



14.08.2013

Audition relative à la modification de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST)

Synthèse des résultats

1. Généralités

En application de l'art. 10 de la loi sur la procédure de consultation (RS 172.061), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a procédé à une audition des milieux concernés au sujet du projet de modifications de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur les services de télécommunication (OST; RS 784.101.1). L'audition s'est déroulée du 17 avril au 21 juin 2013.

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) a reçu 41 réponses. Dix-sept participants approuvent dans les grandes lignes la révision proposée, tandis que 20 y sont plutôt opposés. Quatre participants ne se positionnent pas ou ne s'expriment pas sur le contenu de la révision.

Les fournisseurs offrant des produits dégroupés (notamment **Orange, Sunrise, Verizon, VTX**) ainsi que les organisations de défense des consommateurs approuvent le projet, totalement ou dans les grandes lignes. A l'inverse, Swisscom, les exploitants de réseaux câblés, les entreprises de fibre optique ainsi que les associations **asut** et **openaxs** le rejettent globalement ou partiellement. L'**asut** mentionne toutefois des divergences d'opinions au sein de l'association. **CATV Group** se joint aux avis de l'**asut** et de **Swisscom, Yetnet Genossenschaftsverband** à celui de **Swisscable**. Parmi les partis politiques, le **Parti Bourgeois-Démocratique Suisse (PBD)**, les **Verts**, l'**Union Démocratique du Centre (UDC)** et le **Parti socialiste suisse (PS)** s'opposent au projet. Le **PDC** et le **PLR. Les libéraux-radicaux** se positionnent en faveur de la révision.

2. Aperçu

Les opposants à la révision craignent notamment que la modification de l'ordonnance crée une insécurité du droit et qu'elle ait des répercussions négatives sur les investissements dans les réseaux de fibre optique, en particulier dans les régions périphériques. Sans entrer dans le détail des différentes dispositions du projet, **energie-cluster.ch**, l'**Institut für Wirtschaftsstudien Basel AG**, **openaxs**, l'**Association des Communes Suisses**, les **Services Industriels de Genève** et la **Direction de l'économie publique du canton de Berne** se prononcent contre une révision de l'OST. Le **Département für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden** redoute également un effet négatif sur l'aménagement des réseaux à large bande; il demande d'examiner les modifications proposées en fonction des possibilités d'investissement des fournisseurs de services de télécommunication (FST) et de les adapter le cas échéant. **Economiesuisse** ne peut présenter un avis tranché en raison des positions divergentes de ses membres, mais s'exprime néanmoins de manière plutôt critique sur la révision. **Fibreoptique Suisse** remet en question la base légale de la révision et ne voit pas la nécessité d'adapter l'ordonnance; l'organisation craint que la dynamique d'investissement soit freinée

par une insécurité du droit et une baisse des prix. Le **Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)** estime que le projet constitue un obstacle à l'investissement, notamment dans les régions périphériques. **Swisscable** rejette le projet car les instruments proposés sont complexes et les effets peu clairs, ce qui risque d'engendrer une insécurité du droit. Selon **Swisscom**, les changements proposés provoqueront à court terme une baisse massive des prix des services d'interconnexion et des lignes louées, notamment sur le raccordement d'abonné. Swisscom redoute de ce fait une distorsion de la concurrence sur les infrastructures, raison pour laquelle l'ordonnance ne serait pas compatible avec la volonté du législateur. **Upc cablecom** souligne le rôle central de la concurrence sur les infrastructures et préfère les dispositions actuelles, basées sur les investissements de renouvellement. Upc cablecom estime en outre qu'une hausse des prix pour le raccordement d'abonné est un signal positif incitant les fournisseurs à investir.

