



24.05.2011

Modification de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST)

Rapport explicatif

1 Service universel

1.1 Introduction

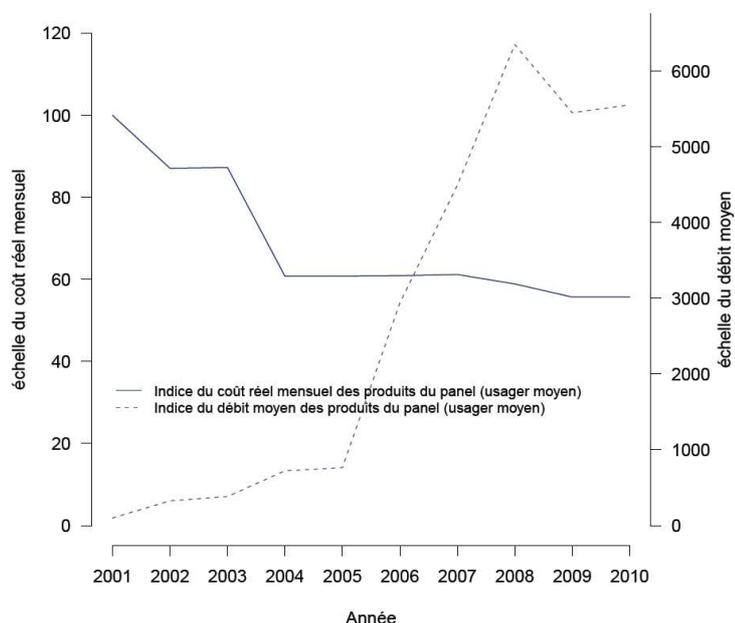
Tandis que la Commission fédérale de la communication (ComCom) veille à ce que le service universel soit assuré pour l'ensemble de la population et dans tout le pays en octroyant périodiquement une ou plusieurs concessions (art. 14, al. 1, LTC), le Conseil fédéral adapte périodiquement les prestations relevant du service universel aux besoins de la société et du monde économique et à l'état de la technique (art. 16, al. 3, LTC). La présente modification de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST) vise à adapter les prestations du service universel en matière de raccordement à large bande. Lors de la modification du 13 septembre 2006 de l'ordonnance précitée, il avait été prévu que le prix plafond du raccordement à large bande, introduit comme prestation du service universel à cette occasion, ferait l'objet d'un réexamen dans le courant de l'année 2010 afin de tenir compte de l'évolution du marché. Après un examen approfondi de l'évolution du marché en matière d'accès internet à large bande, il apparaît que non seulement le prix plafond dudit raccordement devrait être adapté mais également le débit minimum. De plus, plusieurs interventions parlementaires, dont notamment la motion Cathomas du 29 septembre 2010 (10.3742), demandent au Conseil fédéral de prendre des mesures pour augmenter le débit de transmission du raccordement à large bande dans le cadre du service universel.

1.2 Evolution des prix et des débits des services à large bande

Pour pouvoir apprécier le développement des prix des raccordements à haut débit sur réseaux fixes, considérons tout d'abord l'évolution du coût mensuel payé par un usager moyen ainsi que du débit descendant moyen correspondant (figure ci-dessous).

Le coût réel mensuel de chaque année correspond à la moyenne pondérée (par les parts de marché) des prix de l'offre standard la plus avantageuse commercialisée par chaque opérateur retenu pour l'analyse. L'offre standard, qui se définit par des débits minima descendant et ascendant fixés de manière à traduire les habitudes de consommation d'un usager moyen, évolue dans le temps. En procédant ainsi, on mesure l'évolution du coût des services les plus populaires, ce qui comporte l'avantage de refléter la réalité budgétaire des usagers. Quant au débit moyen, il s'agit de la moyenne pondérée des débits descendants correspondant aux offres standard prises en considération.

