



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et
de la communication DETEC

Office fédéral de la communication OFCOM

26 novembre 2021

Rapport sur le service universel à partir de 2024

Analyse de l'étendue des prestations du service universel

Table des matières

1	Introduction	3
2	Le service universel dans le domaine des télécommunications.....	5
2.1	Nature et rôle du service universel	5
2.2	Principes régissant le service universel.....	5
2.3	Compétences dans le domaine du service universel	5
2.3.1	Définition de l'étendue du service universel	5
2.3.2	Mise en œuvre du service universel.....	6
2.4	Financement du service universel	6
2.5	Historique en matière d'attribution de la concession de service universel.....	6
3	Examen de l'étendue du service universel	8
3.1	Introduction	8
3.1.1	Maintien ou exclusion des prestations actuelles : démarche adoptée	8
3.1.2	Admission de nouvelles prestations : démarche adoptée	9
3.2	Analyse des services existants selon les critères d'exclusion.....	10
3.2.1	Service téléphonique public avec un numéro (art. 15, al. 1, let. a, OST).....	10
3.2.2	Service téléphonique public avec trois numéros (art. 15, al. 1, let. b, OST)	11
3.2.3	Inscription dans l'annuaire téléphonique (art. 15, al. 1, let. c, OST)	12
3.2.4	Service d'accès à l'internet de base (art. 15, al. 1, let. d, OST)	13
3.2.5	Services de transcription pour malentendants (art. 15, al. 1, let. e, ch. 1, OST).....	15
3.2.6	Services de relais des messages courts pour malentendants (art. 15, al. 1, let. e, ch. 1, OST).....	16
3.2.7	Services de relais par vidéo-téléphonie pour malentendants (art. 15, al. 1, let. e, ch. 2, OST).....	17
3.2.8	Annuaire et service de commutation pour malvoyants et personnes à mobilité réduite (art. 15, al. 1, let. f, OST).....	18
3.3	Admission de nouvelles prestations	19
3.3.1	Application permettant aux malentendants d'accéder aux appels d'urgence	19
3.4	Raccordements.....	21
3.4.1	Introduction	21
3.4.2	Raccordements hors des zones habitées	22
4	Nouveau développement en matière de service universel.....	23
5	Etendue future du service universel	25
5.1	Evolution à travers le temps	25
5.2	Etendue proposée	28

1 Introduction

En Suisse, le législateur a estimé qu'il était important qu'un service universel sûr et d'un prix abordable soit fourni à toutes les catégories de la population et dans tout le pays. Il a donc traduit cette préoccupation en l'un des buts principaux de la Loi sur les télécommunications (LTC) du 30 avril 1997¹. Cette volonté a ensuite été réaffirmée en 1999, dans un article constitutionnel qui confie à la Confédération la compétence de veiller à ce que la situation soit satisfaisante en matière de services de télécommunication².

Depuis la libéralisation du marché, survenue en 1998, l'objectif a été atteint en attribuant, périodiquement, une concession de service universel à un prestataire de services de télécommunication. L'actuelle concession de service universel arrivant à son terme le 31 décembre 2022, il importe dès lors de s'interroger sur les contours du futur service universel. Une fois le contenu ou l'étendue du service universel précisée (*i.e.* les prestations faisant partie du service universel) ainsi que les modalités de sa fourniture (*i.e.* la qualité et les prix), il conviendra de modifier si nécessaire les dispositions de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur les services de télécommunication (OST)³ et/ou les prescriptions techniques et administratives y relatives⁴, puis de prendre les mesures nécessaires pour octroyer la concession.

Définir quelle sera l'étendue de la prochaine concession du service universel, c'est précisément ce à quoi s'attèle ce rapport. Avant de passer à l'analyse des prestations devant, oui ou non, composer le service universel, le chapitre 2 s'attache principalement à rappeler la nature et le rôle traditionnels du service universel dans un environnement animé par les forces du marché, à définir les principes qui le régissent et à présenter la manière dont l'instrument est concrètement mis en œuvre.

Le chapitre 3 présente la réflexion approfondie qui a été menée sur l'étendue future du service universel. Concrètement, deux analyses séparées ont été réalisées. La première vise à passer au crible d'une grille de critères préalablement établie toutes les prestations fournies actuellement dans le cadre de la concession de service universel, de manière à décider s'il convient de les conserver, et si oui sous quelle forme exacte. La deuxième analyse suit la même approche et est réalisée pour une prestation éventuellement candidate à l'intégration dans le service universel. Le chapitre se conclut par un dernier point consacré au raccordement, soit l'infrastructure qui permet concrètement aux usagers d'accéder aux services proprement dits. A cet égard, on rappellera que depuis janvier 2018, le raccordement du service universel est devenu un raccordement multifonctionnel reposant sur la technologie IP.

¹ RS 784.10.

² Art. 92 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101 : « La Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière (...) de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays ».

³ RS 784.10.

⁴ Prescriptions techniques et administratives (PTA) concernant la qualité du service universel, RS 784.101.113/1.2 et Prescriptions techniques et administratives concernant les caractéristiques d'interfaces du service universel, RS 784.101.113/1.6.

Quant au chapitre 4, il est particulier en ce sens qu'il fait état d'un changement avec l'approche actuelle du service universel. Eu égard au fait que la pandémie de la COVID-19 a clairement mis en évidence la nécessité pour l'ensemble de la population de bénéficier d'une connexion à très haut débit⁵ si elle le souhaite et suite à diverses initiatives politiques, il est en effet proposé d'introduire dans le service universel l'obligation de fournir un débit de transmission de 80 Mbit/s en téléchargement. Le chapitre 4 traite donc de diverses considérations liées à cette nouveauté.

Enfin, ce rapport se termine par le chapitre 5 qui montre l'évolution de l'étendue du service universel à travers le temps et présente de manière synoptique ce que pourrait être le futur contenu du service universel.

⁵ A l'heure actuelle, on entend par « très haut débit » des bandes passantes d'au moins 30 Mbit/s. Source : OFCOM, Rapport sur la mise en œuvre de l'initiative du canton du Tessin, Garantir une offre étendue de services à bande ultra-large sur tout le territoire national (16.306), 19 janvier 2018, p. 4, [Révision partielle de la loi sur les télécommunications \(LTC\) \(admin.ch\)](#), 06.07.2021.

2 Le service universel dans le domaine des télécommunications

2.1 Nature et rôle du service universel

Au fil des années, les réseaux et services de télécommunication ont gagné en importance, au point qu'ils jouent aujourd'hui un rôle incontournable dans le bon fonctionnement économique, social et politique de notre pays. Dans un tel contexte, il est primordial de veiller à ce que les particuliers et les milieux économiques puissent disposer de services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels tant sur le plan national qu'international, tel que le prévoit l'art. 1, al. 1, LTC consacré au but du dispositif réglementaire.

En choisissant la voie de la libéralisation dans le courant des années nonante, le Parlement a changé de paradigme quant à la manière d'atteindre l'objectif fixé. Ainsi, il a considéré qu'il incomberait désormais au marché, et non plus à un monopole d'Etat, de combler les besoins des particuliers et des entreprises en matière de services de télécommunication. Conscient néanmoins du fait que dans un environnement concurrentiel certains usagers pourraient ne plus être desservis ou alors l'être dans des conditions insatisfaisantes, il a adopté une série de dispositions garantissant la fourniture de services de télécommunication réputés de base, d'une qualité définie et à des prix abordables, sur tout le territoire et à toutes les catégories de population. Cet ensemble de dispositions constitue le service universel, instrument dont la finalité est de suppléer à certaines lacunes du marché.

2.2 Principes régissant le service universel

La garantie du service universel dans le domaine des télécommunications obéit à un certain nombre de principes, soit :

- le **principe d'accessibilité et de couverture** : les prestations du service universel doivent être offertes à toutes les catégories de la population et dans tout le pays ;
- le **principe de continuité** : les services doivent être fournis de manière continue, c'est-à-dire sur le long terme et sans interruption ;
- le **principe de qualité et de sécurité** : les prestations du service universel doivent répondre à des exigences en matière de qualité et de fiabilité ;
- le **principe des prix abordables** : afin que les services soient accessibles à tout un chacun, ils doivent être abordables sur le plan financier, ce qui peut nécessiter la fixation de prix plafonds ;
- le **principe de mutabilité** : le contenu du service universel doit pouvoir être adapté périodiquement afin de tenir compte de l'évolution des besoins et des progrès technologiques.

2.3 Compétences dans le domaine du service universel

2.3.1 Définition de l'étendue du service universel

Le Parlement a fixé l'étendue du service universel à l'art. 16, al. 1, LTC. Cet article confère également au Conseil fédéral le mandat d'adapter régulièrement les prestations relevant du service universel en fonction de l'évolution des besoins de la société et de l'économie et de l'état de la technique. Concrètement, les modalités du service universel (prestations, qualité et prix plafonds) sont définies dans les articles 15 et suivants de l'OST. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a examiné intégralement le contenu du service universel sur la base de critères définis préalablement et a procédé à son adaptation à trois reprises, soit chaque fois qu'il s'est agi d'attribuer une nouvelle concession de service universel. On se souviendra, par exemple, qu'une des adaptations majeures fut l'introduction dans le service universel de l'obligation de fournir un raccordement à haut débit avec une vitesse de transmission minimale de 600/100 kbit/s depuis le 1^{er} janvier 2008 ou encore la suppression de l'obligation de mettre à disposition du public un certain nombre de « cabines » téléphoniques à compter de janvier 2018. Relevons encore que lors de la période de concession actuelle, une modification majeure a aussi été mise en œuvre, puisque les débits de transmission garantis pour le service d'accès à l'internet sont

passés de 3 à 10 Mbit/s en téléchargement et de 0,3 à 1 Mbit/s en téléversement à partir du 1^{er} janvier 2020⁶.