Pour les partisans de la révision, les changements proposés favoriseront la concurrence et auront un effet positif sur les prestations et sur l'attractivité économique de la Suisse; ils ne pensent pas que la révision freinera les investissements. Se référant à des résultats d'études scientifiques, **Sunrise** s'attend à des effets plutôt positifs sur les investissements dans les réseaux de fibre optique ainsi qu'à une plus grande incitation pour les fournisseurs tiers à investir dans les régions périphériques. Le bureau d'avocats **Schneider Rechtsanwälte** indique sur la base de différentes études qu'une baisse des prix pour le raccordement d'abonné n'aura pas de répercussions négatives sur les investissements dans la fibre optique. De nombreux partisans de la révision s'opposent toutefois à une introduction graduelle des services d'interconnexion et de lignes louées; pour eux, une telle mesure ne se justifie pas. Cette opinion est partagée par **BT, mobilzone, Orange, SwiNOG Federation et Talk Easy**, qui ne s'expriment pas sur les autres dispositions. La **Chambre vaudoise des arts et métiers** et le **Centre Patronal** apprécient en particulier la formulation neutre de l'ordonnance. **Colt** se réjouit de l'engagement du DETEC. La **Fondation pour la protection des consommateurs (FPC)** est convaincue que la révision renforcera la concurrence et conduira à une baisse des prix pour les abonnés; en outre, la révision ne devrait pas modifier fondamentalement les incitations à investir. **Sunrise** souscrit globalement au projet qualifié de compromis, mais s'oppose à la fixation d'un prix plancher et à une introduction graduelle des services d'interconnexion et de lignes louées. La **Fédération romande des consommateurs (FRC)**, **Verizon** et **VTX** saluent expressément les dispositions sur l'effet de ciseaux mais n'approuvent pas l'introduction graduelle.

L'**Union suisse des arts et métiers (USAM)** reconnaît que la réglementation actuelle n'est plus adaptée à l'évolution technique mais n'est pas certaine que les modifications proposées apporteront une amélioration. Elle regrette l'absence de scénarios d'impact plausibles et quantifiables et propose une sorte de phase pilote durant laquelle la réglementation en vigueur serait maintenue. Par ailleurs, l'USAM doute que le projet soit conforme à la loi.

La **Antennengenossenschaft Fehraltorf (AGF)** ne fait pas de commentaire.

Pour le **Konsumentenforum kf**, il est difficile d'évaluer les effets de la révision. En principe, toute forme de concurrence est à encourager. Cependant, les modifications prévues ne devraient en aucun cas bloquer les investissements.

Le **Gruppe Initiantinnen der Unterschriften-Aktion für Fernsehuntertitelung im Schweizer Privatfernsehen - Region Südostschweiz-Zürich 2008** et **sonos Schweiz - Verband für Gehörlosen- und Hörgeschädigten-Organisationen** ne se prononcent pas sur le projet lui-même.

3. Avis sur les dispositions

Article 1

Pour **Swisscom**, il est inutile de définir le prix d'accès. Hormis ce point, les compléments proposés à l'art. 1 OST figurent systématiquement au mauvais endroit.

Article 52 Non-discrimination

La **FRC**, **Verizon** et **VTX** approuvent expressément les dispositions sur l'effet de ciseaux. **Sunrise** demande un accès non discriminatoire et cite une étude affirmant qu'une hausse des prix du raccordement sur le cuivre augmenterait la probabilité d'apparition d'un effet de ciseaux.

