphonique vers l'an 2002. Des mesures pour en assurer l'accès bon marché doivent jouer un rôle très important dans les démarches entreprises pour accélérer le soutien au développement d'une société de l'information. Et l'une des conditions nécessaires à ce développement serait l'accès à l'Internet à l'échelle nationale établi à partir des tarifs téléphoniques locaux. On considère également que la qualité et l'infrastructure des services de télécommunications devront garantir un service minimum de transmission sur Internet de 64 Ko à toutes les couches de la société d'ici l'an 2004.

Le document ajoute que le gouvernement soutiendra les initiatives prises dans les petites localités en leur fournissant des programmes de diffusion du savoir, d'éducation et de gestion des questions particulières à une région donnée.

Au Royaume-Uni, OfTel a conclu que la notion de service public ne devait pas servir à promouvoir les nouvelles technologies et les nouveaux services. On doit prendre des mesures à part pour s'attaquer au problème d'une société de nantis et de démunis, notamment en ce qui concerne l'accessibilité à l'Internet dans les écoles et l'accessibilité des services téléphoniques aux handicapés. Il ne faudrait pas forcer les exploitants de télécommunications à subventionner les grands objectifs de l'État en matière d'éducation, de santé et de politique sociale⁵². Au besoin, le gouvernement devrait lui-même débloquer des subventions à cet effet. La plus grande contribution que l'organisme de réglementation peut faire sur ce chapitre est de prendre les mesures nécessaires pour préserver un marché des télécommunications qui permettra à la concurrence de bien desservir les consommateurs.

2.2.11. Aspects internationaux

Au cours des années 90, plusieurs intervenants internationaux de taille sont entrés sur le marché hongrois comme on peut le voir au tableau 10.

Tableau 10. **Propriété étrangère des principales entreprises de télécommunications hongroises, 1999**

Matav (dont les filiales Westel et Westel GSM)	Deutsche Telekom (Allemagne) : 29.79 %	Acquise en déc. 1993 et en nov. 1995	Exploitant national détenteur du monopole de la téléphonie intérieure et internationale
	Ameritech (US) : 29.79 %	Acquise en déc. 1993 et en nov. 1995	Exploitant national détenteur du monopole de la téléphonie intérieure et internationale
PanTel	KPN (Hollande) : 49 %	Achetée de AT&T - Unisource en juin 1998	Exploitant de remplacement se spécialisant dans les communications d'affaires
Pannon GSM	KPN (Hollande) : 26.79 % ; Telenor Invest AS, 23.43% ; Sonera Holding NV, 20.90 % ; TeleDanmark A/S, 3.87 % ; Mediatel Holding Rt, 15.18 %	Mars 1994	Exploitant de téléphonie mobile GSM
Primatel - DCS 1800	Vodafone (R.-U.) - Airtouch (US) (50.1 %) ; RWE Telliance : (19.9 %)	L'heureux soumissionnaire de la licence de téléphonie mobile DCS 1800 de 3 ^e génération. Entente de concession signée le 7 juil. 1999.	Obligée de conclure un partenariat avec Antenne Hongrie et Postes Hongrie qui détiennent ensemble 30 % + 1 voix de Primatel

Source : Communications des autorités hongroises.

Exigence d'achat de produits et de services d'origine hongroise. Matav et les autres titulaires de contrats de concession sont tenus d'utiliser des produits et des services d'origine hongroise dans la prestation des services téléphoniques publics lorsque ces produits et ces services sont concurrentiels et équivalents à d'autres produits et services étrangers de même nature. Matav doit, au cours de sa période d'exclusivité de huit ans, acheter des produits et des services d'origine hongroise représentant au moins 25 % de ses dépenses entre 1994 et 1996 et au moins 50 % à compter du 1^{er} janvier 1997. Elle est tenue de payer une pénalité représentant 0.1 % de ses dépenses en immobilisations au cours de l'année⁵³ pour chaque point de pourcentage de moins que l'exigence qui lui a été fixée au cours de l'année civile.

Plusieurs compagnies trouvent très préoccupante l'obligation qu'ils ont d'acheter des produits ayant au moins 25 % de contenu de valeur ajoutée hongroise. C'est une obligation qui n'est pas favorable au développement d'un marché de télécommunications efficace, et le gouvernement hongrois devrait la laisser tomber.

Engagement de la Hongrie auprès de l'OMC

Les engagements internationaux que la Hongrie a pris en matière de réforme réglementaire se fondent sur les principes réglementaires du « document de référence » annexé à l'accord sur les services de base en télécommunications de l'OMC. La Hongrie a signé cet accord en septembre 1997, c'est-à-dire quelque six mois après la signature du même document par 64 pays en février 1997. L'offre de la Hongrie n'impose pas de limitation au traitement national des approvisionnements outre-frontière, de la consommation à l'étranger et de la présence commerciale étrangère dans les secteurs visés par l'annexe. Cependant, la Hongrie a imposé certaines limites à l'accès au marché. Les principales limitations sont les droits exclusifs accordés à Matav sur les services interurbains internationaux et intérieurs jusqu'au 31 décembre de l'an 2002 et sur les services locaux jusqu'au 31 décembre 2003. Il y a également la nécessité que des licences ne doivent être accordées qu'aux compagnies enregistrées en Hongrie, et la limite de 75 % moins une voix imposée à la propriété étrangère dans les sociétés Matav et Antenne Hongrie.

Au cours de la révision de ses engagements auprès de l'OMC, en février 1999, la Hongrie a déclaré que les services de téléphonie mobile ne seront plus réservés aux seuls trois fournisseurs actuels en l'an 2004. La Hongrie s'engage également à ouvrir la concurrence sur le marché de la téléphonie classique publique en ce qui concerne les appels interurbains et internationaux et également sur le marché des services locaux de téléphonie à compter de 2004. Une participation hongroise de 25 % était exigée dans les services de téléphonie classique locale et intérieure et dans les services internationaux fonctionnant sur des installations hongroises (bien que, selon la HIF, cette exigence n'a plus cours). Étant donné que la Hongrie aspire à faire partie de l'UE, elle devrait faire table rase de telles restrictions. Des services comme la radiomessagerie, la transmission de données et la location de circuits sont complètement libéralisés sans aucune période d'adaptation. La Hongrie s'engage également à mettre en œuvre les principes réglementaires figurant dans le « document de référence » annexé à l'accord de l'OMC.

2.2.12. Rationalisation de la réglementation

La réglementation peut coûter cher, mais elle peut aussi rapporter beaucoup et un pays doit s'assurer que ses avantages l'emportent sur ses inconvénients. Même si la Hongrie en est toujours à l'étape de l'établissement d'un nouveau système de réglementation, le gouvernement hongrois ne devrait pas oublier que tous les règlements devraient être régulièrement assujettis à une révision pour s'assurer que seuls sont retenus ceux qui rapportent davantage qu'ils ne coûtent.

Il faudra toujours réglementer les domaines ne pouvant être soumis à la concurrence du marché. Font partie de ces domaines, le service public, la protection et l'information du consommateur, la mise en œuvre et la promotion d'objectifs concurrentiels et la gestion des fréquences.

Le gouvernement devrait exiger la révision périodique de tous les règlements (par exemple, tous les trois ans) pour s'assurer qu'ils répondent toujours à l'intérêt public et pour voir s'il n'y aurait pas lieu de les supprimer ou de les modifier. Des procédures « d'abstention » (ou « clauses d'extinction ») devraient leur être intégrées pour en assurer la suppression lorsqu'ils n'ont plus leur raison d'être. Il semblerait que l'UE songe à émettre une directive prévoyant une révision systématique de la réglementation.

2.2.13. Application des principes concurrentiels

Les règles générales concernant la réglementation de la concurrence établies dans la *loi LVII de 1996 sur l'interdiction des pratiques commerciales déloyales et restrictives (loi sur la concurrence)*⁵⁴ s'appliquent également au secteur des télécommunications. L'article 21 de cette loi interdit explicitement l'abus de toute position de domination. Font partie des pratiques interdites :

- 1) L'établissement de prix d'achat ou de vente déloyaux ou l'imposition de conditions désavantageuses à une tierce partie ;
- 2) La discrimination injustifiée contre des parties commerciales dans l'établissement de prix, dans les périodes de paiement et dans les méthodes de vente qui les mettent en position d'infériorité concurrentielle ;
- 3) L'établissement de prix extrêmement bas, non pas en raison d'une grande efficacité, mais vraisemblablement dans le but de chasser un concurrent d'un marché ou de lui en bloquer l'accès ;
- 4) La création sans raisons valables de conditions commerciales défavorables aux concurrents afin d'en retirer des avantages injustifiés.

La *loi sur la concurrence* s'applique à tous les secteurs de l'économie, sauf indication contraire dans la législation. Ainsi, la *loi sur la concurrence* n'a pas préséance sur la réglementation du prix des services prévu dans un contrat de concession autorisé par la loi. Cela revient à dire que si un consommateur se plaignait au Bureau hongrois de la concurrence à propos d'un tarif téléphonique réglementé dans la *loi sur les télécommunications*, le Bureau transférerait le dossier au ministère du KHVM. Si la plainte concernait un autre fournisseur, disons un service de télédistribution, le Bureau hongrois de la concurrence enquêterait et trancherait la question.

La réglementation des abus commis par un fournisseur en position de domination qui empêcherait la concurrence de s'exercer fait partie des questions relevant de la *loi sur la concurrence* et, par voie de conséquence, du Bureau hongrois de la concurrence. Cela vaut également pour les exploitants de télécommunications. Cependant, les contrats de concession de Matav et des fournisseurs d'un service de radiotéléphonie mobile leur interdisent de tirer un avantage indu de la position de domination que leur confère leur concession (le contrat de concession des ELT ne renferme aucune disposition concernant une position possible de domination sur le marché). Mais surtout, les titulaires d'une concession n'ont pas le droit de pratiquer des prix préjudiciables à la concurrence. Par conséquent, il semble y avoir chevauchement de compétences et confusion potentielle entre les responsabilités du BHC et celles du ministère du KHVM. Il faudrait que leurs responsabilités respectives soient clarifiées.

On a eu l'impression que la *loi sur la concurrence* permettait l'établissement de frais d'interconnexion anticoncurrentiels, mais le BHC considère ne pas avoir compétence dans ce domaine. Cependant, le problème s'est posé dans le cas suivant : en septembre 1997, après huit mois de négociation entre les exploitants et l'organe de réglementation, dans une déclaration conjointe, le ministre du KHVM et le ministre des Finances ont annoncé les prix officiels des interconnexions de Matav et des ELT pour la période de 1998-2000. En novembre 1997, l'Association des ELT a porté plainte auprès du BHC en accusant « Matav d'abuser de sa position monopolistique » et l'Association en a profité pour prévenir également la Commission des Communautés européennes. Les treize ELT ont logé cette plainte en partant

du principe que Matav avait influencé la position du ministre dans l'établissement des frais d'interconnexion à leur détriment. Les ELT soutiennent que Matav abuse de son pouvoir économique quand elle influence d'une façon déloyale et injustifiée les tarifs des appels effectués par les ELT en leur imposant des frais d'interconnexion excessifs (plusieurs fois plus élevés que la moyenne européenne pour les appels interurbains). Le Bureau hongrois de la concurrence a refusé de trancher la question dans ce dossier.

Les contrats de concession des compagnies de télécommunications renferment des dispositions concernant la fusion desdites compagnies. En vertu des dispositions prévues dans les concessions, une part importante de la compagnie bénéficiaire de la concession ou une participation majoritaire dans cette compagnie ne peut être transférée à une autre compagnie sans le consentement du ministre du KHVM. Dans le cas de Matav et des ELT, un changement de propriété touchant plus de 10 % du capital social est considéré comme une opération substantielle, alors que le ratio est de 5 % en ce qui concerne les exploitants de radiotéléphonie mobile GSM.

Il faut reconnaître qu'on a appliqué la *loi sur la concurrence* énergiquement et non sans succès ces dernières années. Un exemple entre autres est fourni par Matav, qui avait proposé d'acquérir JaszTel, un exploitant local de téléphonie (ELT) mis en vente par ses propriétaires, Swisscom de Suisse et KPN des Pays-Bas. L'offre de Matav de verser 30 millions de dollars américains pour acquérir 95 % des avoirs de JaszTel était la plus élevée, mais Matav avait besoin de l'autorisation du BHC (parce que le chiffre d'affaires global annuel net de la compagnie née de la fusion aurait dépassé le seuil des 10 milliards de HUF).

Même s'il s'est dit préoccupé par cette acquisition, le ministre du KHVM n'a rien fait pour l'en empêcher. Étant donné qu'il avait clairement compétence pour intervenir en vertu des dispositions de la concession, puisque la limite de transfert de 10 % des actions était en cause, il semble bien que ce soit un cas de mauvaise application de la réglementation.