2.3.2 Mise en œuvre du service universel

Il incombe à la Commission fédérale de la communication (ComCom) de veiller à ce que le service universel soit garanti en Suisse. Pour ce faire, elle octroie périodiquement une concession de service universel⁷, qui oblige son détenteur à fournir les prestations du service universel sur le territoire retenu. L'attribution se fait en principe au terme d'un appel d'offres public dont la procédure doit se dérouler selon les principes de l'objectivité, de la non-discrimination et de la transparence. Pour fonder son choix et retenir ainsi la meilleure option possible, tant du point de vue qualitatif que financier, la ComCom définit préalablement un certain nombre de critères qui lui permettront de réaliser une évaluation circonstanciée des diverses candidatures. En cas d'échec de l'appel d'offres, par exemple s'il ne s'est pas déroulé dans des conditions de concurrence ou qu'aucun candidat adéquat ne s'est proposé, la ComCom fait appel à un ou plusieurs fournisseurs de services de télécommunication (FST) pour assurer le service universel. S'il apparaît d'emblée que l'appel d'offres ne pourra pas se dérouler dans des conditions de concurrence, la ComCom peut renoncer à organiser un tel processus et désigner directement le concessionnaire du service universel. C'est ainsi que l'actuelle concession du service universel a été, pour la première fois en 2017, directement attribuée à Swisscom, seul FST qui s'était porté candidat.

2.4 Financement du service universel

Si la fourniture du service universel engendre des coûts pour le titulaire de la concession en dépit d'une gestion efficace, ce dernier pourra requérir une compensation financière qui sera financée par la perception d'une redevance auprès de tous les fournisseurs de services de télécommunication. Le montant de la compensation financière est réparti entre les opérateurs au prorata du chiffre d'affaires réalisé sur les services de télécommunication. Les fournisseurs de services de télécommunication dont le chiffre d'affaires déterminant est inférieur à cinq millions de francs par année sont néanmoins exonérés du paiement de cette redevance. Jusqu'à présent, le concessionnaire du service universel n'a jamais jugé nécessaire de recourir à cette possibilité de financement.

2.5 Historique en matière d'attribution de la concession de service universel

En raison de dispositions transitoires de la LTC, l'entreprise Swisscom a obtenu d'office une concession de service universel pour les cinq premières années qui ont suivi la libéralisation, soit du 1^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2002.

Puis, un premier appel d'offres public a été organisé, lequel a débouché sur l'attribution d'une deuxième concession pour Swisscom, couvrant la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2007. En juin 2007, au terme d'un deuxième appel d'offres, la ComCom a désigné l'entreprise Swisscom comme concessionnaire du service universel pour une durée de dix ans, soit du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2017. Dans les deux cas, Swisscom a été la seule entreprise à faire acte de candidature.

Enfin, après avoir procédé à un sondage d'intérêts auprès des grands acteurs du marché, susceptibles de fournir le service universel, la ComCom a décidé, en décembre 2016, de renoncer à organi-

⁶ En prenant une telle décision, le Conseil fédéral a mis en œuvre une motion adoptée par le Parlement qui demandait que la vitesse minimale de l'internet, inscrite dans le service universel, soit augmentée (Motion Candinas 16.3336).

⁷ On notera que la LTC permet à la ComCom d'octroyer plusieurs concessions de service universel si elle le juge opportun.

ser un appel d'offres public et d'octroyer à l'entreprise Swisscom une nouvelle concession pour la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022, puisque, à nouveau, elle seule avait manifesté son intérêt.

A la base, le système a été conçu de manière à pouvoir mettre en concurrence plusieurs fournisseurs de services de télécommunication et ainsi obtenir les prestations du service universel au meilleur coût. Or, avec le recul, on s'aperçoit que les choses ne se sont pas du tout déroulées comme le législateur l'aurait souhaité. Il existe sans doute de multiples raisons pour expliquer le peu d'empressement des concurrents de Swisscom à se porter candidats pour la concession de service universel. Parmi elles, le décalage entre les contraintes, notamment en termes de coûts et de surveillance, et les avantages du rôle ne joue guère en faveur d'une réelle compétition.

3 Examen de l'étendue du service universel

3.1 Introduction

En vertu du principe de mutabilité mentionné plus haut (ch. 2.2), le service universel n'est pas figé. A cet égard, on relèvera que la volonté d'adapter périodiquement l'étendue du service universel aux besoins de la société et de l'économie et à l'état de la technique tel que le prescrit l'art. 16, al. 3, LTC n'implique pas seulement qu'on analyse le besoin d'intégrer de nouvelles prestations, mais également qu'on s'interroge sur la nécessité de conserver les prestations actuellement incluses. Toutes, en effet, ne répondent plus nécessairement aux besoins du moment.

Afin de pouvoir dessiner les contours du service universel dans le futur, nous avons procédé comme par le passé, en réalisant deux analyses de nature différente. La première a en effet pour vocation d'examiner la pertinence du maintien dans le service universel de chacune des prestations le composant et la seconde a pour objectif d'évaluer une ou plusieurs prestations candidates à une éventuelle intégration.

3.1.1 Maintien ou exclusion des prestations actuelles : démarche adoptée

L'analyse porte sur toutes les prestations qui font actuellement partie du service universel. Chacune d'entre elles est passée au crible d'une série de critères d'exclusion préalablement fixés. Si, pour une prestation donnée, la majorité de ces critères sont remplis, il serait préférable d'y renoncer. *A contrario*, si peu de critères sont remplis, la prestation devrait continuer à figurer dans le service universel. Les critères d'exclusion utilisés pour l'analyse sont décrits dans le tableau 1. A relever qu'ils ont déjà été utilisés par le passé dans des exercices similaires et qu'ils permettent d'appréhender l'analyse de manière exhaustive et systématique⁸.

Tableau 1 : Critères d'exclusion

Critères	Description / valeur seuil ⁹
Le service ne présente pas un caractère tutélaire. Il est possible d'y renoncer.	Il est possible de renoncer à un service et de cesser d'en prescrire la fourniture lorsque, du point de vue de l'Etat, il ne répond plus à une véritable nécessité sociale et économique. En d'autres termes, les utilisateurs n'ont plus absolument besoin de ce service pour participer à la vie économique et sociale du pays. Par conséquent, l'Etat n'a plus d'intérêt supérieur à faire en sorte que chacun puisse disposer de cette prestation, laquelle peut donc être exclue du service universel.
Le taux de pénétration du service est faible.	Un service utilisé seulement par une minorité de consommateurs peut être supprimé du service universel. Ce principe garantit que les prestations ne demeurent dans le service universel que si elles sont véritablement demandées. La valeur seuil a été fixée à 20% des utilisateurs potentiels. Une utilisation inférieure à cette valeur indique une pénétration du service insuffisante et constitue un argument en faveur de l'exclusion de la prestation.

⁸ Voir, par exemple : DETEC, Rapport sur la modification de l'OST relative au service universel, 22 février 2006, chapitre 3, ou encore, OFCOM, Rapport sur le service universel à partir de 2018, Analyse de l'étendue des prestations du service universel, 11 mai 2015, chapitre 3 également.

⁹ Une valeur seuil désigne le pourcentage des consommateurs qui utilisent un service. Si la valeur d'utilisation est inférieure à la valeur seuil de l'exclusion, le critère d'exclusion est rempli (tableau 1). En revanche, si elle est supérieure à la valeur seuil d'admission, alors l'admission l'emporte (tableau 2).

Il existe une situation de concurrence au niveau de l'offre du service.	S'il existe des offres comparables sur le marché et que la concurrence fonctionne bien et durablement, il est superflu de conserver la prestation dans le service universel.
Des alternatives au service existent.	L'existence de services alternatifs (substituts), qui satisfont plus ou moins au même besoin que celui auquel répond la prestation examinée, justifie une exclusion de celle-ci du service universel.
La neutralité technologique fait défaut.	Une prestation du service universel devrait être neutre du point de vue technologique, afin de ne pas entraver l'évolution de la technologie et des produits correspondants. Si tel n'est pas le cas, la prestation en question peut être supprimée du service universel.

3.1.2 Admission de nouvelles prestations : démarche adoptée

L'analyse menée en vue de l'admission de prestations dans le service universel ressemble à maints égards à celle adoptée lors de l'examen du maintien, respectivement de l'exclusion des prestations composant actuellement le service universel. A l'instar de ce qui a été fait par le passé, l'on a commencé par identifier, à la lumière de considérations techniques, commerciales et sociales, des prestations qui pourraient potentiellement faire partie du service universel. A l'issue de ce processus, seule une prestation a été retenue, soit une application qui permettrait aux personnes malentendantes d'accéder aux services d'urgence. Celle-ci a ensuite été soumise à une batterie de critères dits d'admission cette fois-ci.