Figure : Indices des coûts des services à large bande sur réseaux fixes d'un usager moyen et débits moyens descendants des offres correspondantes (100 = 2001)



Sur la période d'observation retenue, on constate clairement différents mouvements. Ainsi, de 2001 à 2002, le coût supporté par un usager moyen a baissé, ce qui signifie que la concurrence entre les opérateurs s'est principalement exercée au niveau des prix. On assiste ensuite à une combinaison des effets, puisque le coût a diminué alors que le débit moyen a simultanément augmenté (2003 à 2004). Puis, de 2005 à 2008, la concurrence que se sont livrée les opérateurs s'est essentiellement traduite par une augmentation des débits offerts. De 2008 à 2009, la situation est un peu particulière puisque les deux variables ont baissé quoique dans des proportions différentes. A ce propos, précisons que la baisse du débit s'explique par la prise en compte dans l'indice de produits à débits moindres par rapport à 2008 mais faisant néanmoins partie du cadre analytique régissant le calcul dudit indice. En 2010, le débit moyen a légèrement augmenté alors que le coût est resté stable.

A partir des données collectées, l'on peut encore enrichir et compléter l'analyse en considérant deux indices en parallèle. Le premier n'est autre que le résultat de l'indexation des coûts réels mensuels d'un usager moyen. Le second est obtenu en normalisant les coûts par les débits fournis (descendants et ascendants) et en indexant les résultats. Les fournisseurs de services à large bande commercialisant des offres aux débits très différents, la normalisation des coûts permet ainsi de comparer diverses offres entre elles, en mesurant le coût par l'unité de mesure choisie (1 Mbit/s). L'évolution de ces deux indices est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau : Évolution des indices des coûts des services à large bande (100 = 2001)

Années	Coûts pour un usager moyen, prix réels	Coûts pour un usager moyen, standardisation à 1 Mbit/s
2001	100.0	100.0
2002	87.1	74.2
2003	87.3	73.0
2004	60.8	21.9
2005	60.8	18.5

2006	60.9	10.3
2007	61.2	4.3
2008	58.9	2.2
2009	55.7	1.9
2010	55.7	1.8

Chiffres calculés à partir du document « OFCOM, Coûts des services à large bande (DSL et câble modem): comparatif et évolution, Résultats (2009-2010), Bienne, décembre 2010 ». Voir les éditions précédentes pour l'établissement de la série et les questions d'ordre méthodologique.

Depuis 2006, année au cours de laquelle il a été décidé d'inclure la fourniture d'un raccordement à haut débit pour un prix plafonné dans le service universel, le coût réel mensuel d'un usager moyen a globalement baissé de 8,5%. Si le coût réel a augmenté en 2007, on observe l'année d'après une légère diminution (3,8%), laquelle peut essentiellement être imputée à la commercialisation des premières offres reposant sur le dégroupage de la boucle locale. En 2009, la baisse amorcée se confirme (5,4%). Cette tendance s'explique en partie par la commercialisation d'offres basées sur le dégroupage mais est également induite par la méthode appliquée (voir *supra*). Entre 2009 et 2010, les prix sont restés stables.

En examinant le second indice, on constate qu'au cours de ces dernières années, les débits offerts aux usagers n'ont cessé de croître. En effet, l'indice des coûts normalisés affiche une chute vertigineuse, laquelle se chiffre à 98,2% depuis 2001. L'explosion des débits fournis est particulièrement marquée à partir de 2004 et se traduit par une baisse importante de la valeur de l'indice. Cela atteste du fait que, depuis cette année-là, les différents concurrents présents sur le marché ne se sont plus affrontés en baissant leurs prix mais en augmentant les débits offerts aux consommateurs, jetant ainsi les bases nécessaires à une consommation croissante de services et d'applications gourmands en bande passante. Depuis 2006, le mouvement s'est poursuivi, l'indice passant de 10,3 à 1,8, soit 8,5 points de moins.

En résumé, de 2001 à 2002, le coût supporté par un usager moyen a baissé, ce qui signifie que la concurrence entre les opérateurs s'est principalement exercée au niveau des prix. On assiste ensuite, de 2003 à 2004, à une combinaison entre une diminution du prix et une augmentation du débit moyen. Puis, de 2005 à 2008, la concurrence que se sont livrée les opérateurs s'est essentiellement traduite par une augmentation des débits offerts. De l'analyse effectuée, on peut conclure que le «prix» d'une offre dite standard a diminué depuis 2006, mais dans des proportions qui restent somme toute modérées, notamment si l'on tient compte de l'effet méthode mentionné plus haut.