Le 3 novembre 1998, le BHC est intervenu pour empêcher Matav de finaliser ce projet d'acquisition. Le Bureau hongrois de la concurrence a prétendu que la transaction n'aurait pas d'effets restrictifs pendant la période d'exclusivité actuelle, mais qu'elle se ferait lourdement sentir une fois le marché complètement libéralisé. Le BHC a considéré que l'acquisition de JaszTel par Matav assurerait à Matav une « mainmise définitive » sur le marché, ce qui n'était pas souhaitable, à son avis.

Matav a dénoncé cette décision, mais elle n'a pas porté sa cause devant les tribunaux.

Un autre exemple d'intervention efficace du BHC concerne la restriction imposée aux fournisseurs de services téléphoniques qui les empêche d'acquérir de nouveaux réseaux de télédistribution. Largement en raison des efforts déployés par le Bureau, en juin 1999, le Parlement hongrois a adopté une nouvelle disposition qui empêche une entreprise de télécommunications (ou une entité dans laquelle une entreprise de télécommunications détient directement ou indirectement des intérêts importants) d'avoir la mainmise sur un réseau de câble parallèle à son propre réseau de télécommunications public, sauf dans les localités de moins de 30 000 habitants.

Il s'agit d'une décision importante parce que les entreprises de télédistribution sont devenues des concurrentes potentielles des exploitants locaux de téléphonie. Elles sont branchées directement sur les foyers et elles commencent à leur fournir l'accès à haut débit aux données. La technologie nécessaire pour fournir le service téléphonique classique par câble est déjà disponible, et elle s'améliorera et coûtera probablement moins chère en l'an 2002.

Matav soutient que les restrictions appliquées aux exploitants de télécommunications sont inutiles compte tenu de la *loi sur les médias*. En vertu de la *loi sur les médias*, une entreprise de télédistribution dominante ne peut poursuivre ses activités sur plus du sixième du territoire du pays⁵⁵. Matav soutient que cette restriction suffit pour empêcher l'avènement d'un monopole.

La décision du Parlement n'était pas rétrospective, c'est-à-dire qu'elle ne s'appliquait pas aux licences d'exploitation d'une entreprise de télédistribution déjà détenue par un exploitant de télécommunications avant le 27 juillet 1999. Fait notable, compte tenu du contexte, en 1998, Matav avait acquis plusieurs réseaux de télédistribution à l'intérieur de ses zones locales de service. En outre, depuis que le Parlement a rendu sa décision dans le projet d'acquisition susmentionné, Matav Kabelteve, sa filiale de télédistribution, a acquis deux réseaux de télédistribution exploités par le gouvernement en concurrence directe avec UPC⁵⁶, sans compter les trois autres acquisitions possibles⁵⁷. Par conséquent, contrairement à ce qui avait été prévu, la nouvelle disposition pourrait renforcer la position dominante de Matav sur le marché si on ne l'oblige pas à se départir des licences de télédistribution qu'elle détient déjà. Le Bureau hongrois de la concurrence devrait intervenir pour s'assurer que Matav obtempère.

Plus la concurrence sera efficace, plus on s'en remettra à la loi sur la concurrence. Mais comme la concurrence en est encore à se former, il est indiscutablement trop tôt pour s'en remettre entièrement à cette loi en Hongrie. La position prise à juste titre par le BHC est que l'ouverture formelle du marché (à l'avenir) ne donnera pas lieu automatiquement à une concurrence efficace. Le Bureau a fait valoir lui-même que, pour respecter les directives de l'UE, au cours de la période de transition, le secteur des télécommunications de la Hongrie devrait être régi par des règles sectorielles qui empêchent toute conduite abusive sur le marché. Le Bureau fait valoir à juste titre que la prédominance de MATÁV devrait être limitée le plus possible puisqu'il est plus difficile de traiter la position dominante d'un intervenant après coup, comme d'empêcher sa croissance sur le marché préalablement. Le Bureau a raison d'affirmer que les changements dans la propriété actuelle peuvent avoir de lourdes répercussions à l'avenir, une fois que le secteur sera libéralisé, même si ces changements n'ont peut-être pas de répercussions immédiates en vertu des règlements actuels.

Le Bureau hongrois de la concurrence considère lui-même que l'État doit aider, dans une certaine mesure, le nouveau venu sur le marché en réglementant dans un sens « défavorable » à Matav pour pouvoir atteindre un degré de concurrence efficace le plus tôt possible⁵⁸.

Étant donné que la législation sur la concurrence interviendra de plus en plus à mesure que la concurrence augmentera, il faudra se pencher sur la nature et la portée des mesures de renforcement nécessaires à cette législation. Le rapport de référence au chapitre 2 fait état de cette question dans l'ensemble du pays. Un autre domaine de préoccupation est celui des ressources dont dispose le BHC, surtout en personnel. Il est préoccupant de voir que dans le Bureau même, seuls trois agents sont spécialisés en télécommunications, alors que deux autres s'occupent des dossiers de réglementation et de politique sur la concurrence. Avec la fin des monopoles de concession et l'augmentation de la concurrence, le BHC aura besoin de compétences supplémentaires et il devrait commencer maintenant à se préparer. La coopération entre l'organisme de réglementation pour certains secteurs précis et les pouvoirs chargés de faire respecter la *loi sur la concurrence* en général sera nécessaire pour s'assurer que les ressources en réglementation sont utilisées de manière complémentaire et efficace.

2.2.14. *Incidence de la convergence technologique sur la réglementation*

L'avènement de la convergence des technologies, des infrastructures et des services dans les secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion, de la technologie de l'information et de la programmation oblige maintenant les organismes de réglementation des pays de l'OCDE à voir au-delà des préoccupations quotidiennes pour mettre au point un système concurrentiel efficace. Ils sont déjà en train d'étudier comment faciliter le processus de convergence, ou du moins, comment faire pour que la réglementation n'en constitue pas un obstacle. Une source de grande inquiétude en l'occurrence réside dans les moyens à prendre pour s'assurer que la réglementation n'empêche pas la concrétisation des bénéfices économiques et sociaux potentiels de la convergence technologique et des nouveaux services qu'elle permettra d'assurer, le plus important étant le commerce électronique. Des stratégies saines sont nécessaires pour s'assurer que les décisions à court terme concordent avec les objectifs politiques à long terme pour que le changement réglementaire ne se fasse pas au petit bonheur.

Même si les politiques de libéralisation du marché des télécommunications⁵⁹ sont toujours en cours d'élaboration, il faut reconnaître que le gouvernement de la Hongrie, ce qui est tout à son honneur, a déjà commencé à suivre de très près les répercussions de la convergence. Le plus important est d'assurer une coopération et une coordination efficaces entre les organes de réglementation des différents secteurs des communications.

Il est également essentiel que les nouveaux services générés par leur convergence ne suffoquent pas sous le poids de la réglementation. Certains signes encourageants montrent qu'on s'en est rendu compte en Hongrie. Citons à cet égard la décision prise de délivrer une licence pour la prestation du service de téléphonie classique sur Internet, au motif que les dispositions d'exclusivité visant les concessions de STPC ne s'appliquaient pas à ces services⁶⁰.

2.2.15. *Protection et information des consommateurs*

Parce qu'elle fait baisser les prix, assure un meilleur choix et rehausse la qualité des services, une solide concurrence est le meilleur instrument de protection des intérêts du consommateur. Mais il faut également d'autres mesures pour protéger les consommateurs. Il faut bien les informer pour qu'ils puissent faire des choix éclairés. En outre, l'État doit leur accorder des droits de recours et les informer de l'existence de ces droits. De plus en plus, au fil des ans, la protection des consommateurs de télécommunications sera assurée par une loi générale sur la protection des consommateurs.

Plusieurs organismes en Hongrie permettent de poursuivre les exploitants de télécommunications abusifs. La *loi de 1992 sur les télécommunications* répartit la défense des intérêts des consommateurs entre le ministère du KHVM, la HIF, le Bureau de protection des consommateurs et les tribunaux. Les consommateurs peuvent porter plainte auprès de la HIF, du ministère du KHVM, du Bureau de protection des consommateurs, du Groupe de la tribune des télécommunications pour le rapprochement des intérêts, du BHC et du Protecteur des citoyens. Tous les organismes administratifs publics doivent faire rapport du nombre de plaintes faites par les consommateurs dans le cadre de leurs obligations statistiques annuelles.

Le nombre élevé d'organismes auxquels peuvent s'adresser les consommateurs insatisfaits peut être une source de confusion à moins que le rôle de chacun d'entre eux soit clairement expliqué, par exemple, dans une petite brochure très claire et largement diffusée.

Qualité du service

Les contrats de concession des exploitants de télécommunications conclus en 1994 prescrivent une série d'indicateurs généraux à utiliser pour établir un calendrier détaillé des améliorations qui seront apportées au service jusqu'à l'an 2000. Les pénalités pour manquement aux objectifs stipulés sont clairement énoncées. Les exploitants de télécommunications sont tenus de fournir des données à la HIF pour qu'elle s'assure qu'ils respectent leurs objectifs de qualité du service, et ils sont tenus de verser un droit à la HIF pour qu'elle se charge de cette vérification. Mais la HIF ne publie pas le résultat de son contrôle de la vérification de la qualité, pas plus qu'elle ne leur communique, selon eux, des informations sur la qualité de son évaluation. La HIF devrait publier des données sur la qualité de son service et de son évaluation du rendement individuel de tous les exploitants à partir des données qu'elle a recueillies.

Les conflits relatifs à la facturation relèvent généralement de la compétence des tribunaux. Cette situation ne semble pas satisfaisante parce qu'il n'y a pas de principe juridique uniforme pouvant être invoqué pour résoudre immédiatement les différends et, par conséquent, il faut du temps pour traiter les plaintes. Il sera davantage question des problèmes de facturation plus loin dans le présent rapport.

Le traitement des plaintes des consommateurs est d'autant plus difficile qu'il n'existe, en Hongrie, aucune organisation de protection des consommateurs suffisamment bien dotée pour s'en occuper efficacement, même en ce qui concerne les clients des grandes entreprises. Selon le gouvernement, c'est pour cela que les plaintes arrivent non filtrées à la HIF, plaintes « dont la plupart sont motivées par l'ignorance ou la mauvaise information »⁶¹.

La HIF devrait faciliter l'établissement d'associations de consommateurs des services résidentiels, mais aussi de clients des grandes entreprises, pour les aider matériellement, grâce à ses conseils et à ses informations, à présenter correctement leurs plaintes en les fondant sur le genre d'informations utiles qui permettraient à la HIF de rendre des décisions judicieuses.

3. RENDEMENT DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

3.1. Réglementation et rendement du marché

Ce sont les effets qu'on en espérait qui sont à l'origine de la réforme réglementaire. Par conséquent, lorsqu'on évalue ces effets, le principal élément à retenir est celui qui influe sur le rendement du marché. La principale question est de savoir dans quelle mesure cette réforme a tenu ses promesses. Les principaux indicateurs de rendement du marché examinés ci-après sont les suivants :

- Baisse des prix ;
- Incidence sur les recettes et les bénéfices ;
- Développement et modernisation des réseaux ;
- Augmentation de l'éventail des produits et du choix au consommateur ;
- Amélioration de la qualité du service ;
- Augmentation de l'éventail des services à partir d'une technologie et d'une infrastructure de pointe ;
- Productivité accrue ;
- Bénéfices nets pour la collectivité.

Voilà quelques-uns des avantages promis par la libéralisation du marché, qui ouvre la voie à une concurrence de plus en plus vive. Il faut insister sur les avantages de la concurrence en rappelant qu'elle est un moyen de fournir aux consommateurs ce qu'ils désirent.

La présente section traite surtout des données disponibles concernant les principaux indicateurs susmentionnés. Il est important que la Hongrie développe et modernise son réseau de télécommunications, surtout si elle veut profiter de tous les bienfaits d'une économie de l'information. Et, par voie de conséquence, la Hongrie doit également savoir en quoi la réforme influe sur les recettes et les bénéfices étant donné que ces facteurs financiers influent à leur tour sur la capacité d'expansion et de modernisation du réseau.

3.2. Tendances dans les prix

A propos de la régulation des prix en Hongrie, on a examiné, à la section 2.1, l'étendue du rééquilibrage des prix qui s'est produit ces dernières années. La présente section analyse, plus en détail, la tendance des prix en Hongrie et compare le coût des télécommunications avec ceux qui existent dans les autres pays de l'OCDE.

Comme le tableau 11 l'indique, les frais d'appels locaux de Matav ont augmenté en valeur nominale depuis 1992, et surtout depuis 1996, lorsque la société a décrété des augmentations portant plus particulièrement sur les périodes de pointe, ce qui indique qu'elle pratiquait déjà des stratégies de rééquilibrage des prix. En valeur constante (rajustée pour tenir compte de l'inflation), le prix des appels locaux a augmenté d'environ 17 % en période de pointe et entre 10 et 23.5 % en période creuse.

Tableau 11. Prix des appels locaux de Matav (HUF/min), 1992-1999

	1992	1993	1994	1995/I	1995/II	1996	1997	1998	1999
Pointe	1.67	2.50	3.00	3.00	4.09	5.00	6.00	7.20	8.40
Période creuse	1.67	1.67	2.00	2.25	2.50	3.46	4.91	6.80	8.40
Rabais	0.83	0.83	1.00	1.25	1.25	1.67	2.35	3.00	3.30
Soir	0.42	0.42	0.56	0.75	0.75	0.75	1.29	1.90	2.10

Source : Matav, le 18 juin 1999.