La plupart des critères sont les mêmes que les critères d'exclusion. Mais, vu qu'ils sont utilisés pour évaluer l'admission de prestations, les valeurs seuil diffèrent. Ont également été analysés le taux d'accessibilité du service, le caractère supportable ou non des coûts que l'inclusion de la prestation dans le service universel entraînerait ainsi que la présence d'avantages sociaux clairement identifiables. A l'issue de l'analyse, le fait que la majorité des critères soient remplis postulerait en faveur d'une inclusion de la prestation dans le service universel ; il n'y a toutefois aucun automatisme. Le tableau ci-après présente les critères d'admission utilisés¹⁰.

Tableau 2 : Critères d'admission

Critères	Description / valeur seuil
Le service présente un caractère tutélaire. Il n'est pas souhaitable d'y renoncer.	Ce critère est rempli si la majeure partie de la population a clairement besoin du service et que celui-ci revêt un caractère tutélaire. L'intérêt de l'Etat réside dans le fait que ce service permet aux consommateurs de participer à la vie sociale et économique. Il s'agit aussi d'éviter que les personnes plus démunies ou les clients non rentables (par exemple dans les régions périphériques) ne puissent accéder à des prestations essentielles.
Le taux de pénétration du service est élevé.	Une prestation admise dans le service universel doit être déjà bien implantée sur le marché. Il faut également que la plupart des consommateurs qui ont la possibilité d'y accéder en fasse véritablement usage. La valeur seuil s'élève à 60%.
Le service est largement accessible.	Il ne suffit pas qu'un service soit beaucoup utilisé ; il doit aussi être accessible à la grande majorité des consommateurs. La valeur seuil est de 70% des abonnés.

¹⁰ Dans ce cas également, les critères sont les mêmes que ceux utilisés par le passé. Voir la note 8 pour des exemples précis.

Les coûts sont supportables.	Le financement du service universel repose sur le principe du subventionnement croisé : une majorité d'usagers paie pour une minorité, afin que celle-ci puisse aussi bénéficier du service à des prix abordables. Les coûts de mise à disposition du service doivent toutefois rester supportables, également pour éviter des effets négatifs sur le plan économique.
Il existe des avantages sociaux clairs.	L'admission d'une prestation dans le service universel doit procurer des avantages sociaux clairement identifiables. Il faut aussi que ceux-ci, pour autant que l'on puisse les quantifier, puissent compenser les coûts générés par une admission.
La concurrence fait défaut au niveau de l'offre du service.	En situation de concurrence, les prix s'orientent en fonction des coûts et les offres correspondent aux besoins des usagers. Mais la concurrence ne garantit pas toujours que chacun puisse avoir accès à la consommation d'un service donné. En tant qu'instrument de politique sociale, le service universel se doit de mettre à la disposition de tous une offre de base comparable. Ainsi, l'admission d'une prestation dans le service universel se justifie lorsqu'il n'existe qu'un seul fournisseur sur le marché.
Aucune alternative au service n'existe sur le marché.	Ce critère porte sur la possibilité de recourir à des services alternatifs (substituts), qui satisfont plus ou moins au même besoin que celui auquel répond la prestation examinée. S'il n'existe aucun substitut, le critère est rempli.
La neutralité technologique est donnée.	Une prestation relevant du service universel devrait être neutre du point de vue technique, afin de ne pas entraver l'évolution de la technologie et des produits correspondants. Si tel est le cas, le critère d'admission est rempli.

3.2 Analyse des services existants selon les critères d'exclusion

3.2.1 Service téléphonique public avec un numéro (art. 15, al. 1, let. a, OST)

3.2.1.1 Description du service

Dans le cadre du service universel, on entend par service téléphonique public la transmission en temps réel de la parole entre deux usagers, dont l'un peut se trouver à l'étranger, grâce à des terminaux vocaux. Le service téléphonique est public lorsqu'il s'adresse à tous les usagers potentiels quels qu'ils soient. Quant à la notion de « temps réel », elle se réfère au fait que la communication vocale s'effectue simultanément dans les deux sens, les décalages temporels devant être négligeables.

3.2.1.2 Analyse selon les critères

Le service téléphonique public revêt un caractère tutélaire évident, car téléphoner représente toujours et encore la base de la communication interpersonnelle. Le nombre de clients à la téléphonie fixe est toutefois en baisse constante depuis la libéralisation en 1998. Néanmoins, il n'est pas envisageable de renoncer à un tel service.

Le taux de pénétration de ce service reste élevé. Ainsi, au 31 décembre 2019, on comptait 3'171'158 contrats souscrits auprès de FST pour l'accès au service de la parole en temps réel sur réseau fixe¹¹

¹¹ OFCOM, Statistique officielle des télécommunications, Tableau SF1A, Nombre de clients à la téléphonie fixe, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/telecommunication/faits-et-chiffres/observatoire-statistique/fixe/nombre-de-clients-a-la-telephonie-fixe.html>, 19.07.2021.

et 10'886'648 clients sur les réseaux mobiles¹². Selon toute vraisemblance, on peut admettre que chaque personne adulte en Suisse a accès à un téléphone privé.

Une situation de concurrence au niveau de l'offre du service téléphonique public existe toujours entre les fournisseurs de services de téléphonie fixe ou mobile. En effet, on constate que les consommateurs ont le choix entre plusieurs opérateurs pour pouvoir bénéficier de ce service, lesquels recourent à plusieurs types de technologies (réseaux fixes basés sur le cuivre, la fibre optique et le câble, réseaux mobiles). A la fin de l'année 2019, 88 fournisseurs de service de téléphonie fixe étaient actifs sur le marché suisse¹³.

Il n'y a pas vraiment d'alternative moderne au service téléphonique public en temps réel. Certes, une alternative pourrait consister dans la vidéo-téléphonie, mais cette dernière n'est pas vraiment un substitut car elle repose sur les mêmes technologies de transmission que la communication vocale.

La transmission en temps réel de la parole entre deux usagers grâce à des terminaux vocaux est totalement neutre du point de vue technologique. Il est utile de préciser qu'à l'été 2020, l'opérateur historique Swisscom déclarait avoir intégralement migré, après plus de sept ans de travaux, la téléphonie fixe traditionnelle vers une solution vocale (VoIP) utilisant le protocole Internet (IP)¹⁴.

3.2.1.3 Conclusions

Bien qu'il existe une grande concurrence au niveau de l'offre pour ce service, il ne serait pas approprié de le supprimer du service universel. En effet, plusieurs critères postulent pour son maintien, soit son caractère tutélaire évident, sa forte utilisation par les consommateurs et le fait qu'il n'existe pas vraiment d'alternatives. De surcroît, cette prestation est totalement neutre d'un point de vue technologique.

3.2.2 Service téléphonique public avec trois numéros (art. 15, al. 1, let. b, OST)

3.2.2.1 Description du service

Par service téléphonique public, on entend le service tel qu'il est décrit au chiffre 3.2.1.1. En 2018, s'est ajoutée la possibilité de choisir deux numéros d'appel supplémentaires, en plus de celui attribué automatiquement, et d'effectuer jusqu'à deux communications téléphoniques simultanément.

3.2.2.2 Analyse selon les critères

Actuellement, le service est encore principalement utilisé et apprécié par une partie des petites et moyennes entreprises (PME). Ainsi, selon Swisscom, environ 1'270 clients recourraient à ce service à la fin juin 2021, dont 556 particuliers et 714 PME. La demande pour ce service diminue. Pour la majeure partie de la population, ce service ne mérite donc plus d'être protégé, puisqu'il n'est pas indispensable et que des alternatives sont désormais disponibles par le biais de la téléphonie mobile.

¹² OFCOM, Statistique officielle des télécommunications, Tableau SM1, Services sur les réseaux de radiocommunication mobiles (GSM, NMT ou UMTS), <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/telecommunication/faits-et-chiffres/observation-statistique/mobile/nombre-de-clients-a-la-telephonie-mobile.html>, 19.07.2021.

¹³ OFCOM, Statistique officielle des télécommunications, Tableau 1, Nombre de fournisseurs de services de télécommunication selon le type de services offerts, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/telecommunication/faits-et-chiffres/observation-statistique/fixe/nombre-de-fournisseurs-de-services-de-telecommunication.html>, 19.07.2021.

¹⁴ Swisscom, Infrastructure, L'IP au quotidien, News, Berne, 10 août 2020, [L'IP au quotidien | Swisscom](https://www.swisscom.ch/fr/actualites/infrastructure/lip-au-quotidien), 19.07.2021.

La plupart des opérateurs qui proposent des raccordements offrent aussi la possibilité de disposer de plusieurs numéros, ce qui est le cas de l'opérateur historique, des opérateurs qui recourent au dégroupage de la boucle locale et des câblo-opérateurs. La concurrence en matière d'offre du service fonctionne, notamment si l'on considère les solutions proposées aux PME.