1.3 Modification des art. 16 et 22 OST

L'article 16, al. 2, let c, OST actuellement en vigueur donne l'obligation au concessionnaire du service universel de fournir un raccordement à large bande. Ce raccordement comprend non seulement un point fixe de terminaison du réseau mais également un canal vocal, un numéro de téléphone, une inscription dans l'annuaire du service téléphonique public et la connexion à Internet garantissant un débit de transmission de 600 Kbit/s du réseau à l'appareil final de l'abonné (*downstream*) et de 100 Kbit/s en sens inverse de l'appareil final vers le réseau (*upstream*).

Dans la grande majorité des cas, les fournisseurs de services de télécommunication – dont notamment le concessionnaire du service universel - offrent aujourd'hui aux particuliers un raccordement à haut débit via les technologies de l'ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), du VDSL (*Very high bit-rate DSL*) et du modem CATV (*Community Antenna TeleVision* ou télévision par câble). Les taux de desserte des différents réseaux sont de l'ordre de 98% pour l'ADSL, de 75% pour le VDSL et de 85% pour le réseau câblé.

La modification de l'art. 16 al. 2, let c, OST prévoit d'augmenter la vitesse minimum du raccordement à large bande à partir du premier trimestre 2012 sans modifier le régime des exceptions actuellement en vigueur. Ainsi, le débit minimum passerait de 600/100 Kbit/s¹ à 1 MBit/s (*downstream*) et 100 Kbit/s (*upstream*). Une telle augmentation du débit resterait compatible avec les technologies d'accès utilisées actuellement (liaison satellite ou réseau mobile), lorsque les technologies ADSL et VDSL ne permettent pas d'atteindre le débit minimum requis. Pour que soient offerts à toute la population des débits minimums plus élevés, il est important de tenir compte de l'évolution technologique et en particulier de la perspective d'offrir un raccordement à large bande au travers d'une liaison par satellite ou du réseau mobile (HSPDA *High Speed Downlink Packet Access*). Ainsi, l'augmentation du débit envisagée ci-dessus aurait pour effet d'augmenter d'environ 2200 unités le nombre de raccordements pour lesquels le minimum requis (1 Mbits/s) ne pourrait être fourni aujourd'hui par les technologies ADSL ou VDSL. Une telle augmentation n'aurait en conséquence qu'un effet très limité sur les coûts du service universel. Une nouvelle augmentation du débit minimum du raccordement à large bande sera examinée le moment venu.

Selon l'art. 22, al. 1, let. a, OST, le raccordement prévu à l'art 16, al. 1, let. c, doit être proposé actuellement au prix maximum de 69 francs par mois (hors TVA) par le concessionnaire du service universel. La modification de cette disposition prévoit une diminution du prix plafond d'environ 20 % à 55 francs par mois (hors TVA). Une telle diminution du prix plafond n'a pas d'impact sur les prix effectivement pratiqués aujourd'hui, dans la mesure où le concessionnaire du service universel prélève déjà ce montant pour les connexions mettant à disposition des débits jusqu'à 1 MBit/s. A cet égard, le concessionnaire du service universel a spontanément baissé ses prix en août 2008. Le niveau du prix plafond pour le raccordement à large bande sera réexaminé avant l'échéance de la concession de service universel 2008-2017 attribuée à Swisscom.

1.4 Initiatives prises dans l'Union européenne

Avec la modification de la directive "service universel" de l'UE adoptée le 25 novembre 2009² et à mettre en oeuvre par les Etats Membres jusqu'au 25 mai 2011 au plus tard, il est maintenant possible pour un Etat membre d'inclure un accès Internet à large bande dans le service universel³. La directive modifiée ne définit cependant pas le débit minimal et chaque Etat membre est dès lors libre de fixer le débit en fonction des circonstances nationales.

La Commission européenne a ouvert, en mai 2010, une consultation sur le futur service universel à l'ère numérique, dont le but était d'examiner si les principes du service universel en vigueur aujourd'hui et datant de 2002 doivent être adaptés afin de continuer à satisfaire les besoins dans les dix prochaines années. La question de l'inclusion du haut débit dans le service universel constituait un thème central de ladite consultation.