Les prix pratiqués par Matav pour les appels interurbains intérieurs ont également augmenté depuis 1992 (tableau 12), mais ils se sont stabilisés un peu depuis 1997. Les prix des appels à l'intérieur de la zone 2 (banlieues de Budapest) ont atteint un sommet en 1997 avant de tomber en flèche à la fois pour les périodes de pointe et pour les périodes creuses (baisse moyenne de 18 %) en devises constantes. Cette réduction des prix est largement survenue par anticipation d'une forte concurrence, mais également pour stimuler la « croissance » du trafic.

Tableau 12. Prix des interurbains intérieurs de Matav (HUF/min), 1992-1999

	1992	1993	1994	1995/I	1995/II	1996	1997	1998(a)	1999
Zone 1									
Pointe	5.0	6.67	8.11	8.11	9.78	11.25	12.0	11.0	9.0
Période creuse		5.0	6.0	6.0	7.2	8.33	8.85	9.8	9.0
Rabais	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	3.6	4.91	6.0	7.2
Soir		0.83	1.5	1.5	1.5	1.8	2.7	4.0	4.2
Zone 2									
Pointe	15.0	16.67	18.75	18.75	20.45	25.0	31.76	13.2	13.2
Période creuse		15.0	16.67	16.67	16.67	20.45	25.71	11.76	13.2
Rabais	7.5	7.5	8.11	8.11	8.18	9.38	12.27	7.2	9.0
Soir		3.44	3.75	3.75	3.75	4.5	6.75	4.8	5.4
Zone 3									
Pointe	20.0	25.0	26.0	26.0	29.03	34.60	31.76	33.00	30.60
Période creuse		20.0	20.0	20.0	21.43	26.47	25.71	32.80	30.60
Rabais	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	12.16	12.27	14.50	15.00
Soir		5.0	5.0	5.0	5.0	6.0	6.75	9.60	11.40

Note : Les prix sont indiqués en forints hongrois par minute et en valeur nominale.

(a) Jusqu'en 1997, le prix des appels téléphoniques entre Budapest and quelques communautés des environs a été fixé au tarif de la zone 1 + 20 %. Depuis 1998, les zones 2 et 3 ont été fusionnées. Le prix des appels entre Budapest et ces communautés a alors été placé en zone 2. Certaines de ces communautés appartiennent à des exploitants locaux autres que Matav, de sorte que le prix des appels téléphoniques de Matav aux exploitants locaux peut ne pas être le même.

Source : Matav, le 18 juin 1999.

Les prix des appels internationaux en valeur nominale ont augmenté régulièrement pendant toutes les années 90 comme l'indique le tableau 13. Cependant, entre 1998 et 1999, les prix des appels dans les zones 1 à 3 sont tombés légèrement, toujours en valeur nominale. Avec une inflation autour de 15 % pendant toute cette période, en devises constantes, la diminution a été appréciable.

Tableau 13. **Prix des appels internationaux de Matav (HUF/min), 1992-1999**

	1991	1992	1993	1994	1995/I	1995/II	1996	1997	1998	1999
Zone tarifaire 1	35	45	45	50	50	50	60	70	80	79.2
Zone 2	50	60	60	65	65	65	80	95	110	108
Zone 3	70	70	70	75	75	75	160	160	120	111
Zone 4	125	125	125	130	160	160	180	190	240	270
Zone 5	150	150	150	160	180	180	220	230	290	315
Zone 6	180	180	180	180	250	250	250	290	340	375

Notes : Y compris une TVA de 6 % en 1993, de 10 % en 1994 et de 25 % en 1995. En sus de ces taxes, un droit d'établissement des communications de 6.6 HUF est perçu également.

Source : Matav, le 18 juin 1999.

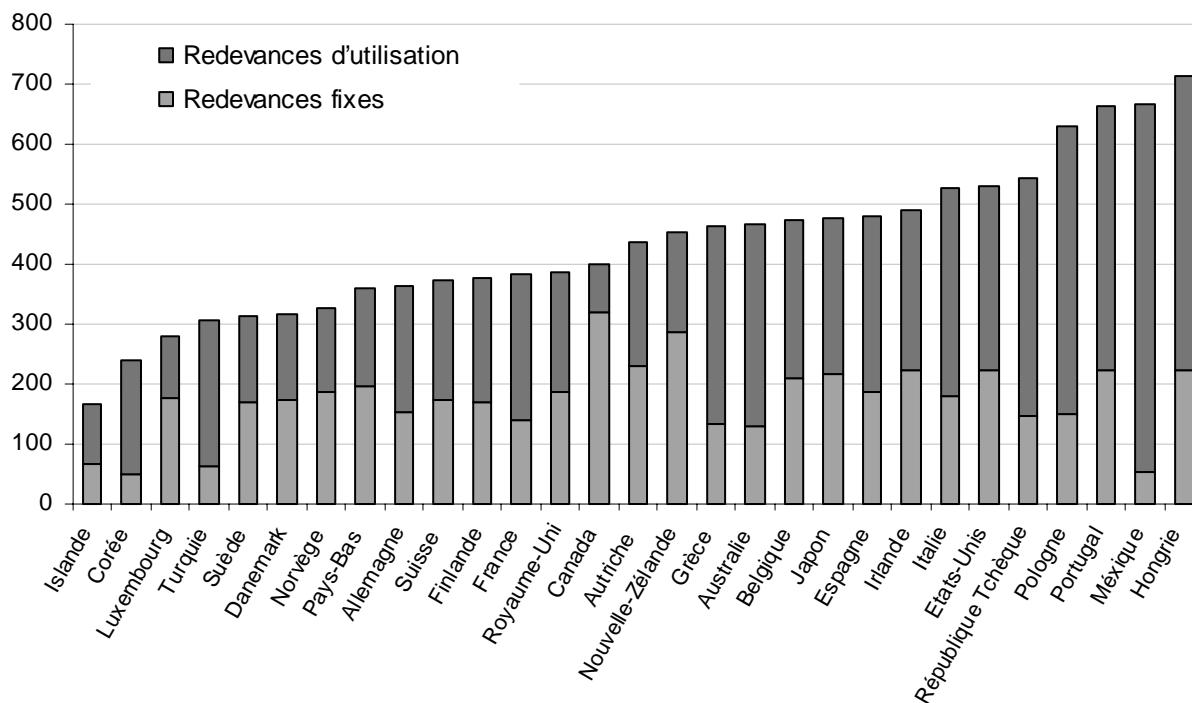
Les tableaux sur les interurbains intérieurs ne montrent que les prix courants qui ne sont pas toujours les prix effectivement payés par les consommateurs si des rabais leur sont offerts. Ces rabais sont de plus en plus répandus dans les pays où le marché des télécommunications est concurrentiel. En avril 1999, dans le cadre des mesures qu'elle a prises pour se préparer à la concurrence, Matav a offert son premier régime de rabais à ses abonnés. Pour un forfait de 240 HUF, les abonnés pouvaient appeler trois numéros intérieurs choisis avec rabais de 15 % à n'importe quel moment de la journée. On a également introduit un programme de rabais pour sous-utilisation. Matav a lancé son programme d'accès bon marché à l'Internet en vertu duquel elle ne facture que les 52 premières minutes des communications établies entre 22 h et 5 h.

On ne peut obtenir de données générales sur les gains réalisés par les consommateurs parce que la chute des prix dans certains services a été compensée par l'augmentation des prix des services locaux. Il saute aux yeux que les grands consommateurs d'interurbains et d'appels internationaux profiteront vraisemblablement davantage de ce rééquilibrage des prix.

Les prix ont certes tombé en ce qui concerne les services interurbains, mais la diminution a été beaucoup moindre que sur les marchés des télécommunications dans d'autres pays de l'OCDE, où les baisses de 15 à 20 % en devises constantes (ajustées pour tenir compte de l'inflation) n'ont pas été rares (p. ex., au Mexique). En outre, en dépit de la chute récente du prix de certains appels internationaux, les comparaisons effectuées par l'OCDE indiquent que les prix des interurbains en Hongrie se comparent aux prix les plus élevés pratiqués parmi les pays de l'OCDE⁶². Les graphiques 3 et 4 indiquent que les prix de ces services en Hongrie (en novembre 1998) étaient à l'échelon supérieur des prix payés par les clients résidentiels et les clients d'affaires dans les pays de l'OCDE. Le graphique 5 montre que le prix de lignes louées en Hongrie était également relativement élevé. Toute proportion gardée, le rendement médiocre de la Hongrie n'a pas de quoi surprendre compte tenu de la situation de monopole qui règne sur son marché des télécommunications classiques. L'expérience des pays de l'OCDE qui ont libéralisé leur marché des télécommunications indique que les prix des interurbains et des appels internationaux en Hongrie pourraient diminuer considérablement.

Graphique 3. Panier de services commerciaux nationaux, OCDE, novembre 1999

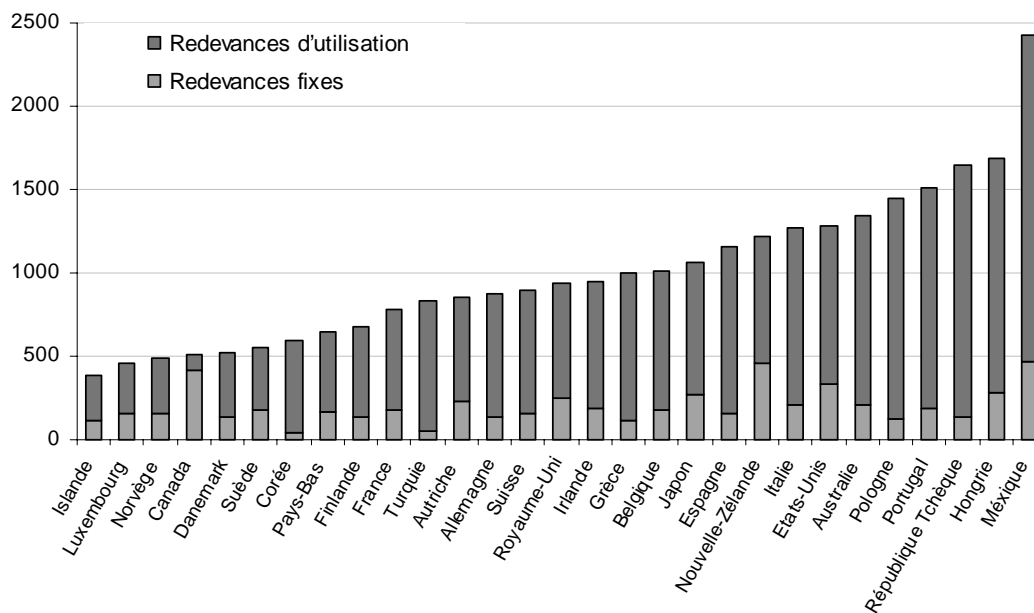
(en dollars américains PPA)



Source : OCDE/Teligen.

Graphique 4. **Panier de services résidentiels nationaux, OCDE, novembre 1999**

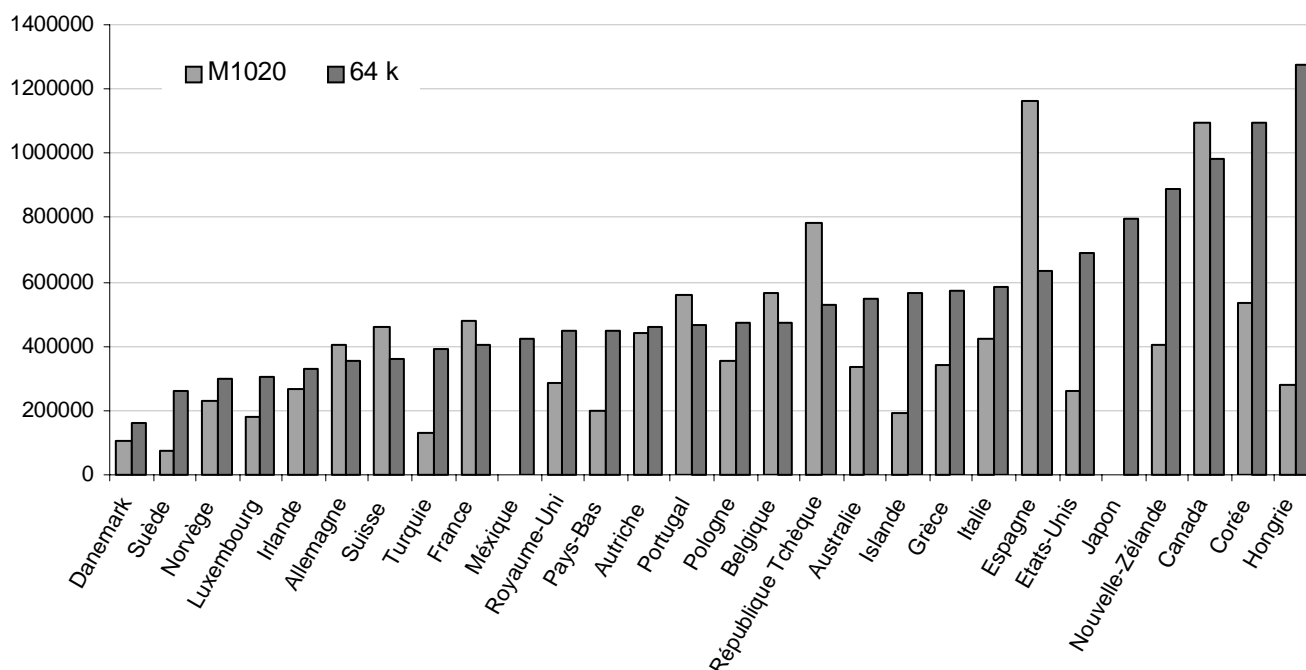
(en dollars américains PPA)



Source : OCDE/Teligen.