Il existe désormais également des alternatives à ce service, en particulier avec la téléphonie mobile ou au moyen d'applications. Par exemple, de plus en plus de *smartphones* disposent d'un compartiment pour deux cartes SIM ce qui permet à une personne d'utiliser deux numéros de téléphone différents sur un même appareil. Cette personne peut ainsi jouir, par exemple, d'une ligne privée et d'une ligne professionnelle simultanément. Néanmoins, contrairement au service téléphonique avec trois numéros d'appel, la possibilité d'utiliser deux cartes SIM n'est pas toujours garantie puisque les services de communication mobile dépendent de la charge du réseau. Les applications de téléphonie sur Internet, telles que Skype, sont en revanche disponibles tant sur le réseau mobile que fixe. Elles sont ainsi technologiquement neutres et meilleur marché selon les options.

Par conséquent, les options comme le recours à deux cartes SIM dans le même terminal ou les applications de téléphonie sur Internet représentent une alternative au service téléphonique avec trois numéros d'appel.

3.2.2.3 Conclusions

La mise à disposition d'un service téléphonique avec plusieurs numéros n'est pas indispensable pour la majorité de la population et est principalement utilisée par une petite frange de PME. Son taux de pénétration est relativement peu élevé et la demande affiche même un recul. De plus, diverses offres facilement accessibles sont disponibles sur le marché. Au regard de l'analyse, la majorité des critères ne plaide pas en faveur de la conservation de ce service dans le service universel. Par conséquent, le service devrait être supprimé du catalogue des prestations du service universel.

3.2.3 Inscription dans l'annuaire téléphonique (art. 15, al. 1, let. c, OST)

3.2.3.1 Description du service

L'inscription dans les annuaires est une prestation offerte par les fournisseurs du service téléphonique public à leurs clients. Dans le cadre du service universel, il existe un droit à une inscription dans l'annuaire du service téléphonique public en cas d'utilisation de ce dernier avec un ou trois numéros d'appel. Depuis 2018, les ménages ont droit à deux inscriptions. Cette décision a été introduite afin de prendre en compte les modifications du droit civil concernant le choix du nom lors du mariage et du partenariat enregistré. Par exemple, les couples mariés qui vivent dans un même ménage et qui portent des noms différents ont ainsi la possibilité, depuis le début de la période de concession actuelle, d'inscrire leurs deux noms dans l'annuaire sans coûts additionnels.

L'inscription d'un client dans les annuaires du service téléphonique est facultative et se compose au minimum du numéro de téléphone du client, de ses nom et prénom, ou de la raison sociale s'il s'agit d'une entreprise, de son adresse complète, le cas échéant du signe distinctif (astérisque) lui permettant de signaler qu'il ne souhaite pas recevoir d'appels publicitaires et, dans le cas où il s'agit d'une inscription portant sur le numéro d'un service à valeur ajoutée payant, du prix à payer pour un appel à ce numéro.

3.2.3.2 Analyse selon les critères

L'inscription dans les annuaires est importante puisqu'elle favorise la communication entre les clients du service téléphonique public. Les personnes dont on ne connaît *a priori* pas le numéro de téléphone peuvent ainsi être contactées facilement (par exemple dans le cas d'un médecin qui cherche à atteindre un patient, d'un employeur qui cherche à recontacter un ancien employé, etc.). Même si elle n'est pas indispensable, l'inscription dans les annuaires contribue à l'inclusion économique et sociale. On peut donc partir du principe que l'inscription dans les annuaires est digne de protection.

L'inscription dans les annuaires est encore une pratique très courante pour les raccordements fixes. Même si ceux-ci sont progressivement remplacés par des raccordements mobiles (pour lesquels l'inscription dans les annuaires est beaucoup moins prisée), cette pratique demeurera vraisemblablement encore très utilisée dans les années à venir. Selon les informations fournies par Swisscom, environ 1'040'000 clients du réseau fixe disposaient d'une inscription dans l'annuaire à la fin juin 2021. Ce nombre inclut tant les entreprises que les particuliers. Swisscom garantit la gratuité de l'inscription à tous les clients, et pas uniquement à ceux qui achètent une prestation du service universel à laquelle s'applique un prix plafond au sens de l'art. 22 OST. Quelque 56'000 ménages et clients privés du réseau fixe de Swisscom ont deux inscriptions dans l'annuaire, et environ 2'100 autres clients privés en ont plus. Les inscriptions supplémentaires étant gratuites, le service est ainsi toujours largement utilisé.

Le système de gestion des annuaires en Suisse est basé sur le modèle qui veut que le point de contact unique des clients souhaitant figurer dans les annuaires soit leur fournisseur du service téléphonique public. Le client n'a donc pas vraiment le choix de son prestataire pour l'inscription dans les annuaires. Cette situation est renforcée par le fait que la très grande majorité des fournisseurs du service téléphonique public sous-traitent les obligations relatives à l'inscription dans les annuaires à Directories/Local.ch qui appartient à Swisscom.

L'internet offre certes une multitude de canaux différents permettant d'entrer en contact avec une personne (par exemple moteurs de recherche, réseaux sociaux, répertoires locaux, etc.). Cependant, les utilisateurs recourent encore traditionnellement aux annuaires du service téléphonique lorsqu'ils doivent joindre quelqu'un rapidement. Il s'agit principalement de personnes qui ne disposent d'aucun accès à l'internet. En outre, si l'internet offre d'autres solutions, elles sont surtout utilisées par les entreprises ou les collectivités publiques. Il en va autrement des particuliers, qui tendent même à éviter de publier leur numéro de téléphone dans leurs profils de réseaux sociaux ou dans les articles publiquement accessibles.

A propos de la neutralité technologique on relèvera que le service d'inscription dans les annuaires est avant tout un processus administratif donnant aux clients du service téléphonique public la possibilité de s'inscrire dans les annuaires. Ce critère n'est de ce fait pas applicable.

3.2.3.3 Conclusions

Le fait d'être inscrit dans les annuaires publics et donc facilement atteignable contribue à l'inclusion économique et sociale. L'inscription dans les annuaires est donc digne d'être protégée. Si l'on considère qu'une grande majorité des clients du service téléphonique public disposant d'un raccordement fixe sont inscrits dans les annuaires, le taux de pénétration pour cette prestation reste important. Il n'y a pas de concurrence puisque le client est contraint de passer par son fournisseur s'il souhaite demander son inscription dans les annuaires. Les annuaires téléphoniques sont encore souvent utilisés lorsque quelqu'un souhaite contacter une personne. Les moteurs de recherche et les réseaux sociaux ne constituent pas des alternatives efficaces pour trouver le numéro de téléphone d'un particulier. Pour ce qui est de la neutralité technologique, ce critère n'entre pas en ligne de compte. Pour ces raisons, l'inscription dans les annuaires doit être maintenue sous sa forme actuelle dans le service universel.

3.2.4 Service d'accès à l'internet de base (art. 15, al. 1, let. d, OST)

3.2.4.1 Description du service

Les clients obtiennent l'accès à Internet au moyen d'un protocole Internet IP. Depuis 2018, le service Internet de base (haut débit) est en outre découplé du raccordement. Pour ce qui relève de son utilisation, le concessionnaire du service universel met à la disposition des clients un débit de transmission prédéfini. La mise en œuvre de la motion Candinas a relevé ce débit de 3 à 10 Mbit/s à compter du 1^{er} janvier 2020. Avec ce débit dans le service universel, la Suisse est en tête au niveau européen, à égalité avec la Suède et le Royaume-Uni. Le service Internet de base doit garantir aux clients l'accès à des services de base sur Internet (par exemple surf, courriel, téléphonie VoIP, solutions bancaires et

achats en ligne, réseaux sociaux, etc.). Un ou plusieurs appareils (ordinateur, tablette, *smartphone*, etc.) peuvent être utilisés à ces fins.

3.2.4.2 Analyse selon les critères

Depuis plusieurs années, la population et les milieux économiques utilisent le service d'accès à l'internet de base de manière plus intensive. Ce service constitue un pilier essentiel de la société moderne et est donc indispensable. Il est utilisé pour rechercher des informations, recourir à des prestations ou des médias en ligne, accéder aux réseaux sociaux et échanger des données (documents, photos, vidéos). Recourir à des services en ligne tels que Migros Online ou des prestations bancaires devient de plus en plus naturel. Les PME tirent également avantage de ce service.

95% des ménages¹⁵ disposent d'un accès Internet à large bande. L'évolution des 15 dernières années montre en outre que ce service est toujours plus utilisé puisqu'en 2004 seuls 61% des ménages y avaient recours.

Le service est proposé par différents fournisseurs, tels que Swisscom, Sunrise et UPC, qui offrent une desserte nationale, ainsi que par des fournisseurs locaux, comme par exemple ewz.zürinet et esr multimedia SA Sion. Dans les zones densément peuplées, les clients peuvent souvent choisir entre plusieurs fournisseurs. Selon une analyse des données de l'Atlas large bande¹⁶, 94,1% des immeubles sont desservis par plus d'un fournisseur pouvant proposer un débit de transmission ≥ 10 Mbit/s. Par conséquent, il y a généralement de la concurrence pour ce service, bien qu'elle soit limitée, voire inexistante dans les zones peu habitées.

En plus du protocole Internet, d'autres protocoles de réseau, comme le *Connectionless Network Protocol* (CLNP), peuvent être utilisés pour transmettre et traiter des données. Cependant, ils sont utilisés de manière très confidentielle et ne représentent donc actuellement pas une solution utilisable pour les usagers privés.