D'autre part, la Stratégie numérique pour l'Europe *Digital Agenda for Europe*⁴, l'une des sept initiatives de la Stratégie Europe 2020⁵, a notamment pour objectif que le haut débit de base (entre 1 MBit/s et 2

¹ 600 Kbit/s *downstream* et 100 Kbit/s *upstream*.

² Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel"), JO L 108 du 24.4.2002, p.51; modifiée en dernier lieu par la Directive 2009/136/CE, JO L 337 du 18.12.2009, p. 11.

³ Auparavant, seul un accès Internet à bande étroite (56 Kbits/s) pouvait faire partie du service universel et être éventuellement financé dans le cadre du service universel (fonds publics ou financement par le secteur au moyen d'un fonds).

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie numérique pour l'Europe, Bruxelles, 19.05.2010, COM(2010) 245 final et Corrigendum COM(2010)245 final/2.

⁵ Communication de la Commission, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010) 2020.

Mbit/s)⁶ soit mis à la disposition de tous les Européens d'ici à 2013. Cette stratégie vise également à faire en sorte que d'ici à 2020, tous les Européens aient accès à des vitesses de connexion de plus de 30 Mbit/s, et que 50% au moins des ménages s'abonnent à des connexions de plus de 100 Mbit/s.

À l'heure actuelle, outre la Suisse, seule la Finlande a inclus un raccordement à large bande (1 Mbit/s) dans le service universel, et ce depuis le 1er juillet 2010.

2 Protection de la jeunesse

2.1 Introduction

Dans son rapport du 17 septembre 2010 en réponse au postulat 09.3002 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats, le Conseil fédéral a identifié des mesures pour remédier aux problèmes rencontrés sur le marché suisse des télécommunications. La plupart de ces mesures ne sont réalisables qu'en apportant des modifications au niveau de la loi. Il en va en principe ainsi des mesures envisagées dans le domaine de la protection des consommateurs et de la jeunesse. Toutefois, l'art. 12b de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC) confère au Conseil fédéral un large pouvoir d'intervention en le chargeant de réglementer les services à valeur ajoutée afin d'empêcher les abus. Aussi est-il possible de mettre en oeuvre l'une des mesures prévues dans le rapport précité du Conseil fédéral par une modification de l'art. 41 OST (protection des mineurs).

2.2 Modification de l'art. 41 OST

Dans sa teneur actuelle, l'art. 41 OST oblige les fournisseurs de services de télécommunication de bloquer automatiquement l'accès aux services à valeur ajoutée à caractère érotique ou pornographique pour autant qu'ils aient pu prendre connaissance du fait que le client ou l'utilisateur est âgé de moins de 16 ans. Tout en maintenant cette disposition générale (al. 1), la modification envisagée oblige plus spécifiquement les fournisseurs de services de télécommunication mobiles à s'assurer que la personne qui utilise effectivement les services fournis soit âgée de 16 ans au moins (al. 2).

Concrètement, lors de la conclusion d'un contrat de téléphonie mobile (par abonnement ou sur la base d'une formule à prépaiement), le fournisseur devra s'enquérir auprès de la personne qui conclut le contrat (le client au sens de l'art. 1, let. b, OST) de l'âge de l'utilisateur principal (au sens de l'art. 1, let. a, OST). Si celui-ci a moins de 16 ans, le fournisseur doit enregistrer son âge et garantir les blocages prévus aux lettres a à c de l'al. 1. S'il a un doute sur l'âge indiqué, il doit procéder à une vérification. Pour ce faire, il demandera la production d'une pièce d'identité officielle.

Ces démarches valent également dans le cas de la modification, à la demande du client, d'un contrat portant sur un raccordement existant, en particulier lors de l'achat d'un nouvel appareil de téléphonie mobile. En revanche, l'art. 41, al. 2, n'est pas applicable à la prolongation périodique automatique d'un contrat à l'issue de sa durée initiale.

⁶ Bien qu'il n'y ait pas d'indication précise sur la valeur seuil, le haut débit de base peut être compris entre 1 Mbits/s et 2 Mbits/s (cf. discours de Neelie Kroes, Commissaire européenne en charge de la société numérique, du 15 septembre 2010, donné à l'occasion du Nordic Broadband Forum 2010).