Graphique 5. Comparaison des paniers de tarifs de lignes louées, novembre 1999

(en dollars américains PPA)



Source : OCDE/Teligen.

3.3. Incidence sur les recettes et la rentabilité

A part les emprunts et les injections de capitaux propres, les recettes d'un exploitant et ses bénéfices influent sur sa capacité d'étendre son réseau et de le moderniser. Le tableau 14 indique que les recettes nettes de Matav ont augmenté de 56 % en 1997 et de 62 % en 1998. Ses bénéfices d'exploitation ont augmenté d'environ 42 % en 1996. En 1998, ses bénéfices d'exploitation ont augmenté également de façon appréciable, soit d'environ 30 %, alors que ses profits nets progressaient de 62 %. Au cours des six mois se terminant en juin 1999, les recettes de Matav ont enregistré une très forte augmentation, presque 20 %, alors que ses bénéfices après impôt augmentaient de 29.6 %. L'augmentation des bénéfices après impôt s'est produite en dépit du fait que l'exemption fiscale de Matav d'une durée de cinq ans était arrivée à expiration, la société devant verser des impôts de l'ordre de 7.2 % sur ses revenus depuis 1999⁶³. Même si le rendement financier de Matav est saisissant, sa performance pour ce qui est du développement du réseau l'est beaucoup moins, comme on peut le constater à la section 3.4 ci-dessous.

Tableau 14. Rendement financier de Matav, 1996-1998

(Chiffres pour l'année se terminant le 31 décembre exprimés en millions de HUF)

	1996	1997	% de chang. 1996-1997	1998	% de chang. 1997-1998
Recettes totales	196 490	253 948	29.2	318 060	25.2
Bénéfice d'exploitation	52 071	74 054	42.2	96 109	29.8
Recettes nettes	23 088	36 034	56.1	58 337	61.9
Gains par action (HUF)	22.26	34.7	55.7	56.2	61.9
Ratio d'autofinancement	66.6 %	80.9 %	----	96.2 %	----

Source : Matav, Rapport annuel de 1998.

Services de téléphonie mobile

Une proportion appréciable des recettes de Matav lui est venue de ses opérations sur téléphonie mobile. Les abonnés de Westel 900 ont augmenté de 184 000 en 1998 pour atteindre 546 000 à la fin de l'année. Les recettes ont augmenté d'environ 62 milliards HUF entre 1997 et 1998 pour s'établir à 318 milliards HUF en 1998, soit une augmentation de 28 %. A 221 minutes, l'utilisation moyenne mensuelle par abonné est demeurée élevée en 1998.

En 1998, le nombre d'utilisateurs actifs de Pannon GSM est passé de 260 000 à environ 420 000, ce qui représente une augmentation de plus de 60 % comparativement à l'année précédente. Le tableau 15 montre quelques aspects de l'état financier de Pannon GSM de 1996 à 1998. Ses recettes d'exploitation ont atteint 63 milliards HUF (environ 300 millions de dollars américains), ce qui représente une augmentation de presque 100 % sur l'année précédente. Pannon GSM a prévu réaliser des profits de l'ordre de 9 milliards HUF en 1999 après avoir affiché des pertes en 1998, malgré une solide hausse de ses recettes (86 %) au cours de cette même année. Selon Pannon, les pertes de 1998 étaient surtout attribuables au coût élevé des ventes et aux droits d'interconnexion qu'elle a dû verser à la société Matav.

Tableau 15. **Pannon GSM, état des profits et des pertes**

	31 décembre 1996	31 décembre 1997	31 décembre 1998
	(Milliers de HUF)	(Milliers de HUF)	(Milliers de HUF)
Recettes totales d'exploitation	19 177 069	33 794 946	63 000 000
Coûts directs totaux	6 855 372	9 913 809	
Dépenses totales d'exploitation	10 551 185	16 667 877	
Recette d'exploitation avant défalcation des dépenses financières	1 770 512	7 213 260	
Total des dépenses financières	(3 428 004)	(5 740 532)	
Résultat d'exploitation	(1 657 492)	(1 472 728)	
Bénéfices non répartis (pertes)	(2 241 010)	1 382 604	(887 597)

Notes : Données sur les pertes de 1998 fournies par Pannon GSM.

Source : Rapport annuel de la compagnie, à <http://pgsm.hu>.

3.4. Développement et modernisation du réseau

Même si l'augmentation du nombre de connexions en télécommunications en Hongrie est impressionnante, il y a matière à préoccupation, car la Hongrie ne capitalise pas sur cette situation pour rattraper les autres pays de l'OCDE.

Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, aux termes de son contrat de concession, Matav devait accroître son réseau de lignes fixes d'au moins 15.5 % par année. Or, elle ne l'a pas fait selon le tableau 16. Cependant, la HIF fait remarquer qu'en raison d'une augmentation de lignes principales d'environ 20 % dans les « premières années » de la concession, l'obligation de 15.5 % a en fait été respectée.

Tableau 16. Performance de Matav au chapitre de l'expansion du réseau

	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre de lignes d'accès (en milliers)	1 732	1 894	2 151	2 404	2 672
Augmentation en pourcentage		9.35 %	13.6 %	11.8 %	11.1 %

Source : Rapport annuel de Matav, 1998.

On constate, à la lecture du tableau 15, que le réseau a progressé de 13.6 % en 1996, mais seulement de 11.8 % en 1997 puis de 11.1 % en 1998. En outre, le tableau 17 démontre que les nouvelles connexions d'affaires et le nombre de téléphones publics payants n'ont augmenté que de 4.3 %, la plus grande contribution à la hausse du pourcentage global de 11.8 % en 1997 et de 11.1 % en 1998 venant des augmentations substantielles dans les canaux du réseau numérique à intégration de services. Le rythme de croissance du réseau doit être jugé à la lumière des exigences imposées en la matière.

Tableau 17. Développement du réseau en Hongrie, 1996-1998

Nombre de lignes principales connectées	1996	1997	Changement depuis 1996 (%)	1998	Changement depuis 1997 (%)
Résidentielles	1 767 942	1 982 186	12.1	2 201 366	11.1
Commerciales	337 960	347 737	2.9	362 828	4.3
Téléphones publics payants	24 013	35 468	4.3	36 954	4.2
Nombre de canaux RNIS (« B »)	11 128	38 520	246.2	70 642	83.4
Nombre total de lignes	2 151 043	2 403 911	11.8	2 671 790	11.1

Source : MATAV, Rapport annuel pour 1997 et 1998, à l'adresse <http://www.matav.hu>.

Le tableau 18 indique que les dépenses d'investissement de Matav en pourcentage de ses recettes sont tombées sensiblement au cours des dix dernières années. D'un sommet d'environ 71 % atteint en 1989-1991, le pourcentage des recettes qu'elle a consacrées aux investissements est tombé à 45 % en 1995, remonté à 61 % en 1996, puis a décliné de nouveau à environ 52 % en 1997. Le rapport annuel de Matav pour 1998 montre que les dépenses d'immobilisations de la compagnie n'ont augmenté que de 7 % cette année-là.

Tableau 18. Investissement dans les télécommunications publiques en pourcentage des recettes

	1986-1988	1989-1991	1992-1994	1995	1996	1997
Hongrie	66.5	70.8	61.3	45.3	61.6	51.7

Source : OCDE (1999), *Perspectives des communications 1999*, Paris, Tableau 4.10, p. 82.

Dans ce contexte, il convient de souligner que le ratio d'autofinancement de Matav, en ce qui concerne les dépenses en immobilisations, est passé de 21 % en 1994 à 96 % en 1998 (tableau 19). C'est décevant de la part d'un exploitant de télécommunications dans un secteur à forte croissance et dans un pays dont le réseau de télécommunications doit être développé et modernisé rapidement parce que ce développement fait partie des conditions dont s'assortit la concession. Une compagnie placée dans des circonstances aussi favorables devrait produire les ressources internes nécessaires pour engager des dépenses d'immobilisations à coup d'emprunts et d'injections de capitaux propres.

Il est vrai que le taux de pénétration des télécommunications en Hongrie a augmenté sensiblement, phénomène qui est tout à l'honneur du pays. Mais il est également vrai que ce taux de pénétration est parmi les plus bas des pays de l'OCDE (seuls le Mexique, la Turquie et la Pologne font moins bonne figure). Par conséquent, la Hongrie a beaucoup de chemin à faire rien que pour rattraper la majorité des pays de l'OCDE. Matav ne peut pas se reposer sur ses lauriers ; elle devrait multiplier au lieu de réduire les efforts qu'elle déploie dans le développement et la modernisation de son réseau.

Tableau 19. **Ratio d'autofinancement des dépenses d'immobilisations de Matav, 1994-1998**

1994	1995	1996	1997	1998
21.0	41.0	66.6	80.9	96.2

Source : Rapport annuel de Matav de 1998.

Le même problème se pose en ce qui concerne la modernisation du réseau. Même si le tableau 20 indique que Matav a numérisé son réseau dans une proportion de 76 % entre 1996 et 1998, la Hongrie accuse un retard considérable sur de nombreux pays de l'OCDE qui ont déjà complètement numérisé leur réseau⁶⁴.

Tableau 20. **Numérisation du réseau de Matav, 1993-1998**

1993	1995	1996	1997	1998
27.0	53.0	64	70.0	75.7

Source : OCDE (1999), *Perspectives des communications 1999*, Tableau 4.5, p. 78, Paris. Données de MATAV pour 1998.

Le gouvernement hongrois devrait publier son évaluation sur les performances de Matav en matière de développement et de modernisation du réseau, y compris le degré auquel la compagnie a respecté les dispositions de son contrat de concession.

3.5. *L'incidence des nouveaux venus sur le développement du réseau*

PanTel assurera son service à l'aide d'un réseau à fibre optique de 3 500 km, réseau qui sera construit le long des voies d'un passage de la compagnie publique ferroviaire de la Hongrie, la MAV. Cette voie de base permettra la transmission de données audio et vidéo numériques. Depuis janvier 1999, PanTel est branchée au réseau pan-européen KPN et elle sera capable de fournir des services internationaux une fois le marché ouvert. Les relations entre PanTel et KPN (qui possède 49 % des actions de PanTel) permettent de les associer à des mesures dernier cri en matière d'infrastructures dans lesquelles la compagnie hollandaise est engagée. Par exemple, KPN établira une entreprise en coparticipation avec Qwest Communications (des États-Unis) dans le but de construire et d'exploiter un réseau à fibre optique IP à haut débit en Europe qui permettra de brancher son circuit de transmission des données, de la voix et du vidéo à Qwest, en Amérique du Nord. Par conséquent, les abonnés de PanTel jouiront d'un accès direct, non seulement à l'intérieur de l'Europe, mais également avec l'Amérique du Nord.

Novacom a complété plusieurs réseaux de base à fibre optique à Budapest, chacun renfermant 120/144 lignes à fibre optique d'une capacité de 2.5 Gbit/s. Novacom prétend que sa technologie de commutation et de transfert est ce qui se fait de mieux et qu'elle va largement augmenter la capacité de transmission de la Hongrie⁶⁵. La stratégie de la compagnie consiste d'abord à livrer concurrence sur le marché des télécommunications d'affaires en offrant des services de transmission de données, y compris

les services d'Internet, les lignes louées, les relais de trame, les guichets bancaires et les autocommutateurs privés dans la région de Budapest grâce à l'infrastructure actuel d'Elmu. La compagnie compte étendre ensuite progressivement ses services à toute la Hongrie. L'une de ses stratégies consiste à tirer parti de la participation majoritaire de RWE dans Emasz, un distributeur d'électricité régional, et dans Tigas, un distributeur de gaz, pour créer un réseau de télécommunications dans les régions nord-est du pays. Novacom a engagé également des discussions avec six distributeurs d'électricité locaux de la Hongrie, dans le but d'établir des services de téléphonie classique dans diverses parties du pays, même si elle n'a rien annoncé encore à ce sujet.