La technologie d'accès à Internet est basée sur le protocole Internet IP. Cette technologie permet l'utilisation du service sur différents appareils tels que les ordinateurs, tablettes ou téléphones mobiles. Elle est supportée par diverses infrastructures de réseau, comme la fibre optique, le cuivre ou la radio-communication, et est donc technologiquement neutre.

3.2.4.3 Conclusions

Le service d'accès à l'internet de base avec un débit de 10 Mbit/s doit être maintenu. Le découplage du raccordement a fait ses preuves dans la pratique. L'analyse selon les critères montre que le service représente un besoin essentiel pour la population et l'économie, et que son taux de pénétration est très élevé. En règle générale, la concurrence opère, même si elle est encore restreinte ou inexistante dans les zones faiblement peuplées. Des alternatives à l'internet existent, mais elles ne sont pas du tout répandues et sont donc inutiles pour le moment. La technologie IP, sur laquelle se base l'accès à l'internet, est technologiquement neutre.

¹⁵ OFS, Accès des ménages à l'internet, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/societe-information/indicateurs-generaux/menages-population/acces-menages-internet.html>, 06.07.2021.

¹⁶ OFCOM, Evaluation des données de l'Atlas large bande, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/telecommunication/atlas.html>, 30.07.2021.

3.2.5 Services de transcription pour malentendants (art. 15, al. 1, let. e, ch. 1, OST)

3.2.5.1 Description du service

Le service de transcription est l'un des trois services établis en faveur des personnes sourdes ou malentendantes. En comparaison des deux autres, il s'agit du service le plus ancien puisque sa fourniture faisait déjà partie des obligations du concessionnaire du service universel lorsque le marché a été libéralisé, le 1^{er} janvier 1998. Depuis, il est fourni 24 heures sur 24 par la fondation d'aide à la communication pour sourds et malentendants procom, sous mandat du concessionnaire du service universel Swisscom.

Le service de transcription est un service de relais par texte. Concrètement, les personnes malentendantes se connectent avec procom par le télécrit (téléphone spécial muni d'un clavier alphabétique et d'un écran, mais de moins en moins utilisé). Un employé du service de relais géré par procom prend l'appel et fait le numéro de téléphone du destinataire entendant désiré. Aussitôt que la liaison est établie, le dialogue est possible et la communication est presque normale : la personne malentendante écrit son message sur le télécrit et l'employé du relais lit le texte simultanément à haute voix à la personne entendant. Dans l'autre sens, quand la personne entendant parle, l'employé du relais écrit aussitôt la conversation sur le télécrit. Ce service de transcription est également accessible via un navigateur Internet ou une application à télécharger sur PC, tablette ou *smartphone*. Une personne entendant qui souhaite s'adresser à une personne malentendante peut également recourir au service.

3.2.5.2 Analyse selon les critères

Quoiqu'il n'existe pas vraiment de statistiques officielles, on estime qu'environ 10'000 personnes en Suisse sont sourdes de naissance ou souffrent d'un déficit auditif grave et qu'environ un million de personnes en tout sont atteintes de troubles auditifs¹⁷. A cet aune, l'on peut émettre l'hypothèse que le taux de pénétration du service n'est pas très élevé. Toutefois, si l'on admet que le but majeur du service universel est de favoriser l'inclusion sociale et économique de tous les citoyens et, en particulier, des plus vulnérables, alors le maintien du service de transcription dans la concession de service universel se justifie puisqu'il permet et promeut les interactions sociales au quotidien. Ce postulat est d'autant plus vrai que le service, disponible 24 heures sur 24, offre la possibilité d'accéder aux services d'urgence, non pas directement mais au moins indirectement.

Pour ce qui est du taux d'utilisation de ces services spécifiques, les dernières données connues révèlent des chiffres à la baisse. Ainsi, le nombre de communications via le relais texte est passé de 37'356 en 2018 à 30'400 en 2020, représentant 178'473, respectivement 157'600 minutes de communication. C'est beaucoup moins que les 58'364 communications traitées en 2017, dernière année de validité de la précédente concession de service universel¹⁸. Une large part de cette tendance baissière s'explique par l'introduction, en janvier 2018, du service de relais vidéo dans le service universel et par la prolongation de ses horaires d'ouverture. L'utilisation toujours plus fréquente, dans le cercle privé, de fonctionnalités de type voix/texte qui peuvent être activées dans diverses applications joue certainement un rôle dans la baisse observée.

En Suisse, la *Gehörlosenzentrale*¹⁹, administrée par la fondation Graham Bell, offre un service similaire – du lundi au vendredi, de 09h00 à 12h00 et de 14h00 à 17h00 – mais en Suisse allemande seulement. Dès lors que le service de transcription est une prestation tutélaire dont la fourniture n'est pas

¹⁷ Fédération Suisse des Sourds, Factsheet, Personnes sourdes et malentendantes dans le monde, https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2015/07/SGB_Factsheet_fr2.pdf, 28.06.2021.

¹⁸ procom, Rapports annuels 2017, 2018 et 2020, <https://www.procom-deaf.ch/fr/Publikationen.aspx>, 20.07.2021.

¹⁹ Telefonvermittlung Graham Bell, <https://www.gehoerlosenzentrale.ch/telefonvermittlung>, 28.06.2021.

rentable et qui ne serait pas offert dans toute la Suisse si la loi n'y pourvoyait pas, on peut affirmer qu'il n'y a ni marché ni concurrence. Par ailleurs, aucune alternative (*i.e.* substitut) aussi fiable n'est à disposition des personnes malentendantes qui comptent en tout temps sur sa disponibilité.

Enfin, on peut considérer que le service de transcription est technologie neutre puisqu'il est possible d'y accéder par l'intermédiaire de plusieurs types de terminaux largement répandus.

3.2.5.3 Conclusions

En résumé, il n'est pas souhaitable de renoncer à ce service technologiquement neutre, malgré un taux de pénétration peut-être pas très élevé et une utilisation en baisse, puisqu'il revêt indéniablement un caractère tutélaire. Même si les moyens de communication pour les personnes malentendantes se sont multipliés au cours de ces dernières années, chaque génération n'a pas les mêmes besoins en matière de technologie. Cesser d'inclure certains services consisterait clairement à exclure une tranche ou l'autre de la population malentendante. Ce serait d'autant plus regrettable que les dépenses engendrées sont probablement supportables et que le bilan coûts / avantages est vraisemblablement favorable. Finalement, l'absence de marché et d'alternative plaide en faveur du maintien du service de transcription dans le service universel.

3.2.6 Services de relais des messages courts pour malentendants (art. 15, al. 1, let. e, ch. 1, OST)

3.2.6.1 Description du service

Le service de relais des messages courts (SMS), qui fait partie du service universel depuis le 1^{er} janvier 2008, a été conçu comme complément au service de transcription. Egalement fourni 24 heures sur 24, il est particulièrement utile s'il s'agit de régler un problème urgent et que la personne qui doit être atteinte n'a pas de téléphone mobile ou que son numéro n'est pas connu.

En pratique, la personne malentendante envoie un SMS à procom et demande que sa courte communication soit retransmise à une personne utilisant, en principe, un téléphone normal²⁰. Dès que le message a été transmis, la personne malentendante recevra une confirmation par SMS.

3.2.6.2 Analyse selon les critères

Contrairement au service de transcription, le service de relais des SMS ne permet pas d'instaurer un dialogue entre deux interlocuteurs. Il offre toutefois la possibilité à une personne malentendante de transmettre aisément et rapidement une information urgente. A ce titre, il constitue un service que l'on peut qualifier d'essentiel et offre un outil de plus pour satisfaire les besoins en communication des personnes malentendantes.

A l'instar du service de transcription, les données ne sont pas disponibles pour pouvoir calculer le taux de pénétration du service auprès du public concerné. Si l'on se borne à considérer son utilisation, on observe que 2'740 SMS ont été envoyés à procom en 2018 et 1808 en 2020, ce qui représente une baisse considérable par rapport au dernier chiffre connu (9'727 en 2016)²¹. L'utilisation toujours plus répandue de *smartphones* au sein de la population explique très certainement le moindre succès du service.

A notre connaissance, il n'existe pas de service comparable fourni aux personnes malentendantes en Suisse et, en aucun cas, un marché sous quelle que forme que ce soit, tout comme il n'y a pas de substitut qui pourrait justifier une éventuelle exclusion du service universel. Enfin, on peut considérer

²⁰ Exemple de message tiré du site procom : Marlyse Meyer : téléphoner à Jérôme Meier, téléphone 021'123'456'789 : manqué le train, arrive 1 heure plus tard.

²¹ procom, Rapports annuels 2016, 2018 et 2020, <https://www.procom-deaf.ch/fr/Publikationen.aspx>, 20.07.2021.

que le service est technologiquement neutre, même si la forme la plus répandue pour l'envoi d'un SMS est le recours à un téléphone mobile.

3.2.6.3 Conclusions

En définitive, et même si son utilisation a tendance à marquer le pas, le service de relais des messages courts reste très utile pour les personnes malentendantes qui s'en servent. En ce sens, il mérite d'être préservé, ce qui se justifie d'autant plus que le coût incrémental qu'il génère par rapport à la mise à disposition du service de transcription est très vraisemblablement limité. Quand on sait de surcroît qu'une telle prestation n'est pas offerte sur le marché, qu'il n'existe pas d'alternative et que le service ne pose aucun problème du point de vue de la neutralité technologique, on comprendra qu'il convient de le conserver dans le service universel.