CG-Sat/Matel, renommé Vivendi Télécom Hongrie est une société de portefeuille détenue par des compagnies française, américaine, israélienne, autrichienne et hongroise. Cette compagnie a déjà investi plus de 280 millions de dollars américains en Hongrie. Elle exploite Deltav et Digitel 2002, qui desservent quelque 237 000 lignes dans quatre régions du réseau primaire comptant une population totale de 710 000 habitants. En février 1999, Vivendi a annoncé qu'elle achèterait JaszTel, un exploitant de téléphone local que Matav n'avait pu acquérir, après en avoir reçu l'approbation du ministère du KHVM et du Bureau hongrois de la concurrence. JaszTel a été établie en 1994 en qualité d'exploitant de l'un des 54 services du réseau primaire de la Hongrie sur plus de 27 000 lignes. En octobre 1999, Vivendi a acquis une participation majoritaire en UTI (United Telecom Investment) et donc les quatre exploitants locaux concessionnaires de l'UTI. Par conséquent, Vivendi a augmenté le nombre de ses abonnés par 178 000, pour un total de 460 000 et sa part de marché de 13 % à 14 %. Cette action de la part de Vivendi montre son intention de devenir le plus important fournisseur de services de télécommunications alternatifs après la libéralisation du marché⁶⁶.

Téléphonie mobile

Le tableau 21 fait état de la croissance rapide du nombre d'abonnés au téléphone mobile depuis 1990. Au mois de juin 1999, le taux de pénétration de la téléphonie mobile en Hongrie était estimé à près de 11 %, un taux très bas par rapport à la moyenne des autres pays de l'OCDE. En décembre 1998, Pannon GSM comptait 420 000 abonnés (tableau 22). La compagnie détenait 40 % du marché et en 1999, elle couvrait 99 % de la population hongroise.

Au cours des cinq dernières années, Pannon GSM a investi plus de 500 millions de dollars américains dans les télécommunications. Rien qu'en 1998, Pannon a investi plus de 100 millions de dollars américains pour développer son réseau⁶⁷. D'ici la fin de l'année, la couverture nationale GSM est assurée par huit centres de commutation et plus de 800 stations de base.

Tableau 21. **Augmentation du nombre d'abonnés au téléphone mobile en Hongrie, 1990-1998**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
2 645	8 477	22 010	40 860	140 500	269 000	466 953	699 099	1 054 000

Source : Communications des autorités hongroises.

Tableau 22. **Exploitants de téléphones mobiles et nombre d'abonnés (en décembre 1998)**

Exploitant	Norme	Lancement	Abonnés en déc. 1997	Abonnés en déc. 1998	Croissance annuelle (%)
Westel 450	NMT450	Oct. 1990	79 099	94 000	18.8
Westel 900	GSM	Mars 1994	360 000	540 000	50.0
Pannon GSM	GSM	Mars 1994	260 000	420 000	61.5

Source : Communications des autorités hongroises.

Nous avons déjà dit que le consortium Primatel, qui est dirigé par Airtouch et RWE Teliance, a obtenu la licence de la téléphonie mobile de troisième génération en Hongrie. Fait nouveau digne de mention : Airtouch, une société de San Francisco qui est le chef de file dans la prestation de services de téléphonie mobile aux États-Unis, doit être achetée par Vodafone, une compagnie britannique. Cette fusion créera la plus grande compagnie du monde sans fil avec plus de 29 millions de clients à travers plus de 29 pays⁶⁸. Cela signifie que le nouvel exploitant de DCS 1800 en Hongrie, Primatel, sera soutenu dans le développement de son infrastructure et de son service par un formidable chef de file dans l'exploitation du service de téléphonie mobile à l'échelle internationale. Primatel prévoit faire signer ses premiers abonnés d'ici la fin de 1999.

3.6. Plus grande gamme de produits et de services

La venue de nouveaux exploitants sur le marché, avec leur technologie, leurs produits et leurs services propres, signifie une plus grande gamme de produits et de services à la disposition du consommateur.

Novacom se sert d'un réseau à fibre optique pour fournir des services commerciaux de gestion de lignes louées, de relais de trame, de guichets automatiques, de téléphonie pour groupes fermés d'utilisateurs et d'autocommutateur privé. Global One a annoncé, à la fin de novembre 1998, le lancement du service de relais « Global » en Hongrie, ce qui lui permet de fournir le protocole Internet, le X.25 et les services de relais de trame partout à partir de son nœud de réseau de Budapest.

Equant, qui administre le plus grand réseau de communication de données du monde, a déclaré vouloir offrir des services combinés de transmission de la voix et des données à des clients d'affaires en Hongrie⁶⁹. Equant assure que son service de transmission de la voix et des données, un service de détection vocale appelé iVAD, peut faire baisser la facture de téléphone de 20 à 40 %. Maintenant disponible dans 40 pays, elle a inauguré son service en Hongrie en octobre 1998. Ce service permet aux entreprises d'acheminer la voix et les données sur le même réseau pour un tarif mensuel global plutôt que de payer séparément les services de téléphonie et de transmission des données.

Matav relève vigoureusement le défi que lui posent les nouveaux concurrents avec ses nouveaux services. Les escomptes, les cartes prépayées (qui permettent aux consommateurs de faire des appels sur n'importe quel téléphone à l'aide d'un mot de passe), les identificateurs d'appel, les conférences à trois, les renvois d'appel et les lignes d'attente sont de plus en plus courants.

En avril 1998, Antenne Hongrie, Motorola et British Telecom ont formé un consortium pour exploiter un système de communication TETRA.

Comme partout ailleurs, l'Internet est de plus en plus présent en Hongrie, faisant gonfler la demande de réseaux de télécommunications capables de produire la commutation par paquet et d'effectuer d'autres fonctions nécessaires à l'expansion de l'Internet. En 1998, Matav est entrée sur le marché des services de contenu en direct en lançant Alta Vizsla en mai 1998 suite à des accords de coopération survenus avec Compaq.

3.7. Qualité du service

Les indicateurs habituels montrent que la qualité du service de Matav s'est remarquablement améliorée entre 1990 et 1997, selon les informations publiées par l'OCDE⁷⁰. Cela est sans doute attribuable aux progrès de la technologie des communications, qui a sensiblement relevé la qualité des télécommunications à travers le monde.

Nous avons déjà expliqué que Matav et les ELT devaient rendre compte de la qualité de leurs services à la HIF. La HIF est chargée d'évaluer dans quelle mesure ils ont respecté les conditions de leurs contrats de concession. Une pénalité leur est imposée pour non-respect des niveaux de qualité exigés. Les

exploitants sont obligés de verser à la HIF un droit pour le service d'évaluation qu'elle leur assure. Cependant, l'évaluation des données que la HIF recueille n'est pas transmise aux exploitants même si cela pourrait les aider à améliorer leur rendement. Pas plus que des données sur le rendement ne sont publiées pour aider les consommateurs à savoir lesquels assurent les meilleurs services. La publication des informations sur la qualité du service par l'organe de réglementation des télécommunications compétent est une pratique courante en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis depuis de nombreuses années.

Comme nous l'avons recommandé plus tôt, la HIF devrait publier les informations qu'elle recueille sur la qualité des services et sur les améliorations qualitatives apportées par les exploitants de télécommunications pour aider les consommateurs à faire des choix éclairés et pour que les intéressés sachent à quoi s'en tenir sur leur rendement.

3.8. Productivité

On n'établit aucune estimation générale à partir des facteurs de productivité en Hongrie actuellement. Même si le critère des « lignes par employé » que l'on utilise pour calculer la performance sont un indicateur de productivité assez rudimentaire, le tableau 23 montre une amélioration sensible à la société Matav, dont la productivité est passée de 45 lignes par employé en 1990 à environ 162 en 1997. En 1998, elle s'est améliorée encore davantage passant de 201 (environ 23 %)⁷¹ à 219 en juin 1999. Cela dit, il faut ajouter que le jour venu, la libre concurrence exercera des pressions soutenues vers une plus grande productivité (améliorant ainsi les possibilités de baisse des prix). La HIF devrait exiger que Matav publie ses estimations de productivité, ce qui lui permettrait de suivre ses opérations de plus près et de l'aider à établir le facteur « X » dans la formule de plafonnement des prix. La HIF devrait également prendre des mesures pour améliorer son propre savoir-faire en matière d'études de productivité.

Tableau 23. Hongrie (Matav) — Lignes d'accès par employé, 1985-1997

	1985	1990	1995	1996	1997
Hongrie	10.7	45.2	98.3	129.0	162.2
Moyenne OCDE	117	147	194	199	206

Source : OCDE (1999), *Perspectives des communications 1999*, Paris, Tableau 9.3, p. 209.

3.9. Bénéfices collectifs et emploi

On ne peut faire de généralisations quant aux bénéfices collectifs que procure la baisse de prix des services interurbains et internationaux, car cette baisse est compensée par une augmentation du prix des services locaux. Il est évident que les grands consommateurs d'interurbains et d'appels internationaux sont vraisemblablement ceux qui profitent le plus de la baisse du prix des interurbains et des appels internationaux.

Le développement accéléré des réseaux dans l'industrie des télécommunications crée des emplois qui ont un effet multiplicateur ailleurs dans d'autres industries. Fait important à noter, la libéralisation du marché aide déjà la Hongrie à développer plus rapidement les infrastructures propres à une économie de l'information. Elle sera ainsi en meilleure posture pour tirer profit des possibilités que cette économie lui offrira et soutenir la concurrence internationale.

S'agissant du développement technologique, il y a lieu de s'informer de son incidence sur les niveaux d'emploi. Suivant en cela les réductions considérables d'effectifs pratiquées par les transporteurs de télécommunications dans de nombreux pays, le nombre d'employés de Matav est passé d'environ 22 052 en 1990 à 21 942 en 1995 et à 19 618 en 1997 (tableau 24). En 1998, Matav a réduit de 8.8 % encore le nombre de ses employés, qui sont passés à 16 595 (au 31 décembre 1998).

Tableau 24. Nombre d'employés de Matav dans la prestation des services de télécommunications

	1985	1990	1995	1996	1997
Hongrie		22 052	21 942	20 552	19 618

Source : OCDE (1999), *Perspectives des communications 1999*, Paris, p. 220.

Les données actuelles ne permettent pas de fournir des détails sur les emplois créés récemment par un nouveau venu sur le marché. A la fin de 1998, Pannon GSM comptait quelque 760 personnes, semble-t-il. Novacom employait de plus en plus de personnel au fur et à mesure qu'elle établissait ses opérations. Il est clair que, avec l'entrée de nouveaux venus sur le marché, les possibilités d'emploi dans le secteur des télécommunications devraient augmenter en général. Certes, les plans d'entreprise annoncés par les nouveaux exploitants laissent entendre qu'un nombre appréciable de nouveaux emplois seront créés au cours des prochaines années.

3.10. Certains coûts de la réforme réglementaire répercutés sur les consommateurs

Dans les pays où la concurrence vient d'être introduite, certains consommateurs sont victimes de pratiques peu scrupuleuses⁷² :

- Changement de transporteur d'interurbain sans leur consentement préalable (une pratique que l'on appelle « la claque » (*slamming*) aux États-Unis) ;
- Réception de factures pour des services qu'ils n'ont jamais commandés (une pratique que l'on appelle le « bourrage » (*cramming*) de comptes aux États-Unis) ;
- Perception de frais de service parfois trop élevés et souvent mal expliqués.

Les consommateurs qui se plaignent de leurs factures sont déjà nombreux en Hongrie. Et les surfacturations dans ce domaine augmenteront vraisemblablement au fur et à mesure que s'intensifiera la concurrence à moins que des mesures ne soient prises. Un moyen de contrer ces pratiques est d'obliger les fournisseurs à présenter une information claire et pertinente à leurs abonnés. Trois grandes règles devraient être appliquées. Premièrement, les factures de téléphone devraient être disposées clairement en mettant en évidence tous frais nouveaux ou tout changement apporté au service fourni. Deuxièmement, elles devraient donner une description explicite de tous les frais exigés avec le nom du fournisseur concerné. Troisièmement, des dispositions devraient être prises pour que les factures de téléphone exposent clairement et explicitement l'information nécessaire pour que les abonnés puissent se renseigner au besoin.

Le gouvernement devrait songer à établir, pour l'industrie, un *code d'éthique* et un plan de *garantie de service au consommateur* qui permettraient de faire respecter des normes de services en obligeant les exploitants à indemniser leurs clients lorsqu'ils n'ont pas respecté les niveaux de service minimum requis ou lorsqu'ils ne les ont pas facturés correctement.

L'organisme de réglementation compétent devrait établir, après avoir mené de vastes consultations auprès des consommateurs, la sorte d'information publique qui leur permettrait de faire des comparaisons (sur la qualité du service) entre les différents exploitants. Les consommateurs, résidentiels et commerciaux, ont besoin savoir à quoi s'en tenir pour faire des choix éclairés sur l'éventail de plus en plus grand de produits disponibles et d'exploitants en activité sur un marché de télécommunications concurrentiel. Cet organisme de réglementation peut permettre aux consommateurs de faire des choix plus judicieux en s'assurant qu'ils disposent d'une information importante, pertinente, précise, ponctuelle et sûre.

Plus généralement, l'organisme de réglementation devrait élaborer des indicateurs de rendement qui lui permettraient d'évaluer l'efficacité de la concurrence et il devrait s'assurer que les données obtenues sont disponibles régulièrement et dans les délais prévus. Il est important de vérifier l'exactitude des informations dont on se sert pour évaluer le rendement de la réforme réglementaire. L'accumulation des données aidant, il sera possible de dégager une tendance pour pouvoir effectuer ainsi des évaluations

plus rigoureuses. L'amélioration des informations est également un élément essentiel pour connaître la nature et la portée de certains problèmes de développement de l'économie de l'information et d'accès pour tous afin de pouvoir concevoir des stratégies ciblées et rentables qui permettront de résoudre ces problèmes.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1. *Évaluation générale des forces et des faiblesses du système réglementaire*

Le régime réglementaire de la Hongrie comporte des forces particulières énumérées ci-après.

Encadré 3. Forces

- Reconnaissance par le gouvernement de la nécessité d'une réglementation favorable à la concurrence.
- Rééquilibrage des prix survenu depuis 1994 avec la publication d'une annexe pour un rééquilibrage plus poussé.
- Installation progressive d'une législation sur les télécommunications favorable à la concurrence et conforme aux principes réglementaires de l'UE et de l'OMC.
- Privatisation complète de Matav, ce qui fait que les intérêts du gouvernement dans la société n'entrent plus en ligne de compte dans ses préoccupations réglementaires.
- Reconnaissance par le gouvernement du potentiel que représente le développement d'une infrastructure concurrentielle par des réseaux de câble.
- Bureau hongrois de la concurrence compétent qui connaît certains succès récemment.

La loi de 1992 sur les télécommunications a été un bon tremplin à la réforme réglementaire nécessaire pour instaurer un système de télécommunications concurrentiel à travers le pays. Et depuis l'avènement de cette loi, on a adopté peu à peu d'autres mesures législatives qui permettaient d'établir les règles de la réforme. Au cours des dernières années, la transition a été favorisée par la promesse de la Hongrie d'adopter les principes réglementaires de l'UE et de l'OMC.

On a déjà accordé deux autres licences d'exploitation d'un service de téléphonie mobile à Pannon GSM (1995) et à Primatel (1999). Ces deux exploitants ont des liens avec de grandes entreprises de télécommunications européennes et américaines. D'autres nouveaux venus utilisant différentes technologies (PanTel, Novacom) se positionnent en vue de l'ouverture du marché prévue pour l'an 2002 et ils prévoient développer des réseaux avancés sur le plan technologique. Dans une décision qui est tout à son honneur, le Parlement de la Hongrie a voté une mesure, en juin 1999, qui interdit à Matav (et à d'autres exploitants de télécommunications) d'exploiter des entreprises de télédistribution en parallèle avec leur service de télécommunications. Si cette mesure est effectivement mise en œuvre, elle améliorera les perspectives des nouveaux venus qui souhaitent livrer concurrence sur la base d'une infrastructure de remplacement du câble. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, Matav s'efforcera de contourner cette mesure législative.

Le gouvernement semble reconnaître la nécessité d'une réglementation favorable à la concurrence dans ce secteur particulier avec un rôle de plus en plus prédominant à la législation au fur et à mesure qu'augmentera le nombre des exploitants et que s'intensifiera la concurrence. Le Bureau hongrois de la concurrence reconnaît lui-même que son rôle sera important à l'avenir ; d'ailleurs, il a déjà fait passablement de chemin en amenant le Parlement à prendre des décisions favorables à la concurrence. En outre, le gouvernement anticipe déjà les besoins d'un secteur des communications convergent dans une nouvelle loi moderne sur les communications que le Parlement devrait approuver en l'an 2000.

Cependant, le régime réglementaire de la Hongrie comporte également de nombreuses faiblesses.

Encadré 4. Faiblesses

- La loi de 1992 sur les télécommunications est désuète et elle doit être remplacée par une législation moderne, beaucoup plus favorable à la concurrence.
- Les contrats de concession de 1994, qui accordent au titulaire une période d'exclusivité de huit ans sur le service fixe, a empêché et continuera d'empêcher la concurrence pendant plusieurs années encore.
- Un régime de licences compliqué et désuet, encore établi sur des licences individuelles aux conditions onéreuses, qui devrait faire l'objet d'une réforme en profondeur.
- Le rôle continue du ministre du KHVM et du ministre des Finances dans la réglementation des prix y compris les frais d'interconnexion et leurs fréquentes annulations du plafonnement prévu dans le régime de réglementation des prix.
- L'organe de réglementation de l'industrie, la HIF, qui ne jouit pas actuellement du degré d'indépendance nécessaire du ministère du KHMV et qui n'a pas le pouvoir d'appliquer les principales dispositions législatives.
- Le manque de consultation et de transparence dans l'élaboration et la prise des décisions.
- Les frais d'interconnexion élevés qui se fondent sur le partage des revenus et non pas (comme il le faudrait) sur des coûts différentiels à long terme.
- Le manque de préparation à la concurrence du régime réglementaire, notamment en ce qui concerne la sélection des transporteurs et le financement des obligations de service public.

On reconnaît la nécessité de mettre à jour la législation réglementaire essentielle et le régime de licences. Une législation appropriée est une mesure nécessaire. Mais la concurrence efficace ne se développera pas tant que les règles législatives ne seront pas appliquées vigoureusement et efficacement, et cela nécessitera un engagement ferme du gouvernement envers le principe de la libération du marché et d'une réforme favorable à la concurrence. Des signes montrent que le gouvernement et les ministères ne sont guère enclins à transférer à l'organisme de réglementation l'autorité réelle en matière de prises de décisions, ce qui a entraîné un manque de cohérence dans l'application des règlements, un problème qu'il faudra régler.

Les conditions onéreuses actuelles dont sont assorties les licences peuvent dissuader toute entrée sur le marché et peuvent comporter des désavantages pour le nouveau venu qui voudrait utiliser ses propres stratégies concurrentielles. Primatel, l'heureux soumissionnaire de la troisième licence, est tenu de former un partenariat avec Antenne Hongrie et avec Postes Hongrie. Ces deux sociétés d'État doivent détenir 30 % des actions de la nouvelle entreprise⁷³. On craint qu'il n'y ait pas neutralité réglementaire en ce qui les concerne. Par ailleurs, on s'inquiète également que des difficultés considérables de formulation des stratégies concurrentielles se posent étant donné que les objectifs d'une société d'État peuvent entrer sérieusement en conflit avec ses objectifs commerciaux. Les actions détenues par les sociétés d'État dans les entreprises de télécommunications (y compris les 25.1 % que les Chemins de fer publics détiennent dans PanTel) devraient être vendues le plus tôt possible.

Même si un certain rééquilibrage des prix en fonction des coûts s'est produit, il faut faire davantage étant donné que la distorsion des prix nuit au jeu de la concurrence sur les marchés. Une déficience grave, que le gouvernement a reconnue depuis longtemps, mais qu'il ne règle pas, est le manque d'information sur les coûts, informations qui seraient fondées sur une analyse rigoureuse permettant de mieux favoriser l'équilibre futur des prix et de rendre d'autres décisions réglementaires pertinentes (y compris les frais d'interconnexion).

La HIF possède suffisamment de pouvoirs et de ressources, et elle est également financièrement autonome, mais elle devrait se concentrer sur les défis que représentent la promotion et la réglementation d'un marché concurrentiel. La HIF semble également ne pas détenir l'autorité nécessaire pour agir, car on la considère généralement non indépendante du ministère du KHVM. Des décisions importantes (comme celles qui concernent la régulation des prix et les frais d'interconnexion) sont toujours prises par le KHVM (dans certains dossiers, de concert avec le ministère des Finances). Les considérations politiques qui influencent de telles décisions ne sont pas toujours transparentes et elles ont eu préséance sur certains règlements, notamment ce qui concerne le plafonnement des prix. Cet état de chose n'a rien fait pour

améliorer la clarté et la cohérence des règles et de leurs applications. La meilleure solution, en matière de transparence et d'imputabilité réglementaires, est d'accorder à la HIF plus d'indépendance et plus d'autorité et de la doter de mécanismes qui l'obligeraient à rendre des comptes.

Avec l'avènement de la libéralisation du marché, on ne devrait pas tarder à appliquer les mesures de précaution concurrentielles nécessaires, y compris la politique sur le numérotage, la présélection des transporteurs et les cadres nécessaires à la protection des droits de passage des nouveaux venus. On ne devrait pas tarder, non plus, à établir un fonds de soutien au service public qui soit explicite, transférable et neutre sur les plans de la concurrence et de la technologie, pour que les objectifs poursuivis en matière de service public puissent être atteints de façon efficiente.

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

Certes, les incidences de la réforme réglementaire, dont certaines sont à long terme, devront être jugées au fil des années. La section 3 du présent document relève certains signes avant-coureurs des bénéfices de cette réforme, qui sont déjà apparents. L'avènement de la concurrence et l'entrée sur le marché d'exploitants soutenus par de solides entreprises internationales portent déjà fruit :

- Baisse des prix des interurbains et des appels internationaux sur le service de téléphonie classique, même si ces baisses sont compensées dans une certaine mesure par la hausse des abonnements aux services locaux et par les frais d'utilisation ;
- Développement et modernisation accélérés des réseaux ;
- Vaste éventail de services notamment des services technologiques avancés ;
- Choix accru pour les consommateurs de services de téléphonie mobile ;
- Amélioration de la qualité.

Un engagement soutenu envers la réforme réglementaire est nécessaire pour s'assurer que les principes réglementaires adoptés sont bien appliqués et que les correctifs nécessaires sont apportés. En outre, la convergence des technologies et du marché soulèvent des problèmes supplémentaires qui doivent être examinés.

Vue à plus long terme, l'incidence la plus importante d'une réforme réglementaire favorable à la concurrence est sa contribution à la croissance, à l'innovation et à l'emploi. L'avènement de la concurrence a déjà accéléré, et elle continuera de le faire, le développement et l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux services, notamment la croissance du commerce électronique et d'autres secteurs à forte teneur informative qui préparent la voie à une économie de l'information.

Assurer à la Hongrie les bénéfices potentiels de la concurrence est un défi de taille. Mais ces bénéfices sont importants. Même si la réforme réglementaire part du bon pied, beaucoup reste encore à faire. La Hongrie a l'occasion unique d'appliquer les pratiques à privilégier à partir des leçons tirées des pays qui l'ont précédée en ouvrant leurs marchés à la concurrence et en procédant eux-mêmes à une réforme réglementaire. Elle doit saisir cette occasion unique.

4.3. *Recommandations de principe*

Les recommandations suivantes se fondent sur l'évaluation présentée ci-dessus et sur les recommandations de principe relativement à la réforme réglementaire établie dans le *Rapport sur la réforme réglementaire* de l'OCDE (OCDE, juin 1997).

1. S'assurer que les règlements et les processus réglementaires sont transparents, non discriminatoires et effectivement appliqués

Un aspect important de la réforme réglementaire est l'établissement d'un régime réglementaire clair, stable et cohérent. Un tel régime doit reposer sur un processus transparent et participatif en ce qui concerne la formulation des principes et la prise des règlements. Il est également essentiel que les responsabilités des organismes de réglementation soient à l'abri des décisions prises *à la pièce* par le gouvernement. La HIF devrait être seul responsable de l'application des règlements dans le secteur des télécommunications, y compris des exigences régissant la tarification et les interconnexions. Pour qu'elle puisse faire un bon travail, elle devrait disposer des effectifs compétents nécessaires. Elle devrait être tenue de fixer les règles administratives entourant la justification publique de ses décisions, les appels interjetés devant les tribunaux, l'accès du public à l'information (ne constituant pas un secret commercial). Mais elle devrait aussi rendre davantage de comptes. La HIF devrait être tenue de faire rapport annuellement des progrès de l'industrie vers les objectifs que lui a fixés le gouvernement, des résultats de ses propres activités de surveillance du secteur, et des moyens qu'elle prend pour mesurer son propre rendement.

- *Revoir la structure réglementaire dans le but de réévaluer et de clarifier la répartition des responsabilités entre le ministère et la HIF et de donner plus de pouvoir et d'indépendance à la HIF.*

La notion de transparence dans les règlements s'applique également aux procédures de délivrance des licences. Pour favoriser l'entrée de nouveaux venus sur le marché, il vaudrait mieux procéder par grandes catégories de licences plutôt que par contrats de concession ou licences individuels. La méthode utilisée par la Hongrie pour délivrer des licences devrait être conforme aux objectifs figurant dans la directive de 1997 de l'UE, qui met l'accent sur la rationalisation des principes et des procédures de délivrance des licences et allège les conditions dont elles sont assorties.