3.2.7 Services de relais par vidéo-téléphonie pour malentendants (art. 15, al. 1, let. e, ch. 2, OST)

3.2.7.1 Description du service

Le service de relais par vidéo-téléphonie, aussi appelé VideoCom, est l'un des trois services à disposition des personnes sourdes ou malentendantes délivré par la fondation procom. Il est aussi le plus récent. En effet, il a été ajouté aux prestations du service universel le 1^{er} janvier 2018. Au lieu d'un téléphone, les malentendants utilisent par exemple un visiophone (sorte de tablette adaptée) pour la télécommunication en langue des signes. La prise de contact avec une personne malentendante par une personne entendant n'est possible que si elle parle la langue des signes. Le relais vidéo permet donc d'appeler une personne entendant qui ne parle pas le langage des signes. Concrètement, un des deux interlocuteurs appelle le service de relais vidéo et communique à l'interprète avec quelle personne entendant ou sourde il désire s'entretenir. L'interprète appelle la personne désirée et établit alors la communication directe. Avec VideoCom, le malentendant peut s'exprimer dans sa propre langue, la langue des signes. L'interprète traduit la langue des signes simultanément en langage oral. La réponse de la personne entendant est de nouveau traduite simultanément en langue des signes.

3.2.7.2 Analyse selon les critères

Lors de son introduction dans la concession de service universel en 2018, le relais par vidéo-téléphonie a immédiatement séduit une partie de la population malentendante à tel point que les autres moyens de communication spécialisés (services de transcription et services de relais des messages courts) ont vu leur utilisation chuter brutalement. Les statistiques de procom démontrent que le service VideoCom est bien utilisé. Il subit même une hausse substantielle d'appels effectifs de 23%²² pour l'année 2020 par rapport à l'année 2019. Même s'il s'agit probablement de l'effet de la pandémie de la COVID-19 ce ne sont pas moins de 3'878 appels vidéos qui ont été générés en moyenne chaque mois en Suisse, pour un total annuel de 46'541. Ce service peut donc être qualifié de tuteur malgré un nombre restreint d'utilisatrices et d'utilisateurs sourds ou malentendants (environ 400 selon les chiffres de Swisscom du 25 août 2020).

Malgré un accès au service relais par vidéo-téléphonie non permanent, les horaires de disponibilité permettent aux personnes sourdes ou malentendantes de bénéficier de ses avantages à des moments pratiques qui permettent de résoudre parfaitement la plupart des affaires de la vie quotidienne, dans les trois langues nationales.

En Suisse, aucune autre institution ne met à disposition des personnes sourdes ou malentendantes un tel service sophistiqué, permettant un échange naturel utilisant le langage des signes (langue maternelle des sourds). Dès lors que le service de relais par vidéo-téléphonie est une prestation tuteur

²² procom, Rapports annuels 2019 et 2020, <https://www.procom-deaf.ch/fr/Publikationen.aspx>, 20.07.2021.

dont la fourniture n'est pas rentable et qui ne serait pas offert en Suisse si la loi n'y pourvoyait pas, on peut affirmer qu'il n'y a ni marché ni concurrence.

Enfin, on peut considérer que le service de relais par vidéo-téléphonie est une technologie neutre puisqu'il est possible d'y accéder par l'intermédiaire de plusieurs types de terminaux (*smartphone*, ordinateur et visiophone).

3.2.7.3 Conclusions

Introduit lors de la concession en cours du service universel suite à une préparation longue et minutieuse de la part de la fondation procom, le service de relais par vidéo-téléphonie représente la solution de communication de l'avenir pour les différentes générations de personnes sourdes et malentendantes. Efficace et naturel, ce service est actuellement indispensable dans la vie quotidienne des personnes souffrant de déficit auditif. Ce service technologiquement neutre et bien utilisé engendre des dépenses relativement élevées (main d'œuvre très qualifiée) mais supportables (en regard des horaires de disponibilité actuels) au vu du bilan coûts / avantages incontestablement favorable. Par contre, il n'est pas opportun d'étendre les horaires de disponibilité de ce service vu le coût d'exploitation et la demande actuelle.

3.2.8 Annuaire et service de commutation pour malvoyants et personnes à mobilité réduite (art. 15, al. 1, let. f, OST)

3.2.8.1 Description du service

Le service d'annuaires et de commutation permet à toutes les personnes malvoyantes et à mobilité réduite de recevoir les renseignements souhaités au travers du numéro gratuit 1145 (personnes enregistrées seulement / sauf taxes de conversation) et d'être automatiquement connectées en appuyant sur une touche de l'appareil de télécommunication ou en donnant un ordre vocal (connect).

3.2.8.2 Analyse selon les critères

Ce service est absolument nécessaire et revêt un caractère tutélaire important. En effet, il favorise une meilleure intégration sociale et économique et accroît l'autonomie des personnes malvoyantes et souffrant de mobilité réduite. En 2019, ce sont 5'053 personnes enregistrées (9'225 en 2014 et 4'783 en 2018) qui ont bénéficié de 186'866 liaisons commutées (521'707 en 2014 et 218'511 en 2018)²³. Ce service est certes en perte de vitesse mais il demeure essentiel pour la population concernée en situation de vie quotidienne.

A notre connaissance, il n'existe pas d'autre entité offrant en Suisse ce type de service et aucune autre alternative convenable n'est proposée aux personnes malvoyantes et à mobilité réduite.

Le service en question est disponible dans les trois langues nationales et depuis n'importe quel appareil téléphonique et de ce fait, est neutre technologiquement.

3.2.8.3 Conclusions

Ce service d'annuaire et de commutation est toujours hautement indispensable aux personnes malvoyantes et à mobilité réduite et traduit donc un caractère tutélaire indéniable. Les dépenses engendrées pour proposer ce service technologiquement neutre sont probablement supportables et le bilan coûts / avantages est encore vraisemblablement favorable. La concurrence existe dans le domaine

²³ OFCOM, Statistique officielle des télécommunications, Tableau SFM2, Service de commutation pour malvoyants, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/telecommunication/faits-et-chiffres/observatoire-statistique/fixe/autres-services-telephonique-publics.html>, 21.07.2021.

des renseignements mais les alternatives à disposition ne sont pas gratuites au niveau de la fonction de connexion automatique et remplissent moins bien les besoins des personnes handicapées.

3.3 Admission de nouvelles prestations

3.3.1 Application permettant aux malentendants d'accéder aux appels d'urgence

3.3.1.1 Description du service

Grâce au progrès technique et à la généralisation des *smartphones*, les personnes sourdes ou malentendantes jouissent, en théorie du moins, d'un moyen de plus pour pouvoir accéder aux services d'urgence. En effet, il est aujourd'hui possible de concevoir des applications qui permettent d'atteindre les services d'urgence directement, c'est-à-dire sans passer par un intermédiaire comme c'est le cas avec le service de transcription analysé plus haut (ch. 3.2.5.). En cas d'urgence, il est donc possible de gagner de précieuses secondes, voire minutes.

L'application peut être développée diversement et la prise en charge peut donc revêtir des formes un peu différentes, même si la finalité reste la même. Par exemple, en Belgique, les sourds, les malentendants ainsi que les personnes atteintes d'un trouble de l'élocution peuvent télécharger gratuitement une application intitulée «App 112 BE²⁴». En cas d'urgence, il leur suffit de cliquer sur l'icône du service idoine, soit pompiers, ambulance ou police. Si après le téléchargement, elles se sont enregistrées en cochant leur handicap, l'application activera automatiquement la fonction chat et il sera possible de communiquer avec la centrale d'urgence via des messages. Quant à la localisation de l'appelant, elle est réalisée via la fonction GPS du téléphone.

En Suisse, la fondation Graham Bell a également mis sur pied une application à l'intention des personnes malentendantes, dénommée DeafVoice²⁵. Une fois l'application téléchargée gratuitement, la personne appelante a cinq icônes à disposition, soit : police, ambulance, feu, rega et Tox Info Suisse. Après avoir sélectionné l'une d'entre elles, d'autres icônes présentant des situations plus précises apparaissent. Grâce au choix opéré, l'application sélectionne la centrale appropriée et entre en contact par l'intermédiaire d'une voix artificielle. La personne travaillant pour la centrale d'alarme répond oralement et ce qu'elle dit est transformé en texte. La communication est donc directe et bidirectionnelle. Dans ce cas également, la localisation se fait par GPS.

3.3.1.2 Analyse selon les critères

La possibilité pour les personnes malentendantes d'accéder sans barrière aux services d'urgence est précieuse, d'une part parce qu'elle permet de gagner du temps dans des circonstances où, précisément, le temps est important et, d'autre part, parce qu'elle favorise le sentiment d'inclusion en mettant sur pied d'égalité personnes malentendantes et entendants. En ce sens, une telle application revêt indéniablement un caractère tutélaire.