- *Mettre en œuvre un cadre d'entrée sur le marché par l'utilisation d'un système de délivrance de licences par classe pour alléger les formalités d'obtention d'une licence et les conditions dont elle est assortie.*

Plus particulièrement, la condition imposée à un nouveau venu de prendre comme partenaire commercial une société d'État (comme c'est le cas de Primatel) est en flagrante contradiction avec la volonté du gouvernement de séparer ses intérêts commerciaux de ses activités réglementaires. Les actions des entreprises de télécommunications détenues par les sociétés d'État, y compris le 25.1 % des Chemins de fer publics dans PanTel, devraient être vendues le plus tôt possible.

Dans son rapport de 1997, l'OCDE a recommandé que des mesures soient prises le plus tôt possible pour que le prix des interconnexions soit établi en fonction des coûts. Même si on prétend avoir fait certaines démarches en ce sens, rien n'a encore été accompli. Des prix bien établis doivent se fonder sur les coûts différentiels plus une marge bénéficiaire raisonnable. Mais pour mettre un tel système en place, il faut disposer de données sûres. Les données pertinentes n'ont pas toujours été fournies par Matav. Tant qu'elle ne l'aura pas fait, le prix des interconnexions devrait être établi d'après les meilleures pratiques en vigueur dans les pays de l'UE ou du moins, pour commencer, d'après la moyenne des prix actuels au sein de l'UE.

- *Imposer immédiatement les meilleurs tarifs pratiqués dans l'UE et procéder sans plus tarder à des études pouvant guider le rééquilibrage des prix, la tarification des interconnexions, le calcul des coûts liés à l'obligation de service public, ainsi que la mise sur pied d'une comptabilité distincte.*

L'organisme de réglementation doit avoir accès aux éléments dégroupés du réseau de Matav, y compris le segment amélioré de la boucle d'abonnés numériques asymétriques (ADSL) à des prix raisonnables. Cet accès est important pour permettre aux fournisseurs de services de se livrer concurrence en élargissant l'accès aux réseaux à haut débit en ce qui concerne l'Internet et le commerce électronique. L'établissement de prix fondés sur les coûts plus un bénéfice raisonnable est également approprié comme base de fixation des prix des éléments dégroupés du réseau. Mais pour encourager les nouveaux venus à déployer leur propre infrastructure plutôt que de dépendre indéfiniment de celle du titulaire, l'obligation imposée à Matav de fournir l'accès aux éléments dégroupés de son réseau devrait être limitée à une période de temps donnée.

- *Exiger que Matav fournisse l'accès aux éléments dégroupés de son réseau à d'autres exploitants selon des conditions réglementées une fois le marché ouvert à la concurrence, y compris l'accès aux segments améliorés de la boucle d'abonnés numériques asymétriques (ADSL) pour une période de cinq ans.*

La loi de 1992 sur les télécommunications oblige un exploitant en position de domination à fournir à la HIF des comptes séparés, par exemple, en ce qui concerne son service de télécommunications aux utilisateurs finals et son service d'interconnexions, y compris son service monopolistique par opposition à son service non monopolistique et pour son activité de concession par opposition à son activité non concessionnaire, mais ses dispositions n'ont pas été appliquées. Dans son rapport de 1996, l'OCDE a recommandé que la Hongrie applique rapidement une comptabilité distincte, mais cette mesure non plus n'a pas été prise. Il est vrai qu'une comptabilité distincte pose des problèmes d'asymétrie des informations sur les coûts engagés par un titulaire de licence et soulève la question de l'ingéniosité déployée par les intéressés en matière de « comptabilité créative », mais l'information qu'elle fournit n'en permettrait pas moins de contenir ou de mettre au jour les activités d'interfinancement.

- *Mettre en œuvre immédiatement les dispositions relativement au système de comptabilité distincte déjà prévues dans la législation actuelle et dans les contrats de concession.*

L'approbation des droits de passage devient la principale raison du retard dans le déploiement des infrastructures dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Une procédure d'arbitrage devrait être établie lorsque les transporteurs et les gouvernements locaux n'arrivent pas à s'entendre sur l'utilisation des terres publiques. En outre, de meilleures dispositions devraient être prévues pour assurer le partage des installations entre exploitants, dans la mesure où cela n'imposerait pas un fardeau économique déraisonnable ou des difficultés techniques insurmontables au titulaire de la licence et aux transporteurs utilisant ces installations.

- *Prendre des mesures pour s'assurer que les nouveaux venus sur le marché peuvent effectivement obtenir des droits de passage afin de faciliter le développement des infrastructures.*

L'absence de dispositions sur la portabilité des numéros empêche les consommateurs de changer de fournisseur parce qu'elle les oblige à engager des frais pour transférer ou communiquer leur nouveau numéro. Une forme de portabilité intégrale des numéros serait une mesure importante pour s'assurer que les abonnés ne se heurtent pas à des obstacles artificiels qui les empêchent de choisir entre différents transporteurs.

- *S'assurer que la politique sur l'attribution et la portabilité des numéros parmi les transporteurs des services de téléphonie mobile et de services de téléphonie classique ne restreint pas la concurrence et voir à ce qu'elle soit adoptée le plus tôt possible. Cette politique devrait permettre la sélection du transporteur sans nuire à la concurrence, de même que sa sélection pour chaque appel.*

En juin 1998, Matav a obtenu une licence lui permettant de fournir des services de télévision par câble et à cette fin a fondé « Matav Kabeltelevizio Ltd » dont elle était seul propriétaire. Le 1er janvier 1999, Matav a renoncé à sa licence et en même temps Matav Kabeltelevizio Ltd a demandé la licence qui lui a été accordée. La concurrence locale, à l'avenir, tiendra beaucoup à la capacité de l'infrastructure de rechange d'offrir les services de téléphonie classique et les nouveaux services d'information en voie de développement. En raison de sa domination sur la plupart des marchés locaux, il serait risqué de permettre à Matav de s'engager dans les opérations de télédistribution, car elle pourrait fermer toute possibilité d'utilisation du câble comme moyen de fournir un service de téléphonie de rechange sur la boucle locale. Il faut reconnaître que le Parlement de la Hongrie, avec le Bureau hongrois de la concurrence, a admis que les exploitants de télécommunications ne devraient pas avoir le droit de faire de la télédistribution. Cependant, comme la législation adoptée n'était pas rétroactive, il est possible qu'elle n'atteigne pas l'objectif visé. Retirer à Matav les licences d'exploitation du câble qu'elle a déjà acquises est une autre mesure nécessaire qui aiderait à stimuler la concurrence sur le service local et sur le marché de la télédistribution.

- *Des efforts soutenus doivent être déployés pour promouvoir la concurrence entre les infrastructures au niveau de la boucle locale. Dans ce contexte, on devrait obliger Matav à se départir des licences de télédiffusion qu'elle a déjà acquises.*

Le contrôle des prix sur autorisation gouvernementale ne convient pas à un environnement concurrentiel, surtout qu'il repose sur un processus dénué de transparence et qu'il est davantage motivé par des considérations politiques que par la nécessité d'assouplir les prix dans une industrie dynamique ou se produit une convergence technologique, alors qu'un tel assouplissement stimulerait la concurrence. Le contrôle des prix, le cas échéant, devrait se poursuivre sur la base d'un plan de plafonnement des prix indépendant, conçu et contrôlé par la HIF, qui pourrait prendre ses décisions à l'abri de toute intervention expresse des ministres.

Dans les circonstances qui entourent actuellement le monopole de concession dont Matav a été investie, la formule actuelle de plafonnement des prix (ICP — 2 %), qui exige une baisse réelle des prix de 2 % par année seulement, est beaucoup trop généreuse pour la société et ne rend pas justice aux consommateurs, car elle ne leur permet pas d'obtenir une part équitable des gains de productivité que Matav réalise.

Pour laisser aux compagnies, aux marchés et aux services convergents la marge de manœuvre dont ils ont besoin en matière de tarification, il devrait être clairement entendu que le règlement sur le plafonnement des prix est une mesure temporaire prise pour rationaliser les activités et qu'il sera aboli dès que les conditions (concurrentielles) du marché le permettront. Pour en assurer le retrait rapide, ce règlement devrait comprendre une « clause d'extinction » qui en rendrait l'abandon obligatoire dès que l'organisme de réglementation peut prouver que le marché est concurrentiel.

- *Réforme du régime de plafonnement des prix :*

a) *Retirer la responsabilité de ce régime aux ministères du KHVM et des Finances, pour la confier à l'organisme de réglementation (HIF). Tant que ce transfert n'aura pas eu lieu, ne pas prendre de décisions ministérielles qui annuleraient les prix pratiqués en vertu de ce régime*

b) *Revoir la formule de plafonnement appliquée à Matav en vue de majorer le facteur « X » pour que les consommateurs obtiennent une part équitable de la réduction des coûts découlant des améliorations technologiques et des autres sources d'accroissement de la productivité.*

Dans son rapport de 1997, l'OCDE a recommandé au ministère du KHVM de définir la nature et l'étendue du service public et d'établir un plan de mise en œuvre, précisant que le ministère devrait en étudier la nécessité et trouver de nouvelles façons d'en assurer le financement. Le ministère du KHVM n'a toujours rien fait. Il devrait se mettre immédiatement à l'œuvre pour voir si effectivement les obligations de service public constituent un handicap concurrentiel sérieux pour Matav et s'il y a lieu de constituer un fonds distinct de soutien au service public auquel contribueraient tous les exploitants. Ce fonds rendrait plus transparente la prestation du service public. A une époque de changements technologiques rapides, il est important que cette mesure soit neutre sur le plan technologique.

La première mesure essentielle à prendre est de cerner la nature et l'étendue des objectifs à atteindre en matière de service public et les délais nécessaires pour les réaliser. Le ministère du KHVM devrait terminer cette tâche la plus tôt possible pour permettre à l'organisme de réglementation d'établir les coûts nets des obligations de service public.

- *Procéder sans plus tarder à l'évaluation du coût net, pour Matav et les ELT, de l'obligation de service public et, au besoin, établir rapidement un fond de soutien du service public qui soit explicite, transférable, et neutre sur les plans de la technologie et de la concurrence, en prévision de l'avènement de la concurrence.*

2. Réformer les règlements pour stimuler la concurrence et les supprimer par la suite, sauf lorsqu'il est clairement démontré qu'ils vont dans le sens de l'intérêt public.

La Hongrie a l'occasion de tirer profit de la démarche réglementaire suivie dans d'autres pays de l'OCDE qui ont ouvert leur marché des télécommunications à la concurrence. Elle peut s'inspirer des meilleures pratiques suivies dans ces pays pour établir sa propre législation en la matière. Quoi qu'il en soit, la nouvelle *loi sur les communications* qui doit être adoptée et son cadre réglementaire, y compris les mesures de protection comme le dégroupement (dont la colocation), la portabilité des numéros, la sélection non discriminatoire des transporteurs, le partage des installations et le système d'arbitrage rapide entre exploitants, doivent être en place et mis en œuvre vigoureusement pour que la libéralisation du marché en Hongrie puisse tenir toutes ses promesses.

- *Adopter sans tarder la nouvelle loi sur la concurrence et veiller à ce les mesures nécessaires de protection soient en place avant l'ouverture du marché.*

Dans les cas où la loi et le cadre réglementaire sont déjà en place, plus le marché s'ouvrira rapidement, plus le pays en profitera. Dans ce contexte, la revente simple, y compris la revente simple à l'échelle internationale, devrait être autorisée dès que la période d'exclusivité de Matav et des ELT prendra fin.

- *Déployer des efforts concertés pour accélérer l'ouverture du marché.*

Le gouvernement devrait exiger la révision systématique de tous les règlements (disons tous les trois ans) pour vérifier s'ils répondent toujours à l'intérêt public et s'ils n'y a pas lieu de les modifier ou de les supprimer, de façon à abolir à mesure tout règlement devenu inutile.

- *Établir un mécanisme de révision périodique des règlements dans tous les secteurs des télécommunications afin de les simplifier ou de les supprimer s'il y a lieu.*

La révision des règlements devra s'appuyer sur une meilleure information. En vertu de son actuel mandat, la HIF est chargée de recueillir des données auprès des exploitants et d'en faire l'analyse pour en tirer l'information nécessaire à l'élaboration et à la révision des politiques. C'est ce qu'elle devrait faire et elle devrait publier les renseignements ainsi obtenus.

- *La HIF devrait définir les indicateurs de rendement requis pour évaluer l'instauration d'une concurrence efficace, et elle devrait obtenir et publier périodiquement des données sur ces indicateurs (y compris sur la qualité des services), de façon que l'efficacité économique des décisions prises en matière de réglementation puisse être mesurée.*

3. Revoir la portée, l'efficacité et l'application de la politique concurrentielle et en renforcer les dispositions au besoin

Parce qu'elle détient 36 des 54 zones du réseau primaire, y compris la région de Budapest, Matav demeurera l'exploitant dominant sur le marché de la Hongrie. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le Bureau hongrois de la concurrence a soutenu lui-même qu'une réglementation asymétrique était nécessaire pour compenser cette situation.