Pour connaître avec exactitude le taux de pénétration de l'application disponible en Suisse (cf. DeafVoice), il conviendrait de rapporter le nombre de téléchargements à la population de référence, soit les personnes sourdes en âge de posséder un *smartphone* auxquelles il conviendrait d'ajouter les personnes malentendantes. Si nous ne disposons pas de telles données, nous pouvons toutefois affirmer que la valeur seuil de 60% n'est, selon toute vraisemblance, pas atteinte. Une première explication consiste dans le fait que l'application n'est pas disponible à large échelle, puisqu'elle n'existe

²⁴ Pour plus d'informations, voir le site 112 SOS, <https://www.112.be/fr/app>, 01.07.2021. A relever que cette application est disponible pour tous et pas seulement pour les malentendants.

²⁵ Pour plus d'informations, voir la Gehörlosenzentrale de la fondation Graham Bell, [DeafVoice | Gehörlosenzentrale \(gehörlosenzentrale.ch\)](https://www.gehoerlosenzentrale.ch), 01.07.2021.

qu'en allemand, excluant de fait 38% de la population résidente²⁶, et nécessite la possession d'un terminal fonctionnant sous iOS (*i.e.* iPhone ou iPad).

En faisant l'hypothèse que l'application conçue par la fondation Graham Bell correspond parfaitement aux besoins des malentendants et des personnes œuvrant dans les centrales d'urgence et qu'elle n'est de ce fait pas perfectible, il ne resterait donc plus qu'à consentir à un investissement pour la conception d'une application sous Android et la traduction de toutes les variantes dans les langues officielles. Une fois cet investissement de départ consenti, les coûts de maintenance ne devraient pas être très élevés.

Sans entrer dans le détail, nous pouvons affirmer que l'admission de cette nouvelle prestation dans le service universel serait clairement à la source d'avantages sociaux, justifiant ainsi quelques coûts de départ qui, quoique non négligeables, semblent supportables.

Sans surprise, il n'existe pas de marché donc pas de concurrence pour un service certes très utile mais qui ne peut être fourni qu'à perte si l'on admet qu'il doit être gratuit. C'est d'ailleurs pour cette raison que la prestation a été conçue et diffusée par une fondation qui a bénéficié de dons et non pas par une entreprise à la recherche de profits. En revanche, l'accès gratuit, 24 heures sur 24, aux services d'urgence étant légalement garanti via le service de transcription fourni par procom et actuellement financé par le concessionnaire du service universel, nous pouvons conclure qu'il existe une alternative à l'application.

Enfin, relevons que le service, tel qu'il est disponible en Suisse à l'heure actuelle, n'est technologiquement pas neutre puisqu'il requiert la détention d'un terminal fonctionnant sous iOS.

3.3.1.3 Conclusions

En vertu de l'analyse réalisée ci-dessus, nous constatons que la prestation considérée remplit la moitié des critères d'admission retenus, à la condition néanmoins que les coûts soient considérés comme supportables, ce qui n'est qu'une hypothèse. Dans ces circonstances, on comprendra que son admission dans le service universel ne se justifie pas vraiment.

Toutefois, même si une application permettant aux malentendants d'accéder directement aux services d'urgence cochant plus de cases comme, par exemple, une large accessibilité, un taux de pénétration élevé, l'absence d'alternative ou encore la neutralité technologique, il ne serait pas nécessairement opportun de l'introduire dans le service universel et ce pour diverses raisons.

Premièrement, une application n'est pas un service de télécommunication et, à ce titre, sa mise à disposition ne devrait pas relever de la loi sur les télécommunications. Certes, il en va de même pour les prestations actuellement proposées par le concessionnaire du service universel aux personnes souffrant d'un handicap. A priori, cette situation s'explique non seulement par des raisons historiques – certaines prestations faisant partie du service universel depuis la libéralisation – mais aussi par le fait qu'elles s'adressent à l'ensemble des usagers des services de télécommunication qui en tirent tous les mêmes bénéfices. Par exemple, une personne entendant peut, si elle en a l'utilité, entrer en contact avec une personne malentendante, en recourant au service de transcription ou au service de relais par vidéo-téléphonie. En résumé, nous retiendrons que le besoin satisfait est la communication au sens large et que le cercle des bénéficiaires est l'ensemble des usagers quels qu'ils soient.

Deuxièmement, si on ne considère pas cette objection comme un obstacle, il n'y a aucune raison légitime de contraindre le détenteur de la concession à mettre à disposition cette application et à assumer seul son financement au cas où il ne souhaiterait pas se plier à toutes les contraintes requises par

²⁶ OFS, Langues de la population résidente permanente, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/langues-religions/langues.html>, 01.07.2021.

l'activation du fonds du service universel. C'est en effet une obligation qui devrait incomber à tous les fournisseurs de services de télécommunication et non pas au seul détenteur de la concession de service universel.

Enfin, une telle application ayant pour vocation de satisfaire non pas un besoin de communication au sens large mais un besoin d'assistance dans une situation d'urgence, on peut également se demander pour quelles raisons seuls les malentendants pourraient jouir d'une telle opportunité.

On l'aura compris, si la volonté de mettre à disposition une application à l'intention des malentendants est louable et mérite comme telle d'être encouragée, la voie la plus appropriée pour y parvenir n'est pas le service universel.

3.3.1.4 Développements prévus

En Suisse, 54 centrales d'appels d'urgence sont actives et placées sous la responsabilité de divers niveaux politiques régionaux et cantonaux. Les systèmes de communication entre les appelants et les centrales d'appels d'urgence sont actuellement basés sur la voix. L'appel d'urgence numérique du futur (basé sur des données) est un service combiné qui impliquera de nombreux participants.

L'OFCOM procède actuellement à un échange de vues avec les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS), les exploitants de réseaux et les fabricants d'appareils afin de poser les bases pour que les centrales d'appels d'urgence puissent passer à la communication numérique basée sur les données. Cette transition constitue la condition préalable à l'introduction dans les différentes centrales d'appels d'urgence de Suisse d'une application destinée aux personnes malentendantes. Sur le plan international, des normes sont en cours d'élaboration pour la communication multimédias (texte, voix, image, vidéo) entre les appelants et les centrales d'appels comme, par exemple, l'architecture d'urgence de la nouvelle génération NG112, basée sur le protocole IP. L'OFCOM participe à l'élaboration des normes.

La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) a déposé la motion 21.3000, qui concerne la maîtrise du système pour le traitement des appels d'urgence. Le texte a été adopté par les deux chambres. L'OFCOM examine actuellement comment intégrer les dispositions nécessaires dans le droit des télécommunications. La réglementation de la maîtrise du système faciliterait en outre l'introduction à l'échelle nationale d'une application d'appels d'urgence destinée aux personnes malentendantes.

3.4 Raccordements

3.4.1 Introduction

Un raccordement est nécessaire pour pouvoir utiliser les services de téléphonie et d'accès à Internet fournis dans le cadre du service universel. Il constitue l'interface entre l'installation du client et le réseau du concessionnaire du service universel. L'OST définit le raccordement d'une manière technologiquement neutre, afin que le concessionnaire du service universel puisse utiliser différentes technologies de raccordement, telles que le réseau fixe, la radiocommunication mobile et à faisceaux hertziens, ou encore les satellites. La transmission se fait au moyen du protocole Internet IP. Le concessionnaire du service universel fournit généralement l'accès par un câble en cuivre. D'un point de vue technique, le débit de transmission d'une ligne en cuivre (ligne DSL) dépend de l'éloignement de la centrale téléphonique. Elle est en particulier limitée sur les lignes aériennes, parfois longues de plus d'un kilomètre. Dans de tels cas, une combinaison entre réseaux fixes et mobiles est de plus en plus utilisée pour augmenter le débit Internet et atteindre le niveau requis. En matière de technologie mobile, la largeur de bande disponible est partagée entre les utilisateurs actifs d'une antenne de radiocommunication mobile, si bien qu'un débit minimal ne peut être garanti. Pour le raccordement par satellite, le concessionnaire du service universel doit conclure des partenariats à l'étranger et acquérir des capacités, car il ne dispose pas de ses propres satellites.

Jusqu'à fin 2017, le concessionnaire du service universel utilisait plusieurs raccordements, qui fonctionnaient avec différentes technologies. En plus des raccordements à large bande basés sur IP, il utilisait également des raccordements analogiques ou RNIS (réseau numérique à intégration de services ou encore ISDN), notamment pour le service téléphonique. Entre début 2018 et fin novembre 2019, il a progressivement migré tous ses raccordements vers la technologie IP.

3.4.2 Raccordements hors des zones habitées

L'art. 18 de l'OST régit les modalités de la mise à disposition d'un raccordement situé hors des zones habitées. En particulier, cette disposition prévoit que le client prenne en charge une partie des frais lorsqu'il souhaite utiliser une autre technique que celle offerte par le concessionnaire du service universel ou qu'il faille établir *ex nihilo*, c'est-à-dire dans un lieu non desservi par une technique de télécommunication, un raccordement particulièrement coûteux. Avec le recul, on s'est aperçu que cet article n'était guère applicable et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, le concept de zone habitée n'est pas clairement défini à l'échelon national et sa mise en œuvre est donc particulièrement compliquée. Deuxièmement, pratiquement tous les sites peuvent être reliés à l'heure actuelle par des techniques de télécommunication, que ce soit par une ligne de réseau fixe, par la radiocommunication mobile ou par le satellite. Et, troisièmement, on considérera que les raccordements les plus coûteux à établir, soit les raccordements du service universel, ne se trouvent pas seulement dans les zones dites non habitées mais sont répartis sur l'ensemble du territoire national. Par conséquent, il est proposé de renoncer à cette distinction impraticable entre zones non habitées et zones habitées. Nonobstant ce changement, le principe de la participation aux frais dans certains cas, qui doivent rester plutôt rares, reste toujours valable et s'appliquera à l'établissement des raccordements particulièrement coûteux quelle que soit leur localisation.