- *Recourir à une réglementation asymétrique dans les secteurs où la domination de Matav pourrait empêcher l'instauration d'une concurrence efficace.*

Le Bureau hongrois de la concurrence devra affecter plus de ressources au secteur des télécommunications pour favoriser l'avènement de la concurrence. Une coopération étroite devra exister entre cet organisme et l'organisme chargé de l'application générale de la législation sur la concurrence afin que leurs ressources soient déployées de façon complémentaire et efficiente.

- *Le Bureau hongrois de la concurrence devrait se doter des compétences appropriées et il devrait prendre des mesures à cet effet le plus tôt possible.*
- *Le Bureau hongrois de la concurrence et la HIF devraient maintenir et même améliorer leur collaboration mutuelle.*

L'avènement de la concurrence donne davantage de choix aux consommateurs. Pour les aider à bien choisir :

- *la HIF devrait s'assurer que des informations précises et ponctuelles suffisantes sont publiées pour permettre aux consommateurs de comparer les prix et la qualité des services offerts par les différents transporteurs :*
- *les factures de téléphone devraient être faciles à comprendre et indiquer clairement le nom du fournisseur responsable des frais facturés.*

NOTES

1. Résolution gouvernementale 1071/1998 (V.22), *La politique des communications du gouvernement, 1998-2005*, Gouvernement de la Hongrie.
2. Phare Regulatory Observatory for telecommunications, broadcasting and posts, « Hungary : Country Report on the situation as of May1, 1999. » Produit pour la Commission des Communautés européennes par Cullen International, mai 1999.
3. « Matav en lice contre Novacom dont le début des opérations est prévu pour mars », *Napi Gazdasag*, 02/02/1999.
4. Communications Authority, Hongrie, « Hungarian Telecommunications Regulatory Environment and Authority », 7^e édition, Budapest, mars 1999, p. 14.
5. « Hungary : CSFB to manage Matav share sale », *Reuters News Service*, 26 avril 1999.
6. OCDE (1997), « Review of Telecommunications Policy in Hungary », Centre de coopération avec les économies de transition, p. 61.
7. « *Fourth Report on the Implementation of the telecommunications Regulatory Package* », novembre 1998. Au <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy> ; <http://www.europa.eu.int/comm/dg4/lawliber/libera.htm>.
8. Décret gouvernemental n° 142/1993 (X.13).
9. Décret gouvernemental n° 232/1997 (XII.12.) pour une autorité des communications unifiée et pour la modification de certaines règles juridiques relatives aux communications.
10. Regular Report from the Commission on Progress towards Accession, Hungary - 13 octobre, 1999, p. 7. http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/rep_10_99/b4.htm
11. Notamment par le directeur adjoint des Affaires réglementaires pour un grand exploitant de télécommunications dans un mémoire à l'OCDE en juillet 1999..
12. Résolution gouvernementale 1071/1998 (V.22), *La politique des communications du gouvernement pour 1998-2005*, Gouvernement de la Hongrie.
13. Article 19(2) de la loi LXV de 1997 à la date du 16 août 1997.
14. Le montant de l'amende n'étant pas moins de 30 000 HUF selon les dispositions de l'article 11 du Décret gouvernemental 48/1997 (III.14.) l'autorisation de certains services de télécommunications.
15. Article 64(I) de la loi CXXIV de 1996 sur le Budget annuel de 1997 de la République de Hongrie cité dans le Décret gouvernemental 48/1997 (III.14.) sur l'autorisation de certains services de télécommunications.

16. Centre pour la coopération avec les économies en transition, « Revue de la politique des télécommunications de la Hongrie », Recommandation C4, OCDE (1997), Paris.
17. Bureau hongrois de la concurrence, *Cas de Matav/JaszTel et Défense de la concurrence dans les télécommunications en Hongrie*, Contribution du Bureau hongrois de la concurrence préparée pour la Cinquième conférence sur la concurrence des pays de l'Europe centrale et orientale et la Commission de l'UE (atelier 30), Cracovie, les 28 et 29 juin 1998, p. 7.
18. En principe, les conditions d'une licence ne devraient être pas plus exigeantes que dans d'autres industries.
19. « Nokia lands Primatel GSM dualband telecom contract », *Reuters Business Briefing*, 7/9/99
20. « Airtouch joins bidding for Hungarian mobile phone licence », *Reuters Business Briefing*, 5/05/99.
21. « Airtouch wins first Hungarian 3G licence », *European Telecommunications*, 29 juin 1999, volume 17, fascicule 13, p. 3.
22. « Hungary seeks mobile phone tenders », *Financial Times*, 25/02/1999, p. 9.
23. Circulaire d'Antenne Hongrie, Budapest, le 15 juillet 1999.
24. En Hongrie, lorsque la construction d'une installation de télécommunications se heurte à des questions de droits de passage, la HIF peut établir une servitude ou d'autres droits d'utilisation ou de passage. Le propriétaire des lieux doit laisser les organismes légalement autorisés utiliser temporairement son site dans les limites nécessaires à l'exécution de leurs charges professionnelles. En pareil cas, il a droit à une indemnité. Si l'utilisation ou la limite d'utilisation des lieux en empêche ou en restreint l'usage, le propriétaire peut exiger l'achat ou l'expropriation de ces lieux (CC. Article 108. (1)-(3)).
25. Des mesures pourraient être prises pour accélérer l'attribution des fréquences. Selon PanTel, le processus d'attribution des fréquences est très lent en Hongrie, notamment en ce qui concerne le nouveau spectre de fréquences point-multipoint et l'accès local à large bande sans fil dont le délai d'attribution est de plus de six mois. De pareils délais sont particulièrement importants lorsque, comme c'est le cas en Hongrie, il y a restriction dans la construction des réseaux urbains par câble. PanTel, *Conditions for Setting up and operating an EU conform competitive market in Hungary – Aspects of licensing telecommunications services from the perspective of a service provider*, août 1999.
26. Décret gouvernemental 48/1997 (III.14.) sur l'octroi de licences pour certains services de télécommunications.
27. « Matav Upsets Hungarian Legislators », *Financial Times*, le 13 septembre 1999, p. 23.
28. Dans un mémoire au ministère, en mars 1997, l'Association des exploitants locaux de télécommunications a exigé que des changements soient apportés à l'accord sur les interconnexions qu'elle considère injuste et préjudiciable envers ses membres parce qu'il les empêche de mener leurs activités commerciales à bonnes fins. Communication à l'OCDE le 18 juin 1999.
29. PanTel, *Conditions for Setting up and operating an EU conform competitive market in Hungary – Aspects of licensing telecommunications services from the perspective of a service provider*, août 1999.
30. « Pannon GSM critical of higher interconnect fees », *MTI-ECONEWS*, 23/02/1999.
31. OCDE (1997), « Révision de la politique des télécommunications en Hongrie », Recommandation C4, Centre de coopération avec les économies en transition, Paris, OCDE/GD(97)56.

32. Paragraphe (3) de l'article 13 du décret du KHVM 13/1998 (V.27.).
33. En vertu de l'article 14 du décret du 1/1998 (I.12.)
34. « Pour préparer la demande d'un service fondée sur les coûts réels et des frais d'interconnexion, des analyses de coûts doivent être effectuées et un système de comptabilisation doit permettre l'introduction des frais établis à partir des coûts. Les activités professionnelles préparatoires aux grandes lignes d'un programme de travail distinct avec la participation de tous intéressés doivent être dirigées par la HIF. »³⁶.
35. Cela a été démontré au Royaume-Uni notamment attendu qu'OfTel considère que les efforts de répartition des coûts, selon différentes études, ont réduit les frais communs de 30 à environ 10 %.
36. OCDE, « Réforme de la réglementation », Paris, juin 1997.
37. Selon la section 3 de l'article 1 de la Directive de l'UE (98/61/UE), il existe une période de grâce de deux ans pour l'introduction de la portabilité des numéros. Avec la libéralisation du marché, qui devra survenir en l'an 2002, les deux années de grâce exigent que la portabilité des numéros soit introduite en l'an 2004.
38. Voir PanTel, *Conditions for Setting up and operating an EU conform competitive market in Hungary – Aspects of licensing telecommunications services from the perspective of a service provider*, août 1999.
39. Le ministre pourrait désapprouver les tarifs proposés à condition que a) le calcul renferme des erreurs mathématiques ou que b) les conditions contreviennent aux lois ou aux décrets pertinents du point de vue du matériel.
40. Loi LXXXVII 1990.
41. Avec des taux d'inflation évalués à environ 18.3 % en 1997 et à 14.3 % en 1998, Matav a obtenu la permission de relever ses prix de 2 % de moins que ces taux seulement.
42. Un facteur « X » élevé limiterait les hausses de prix de Matav sans effet de déstabilisation de l'intervention gouvernementale. Ce facteur permettrait de restreindre les augmentations qui lui sont autorisées en vertu de la formule de plafonnement des prix en vigueur actuellement. Selon la presse, le gouvernement de Hongrie essaierait de limiter les hausses de prix de Matav à 6 % en l'an 2000 au lieu du 8 % environ auquel elle a droit en vertu de la formule IPC - 2 % (l'inflation étant évaluée à environ 10 %). « Matav's 2000 Tariffs to Back Govt's CPI Target », Dow Jones International News, 20/09/1999.
43. « Hungary Telecom Prices to Meet EU Norms in 2000 - Official », *Dow Jones International News*, 09/09/1999.
44. OCDE, « *Le plafonnement des prix des télécommunication — Politiques et expériences* », Paris, 1995. Également *Perspectives des communications 1999*, OCDE, Paris.
45. « Hongrie : le ministère déclare que les tarifs téléphoniques ne seront pas complètement libéralisés ». Reuters Business Briefing from Magyar Hirlap 01/03/1999, p. 1.
46. Article 5 du contrat de concession de Matav.
47. Étant donné que le téléphone payant multimode, qui accepte des cartes et de la monnaie indifféremment, cette exigence ne devrait pas être incluse à la loi. Deux téléphones multimodes amélioreraient l'accessibilité au service téléphonique.
48. Directive de l'UE sur le service public.

49. Les avantages signalés doivent inclure des notions comme l'amélioration de la marque, les effets d'ubiquité et de cycle de vie au sens où un consommateur non rentable pour la British Telecommunications peut le devenir à l'avenir.
50. OCDE (1997), « Revue de la politique des télécommunications en Hongrie », Recommandation C4, Centre de coopération avec les économies en transition, Paris, OCDE/GD(97)56.
51. Résolution gouvernementale 1071/1998 (V.22), *op. cit.*
52. Pour une étude plus poussée de cette question, voir l'OCDE (1997), « Universal service obligations and universal access in a technologically convergent communications sector », Paris.
53. Résolution gouvernementale 1071/1998 (V.22), *op. cit.*
54. Article 12, paragraphe 12.01 du contrat de concession de Matav.
55. « Les règlements du marché de la télédistribution doivent être modifiés » *Vilaggazdasag*, 19/04/1999.
56. UPC Hongrie est une filiale de United Pan-europe Communications (UPC), elle-même membre du groupe United International Holdings (UIH) de Denver.
57. « Matav takes over Budapest cable companies in race to deadline », *Reuters Business Briefing*, 2 août 1999.
58. Bureau hongrois de la concurrence, *Le cas de Matav/JaszTel et la Défense de la concurrence dans les télécommunications en Hongrie*, *op. cit.*
59. Résolution gouvernementale 1071/1998 (V.22), *op. cit.*
60. La HIF a déclaré qu'un appel fait entre deux ordinateurs personnels et deux téléphones fixés sur l'Internet (téléphone installé dans le but de communiquer directement par l'Internet) ne peut être régi sous licence distincte. Cependant, si la transmission est établie entre un ordinateur personnel et un téléphone normal établi comme tel, la communication devrait être régie à certaines conditions.
61. Ministère des Transports, des Télécommunications et de la Gestion des eaux à un questionnaire de l'OCDE, mai 1999.
62. *Perspectives des communications 1999*, OCDE, Paris.
63. « Hungary : Matav announces 1999 first half results », *Reuters Business Briefing*, 10 août 1999.
64. *Perspectives des communications 1999*, OCDE, Tableau 4.5, p. 72, Paris.
65. Site Web de Novacom au http://www.novacom.hu/htm/cikk21_e.htm
66. Vivendi LTO Unit Lifts Market Share in Hungary via Acquisition”, *Dow Jones International News*, 11/10/1999.
67. « Pannon GSM espère afficher des profits cette année », *Napi Gazdasag* 24/03/1999, p. 5.
68. « Vodafone's acquisition of AirTouch wins FCC approval », *Bloomberg News*, 23 juin 1999.

69. Lisa Levenson, « Equant expands services & increases network capacity », *Bloomberg News*, in Totaltele.com, 27 avril 1999.
70. *Perspectives des communications 1999*, OCDE, Paris, Tableau 8.5, p. 210.
71. « Matav announces 1998 full year results – strong product demand and productivity gains power growth », *Business Wire*, 12/02/1999.
72. « Consumers First », Remarques de la *U.S. Federal Communications Commissioner*, Susan Ness, devant la *Consumer Federation of America Utility Conference*, Washington, D.C. 1^{er} octobre 1998.
73. « Hungary seeks mobile phone tenders », *Financial Times*, 25/02/1999, p. 9.