4 Nouveau développement en matière de service universel

La crise de la COVID-19 a provoqué une augmentation soudaine du nombre de personnes qui travaillent, étudient, achètent ou échangent en ligne. Elle a aussi mis en évidence l'importance de l'accès à des services à haut débit fiables et souligné qu'il fallait éviter un fossé numérique. C'est pourquoi, le 29 juin 2020, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a déposé la motion 20.3915 « Faire passer à 80 mégabits par seconde la vitesse minimale de connexion à l'internet dans le cadre du service universel ». Cette motion a été acceptée le 10 septembre 2020 par le Conseil national à 176 voix contre 2, et 3 abstentions, puis suspendue par le Conseil des Etats le 8 décembre 2020 probablement pour une année.

De nombreuses discussions politiques ont été menées, avant la crise déjà, pour promouvoir le développement des réseaux de la prochaine génération. L'initiative 16.306 « Garantir une offre étendue de services à bande ultralarge sur tout le territoire national », déposée par le canton du Tessin, par exemple, montre des pistes concrètes. Elle a mené à la publication de deux rapports²⁷ et au dépôt du postulat 21.3461 par la CTT-N. Ce postulat invite le Conseil fédéral à soumettre au Parlement une stratégie pour l'extension du très haut débit qui coïncide avec les objectifs de l'initiative 16.306. Le Conseil fédéral est également d'avis qu'une infrastructure de télécommunication moderne et performante est nécessaire pour la population et l'économie. Il a donc proposé d'accepter le postulat, ce que le Conseil national a fait, le 17 juin 2021.

Au vu des interventions parlementaires et de la nécessité d'agir, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a décidé de moderniser le service universel et d'intégrer un service d'accès à Internet supplémentaire à 80 Mbit/s. L'extension de l'offre à large bande dans le catalogue du service universel est, dans un premier temps, le chemin le plus rapide pour permettre de combler le fossé numérique et d'améliorer la connectivité globale en Suisse. Cette approche requiert une modification de l'OST. Puis, la ComCom, compétente en la matière, devra inclure les modifications de l'OST dans son appel d'offres pour la concession de service universel et les mettre en œuvre dans la future concession. L'ordonnance modifiée est attendue à l'été 2022 et l'entrée en vigueur de la concession de service universel début 2024. Afin de garantir en continu le service universel, la concession existante devra en outre être prolongée d'une année.

L'inclusion d'une largeur de bande de 80 Mbit/s viendrait donc compléter l'offre de service universel existante, qui comprend déjà une largeur de bande d'au moins 10 Mbit/s. Cela permettrait de moderniser le service universel et de l'ouvrir à des développements ultérieurs. Une telle modernisation constituerait la première étape visant à développer l'infrastructure de télécommunication pour faire face aux futurs défis numériques. Pour favoriser des largeurs de bande encore plus élevées, il serait nécessaire, dans une seconde étape, d'élaborer et de mettre en œuvre de manière appropriée une stratégie en matière de très haut débit. Toutefois, les bases juridiques nécessaires devraient d'abord être créées.

Afin de limiter les coûts liés à la fourniture du nouveau service par le concessionnaire du service universel et de réduire autant que possible l'ingérence au niveau de la concurrence, la nouvelle offre devrait respecter certaines conditions générales. Il convient ainsi de prévoir des délais de mise en œuvre appropriés pour l'extension de l'infrastructure. Celui-ci devrait se faire dans le cadre du service

²⁷ a) Rapport de l'OFCOM, Rapport sur la mise en œuvre de l'initiative du canton du Tessin, Garantir une offre étendue de services bande ultralarge sur tout le territoire national (16.306), 19.01.2018 ; <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/organisation/bases-legales/lois-federales/revision-2017-de-la-ltc.html>, 13.07.2021. b) Rapport de l'OFCOM, 2^e rapport sur la mise en œuvre de l'initiative du canton du Tessin, Initiative cantonale 16.306 Garantir une offre étendue de services bande ultralarge sur tout le territoire national, 16.04.2021 ; [16-306-bericht-bakom-2021-04-16-f.pdf \(parlament.ch\)](#), 13.07.2021.

universel, en tenant compte des technologies adaptées, et uniquement là où des alternatives comparables ne sont pas déjà fournies par le marché. Le développement devrait en outre être progressif et axé sur la demande.

5 Etendue future du service universel

5.1 Evolution à travers le temps

Au fil du temps, le Conseil fédéral a régulièrement procédé à une analyse détaillée de l'étendue des prestations composant le service universel et de leurs modalités de fourniture et procédé aux adaptations qui se justifiaient, d'une part, pour mieux faire coller l'offre des services de base aux besoins minimaux de la société et de l'économie et, d'autre part, pour tenir adéquatement compte de l'évolution de la technologie et des développements observés sur le marché. Le tableau 3 établit un panorama de l'étendue du service universel et de ses modalités de fourniture depuis que l'instrument existe.

Tableau 3 : Raccordements, services et modalités de fourniture dans les quatre concessions de service universel

	Concession de 1998	Concession de 2003	Concession de 2008	Concession de 2018
Raccordements				
Raccordement analogique	X	X	X	suppression
Raccordement numérique		X	X	suppression
Raccordement numérique à large bande -> raccordement multifonctionnel			X	transformation
Inscription dans l'annuaire	X	X	X	introduction d'une 2 ^e inscription gratuite
Prestations du service universel				
Téléphonie	X	X	X	X
Télocopie (fax)	X	X	X	suppression
Transmission de données / service Internet de base			X	X ²⁸
Accès au service d'appels d'urgence + localisation et identifiant de l'appelant	X	X	X	suppression ²⁹
Postes téléphoniques payants publics	X	X	X	suppression
Déviation des appels entrants	X	X	suppression	
Blocage des communications sortantes	X	X	X	suppression
Justificatif des taxes	X	X	suppression	

²⁸ Mais suppression de la transmission de données par bande étroite.

²⁹ Devient une obligation pour tous les fournisseurs de services à travers l'OST (cf. art. 27, al. 1) puis, dès 2018, ne fait plus partie des prestations du service universel.

Extrait de taxes	X	X	suppression	
Accès aux services d'annuaires	X	X	suppression ³⁰	
Renseignements sur les appels abusifs	X	X	suppression	
Services spécifiques pour personnes handicapées				
Service de transcription pour personnes malentendantes	X	X	X	X
Service de relais des messages courts pour personnes malentendantes			X	X
Service de relais par vidéo-téléphonie pour personnes malentendantes				X
Service d'annuaire et de commutation pour personnes malvoyantes	X	X	X	X
Service d'annuaire et de commutation pour personnes à mobilité réduite			X	X
Modalités				
Prix plafonds	X	X	X	X
Vitesses de transmission minimales			X	X
Qualité de service (QoS)	X	X	X	X

³⁰ Devient une obligation pour tous les fournisseurs de services à travers l'OST.

5.2 Etendue proposée

Suite à l'analyse réalisée sur la base de critères des prestations pouvant potentiellement être exclues de l'étendue du service universel, respectivement intégrées, et compte tenu des récents développements politiques induits par la crise de la COVID-19, il est proposé que le futur contenu du service universel revête les contours suivants :

Tableau 4 : Composition proposée de la future concession de service universel

Prestations	Type de prestations	Remarques
Raccordement multifonctionnel	Service de télécommunication	A conserver
Service téléphonique public avec un no	Service de télécommunication	A conserver
Inscription dans l'annuaire	Service complémentaire	A conserver
Service d'accès à l'internet – service de base	Service de télécommunication	A conserver
Service d'accès à l'internet – service élargi	Service de télécommunication	A introduire
Service de transcription pour malentendants	Service « public »	A conserver
Service de relais des messages courts pour malentendants	Service « public »	A conserver
Service de relais par vidéo-téléphonie pour malentendants	Service « public »	A conserver
Annuaire et service de commutation pour malvoyants et personnes à mobilité réduite	Service « public »	A conserver
Service téléphonique public avec trois numéros	Service de télécommunication	A supprimer

Par rapport à la situation actuelle, deux changements sont proposés, soit la suppression du service téléphonique avec trois numéros et l'introduction d'un service d'accès à l'internet recelant plus de possibilités. Cette nouvelle offre, qui proposera un service d'accès à l'internet de 80/8 Mbit/s, viendra non pas remplacer mais compléter l'offre dite de base garantissant des débits de transmission de 10/1 Mbit/s. La crise ayant plongé dans l'embarras financier des couches entières de la population et certains ménages n'ayant pas besoin d'une offre élargie à un prix plus élevé, il semble raisonnable de prévoir deux à haut débit distinctes. Fait intéressant, nous constatons également que les services de télécommunication à proprement dit, soit ceux qui peuvent être offerts par des fournisseurs de services de télécommunication, sont de moins en moins nombreux.