L'**asut**, **Swisscable** et **Swisscom** rejettent l'idée d'un examen visant à établir l'existence d'un effet de ciseaux. L'**asut** relève que de tels instruments figurent déjà dans le droit des cartels. Il est peu vraisemblable qu'un effet de ciseaux puisse être engendré dans l'environnement concurrentiel actuel. Un tel examen risquerait plutôt d'entraver la concurrence au niveau des clients finaux. **Swisscom** conteste avoir provoqué un effet de ciseaux par le passé. Le seul cas d'examen d'un éventuel effet de ciseaux par la Commission de la concurrence (Comco) ne concernait pas les services d'accès mentionnés à l'art. 11 de la loi sur les télécommunications (LTC). En principe, le droit des cartels a déjà un rôle préventif en ce qui concerne l'effet de ciseaux. Par ailleurs, la réglementation sectorielle permet déjà à l'OFCOM d'intervenir en sa qualité d'autorité de surveillance. L'évolution du marché, qui permet à d'autres fournisseurs de services de télécommunication de se positionner et de réaliser des bénéfices, exclut aussi l'examen d'un effet de ciseaux. Vu la concurrence sur les autres infrastructures, par exemple les infrastructures de câble, l'apparition d'un effet de ciseaux semble illogique, car celui-ci pousserait les clients à migrer vers d'autres infrastructures. Actuellement, il n'existe pas de bases légales pour l'introduction de tels instruments. Dans le cas d'un effet de ciseaux et de fixation de prix dans ce contexte, l'obligation de non-discrimination prendrait le pas sur le principe de l'orientation des prix sur les coûts, ce qui équivaut à une contradiction *intra legem*. Dès lors, les autres FST ne pourraient pratiquement pas faire valoir un effet de ciseaux sans risque de procès. Swisscom craint aussi qu'il faille adapter les prix de gros en cours d'année en fonction des offres promotionnelles destinées aux clients finaux. Si l'examen de l'effet de ciseaux se déroule sur une année, la Commission fédérale de la communication (ComCom) pourrait difficilement respecter le délai de décision de sept mois prévu dans la LTC. Un examen de l'existence d'un effet de ciseaux par la ComCom pourrait ainsi pousser Swisscom à renoncer à proposer des offres avantageuses, ce qui va à l'encontre de l'article de la LTC garantissant des offres avantageuses. Des tarifs inférieurs aux prix fixés en fonction des coûts entraveraient notamment la concurrence sur les infrastructures.

Selon **economiesuisse**, les problèmes qui rendraient nécessaire d'examiner s'il existe un effet de ciseaux ne devraient pas se poser avec un bon fonctionnement de la réglementation actuelle.

Article 54 Alignement des prix sur les coûts, principe

Pour **Swisscom**, la révision de l'OST doit améliorer la sécurité du droit. L'opérateur demande donc que les principaux paramètres de régulation des prix soient régis en détail dans l'ordonnance. Swisscom propose aussi de modifier les termes de l'art. 54, al. 2, let. c, sur les coûts joints et les frais généraux pertinents ainsi que de l'art. 54, al. 2, let. d, sur la rémunération, en usage dans le secteur, du capital utilisé pour les investissements. En ce qui concerne ce dernier point, il conviendrait de reprendre en grande partie les dispositions de l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité. L'**asut** et **Fibreoptique Suisse** formulent une proposition analogue. Par ailleurs, **Swisscom** souhaite compléter l'art. 54 en y ajoutant un nouvel alinéa qui fixerait dans l'OST la durée d'utilisation des éléments de réseau conformément à la pratique actuelle de la ComCom.

L'**Union suisse des arts et métiers** propose de conserver, dans une phase pilote, la réglementation actuelle et de publier en parallèle les résultats des calculs établis selon les instruments figurant dans le projet d'ordonnance.

Article 54a Evaluation des canalisations de câbles

La **FRC**, l'**Union suisse des arts et métiers** et **VTX** se prononcent expressément en faveur de l'évaluation du prix des canalisations de câbles prévue dans le projet.

Le **PBD** est satisfait que les coûts historiques ne soient plus pris en compte dans les propositions d'évaluation du prix des canalisations de câbles.

Sunrise aurait préféré une évaluation historique du prix des canalisations de câbles. L'opérateur demande que le capital investi au moins soit déterminé sur la base des coûts historiques.

Swisscom rejette la nouvelle disposition relative à l'évaluation du prix des canalisations de câbles. Elle est contradictoire car la situation du fournisseur occupant une position dominante est confondue avec celle d'un fournisseur efficace. Si les coûts étaient calculés selon l'IRA, il conviendrait de tenir compte de manière cohérente de la situation du fournisseur dominant également lors de la définition des investissements de renouvellement. Swisscom se dit toutefois prêt à accepter, à certaines conditions, une baisse modérée des prix pour les canalisations de câbles et le raccordement d'abonné.

Economiesuisse, **Fibreoptique Suisse** et **Swisscable** mettent en garde contre l'insécurité du droit provoquée par la modification de la disposition ainsi que contre une possible diminution des investissements.

Article 54b Prix plancher

Pour des raisons différentes, **Swisscom** et **Sunrise** ne veulent pas de prix plancher.

Pour **Swisscom**, une entreprise doit pouvoir couvrir l'ensemble de ses coûts à long terme pour amortir et financer les investissements réalisés. Cela ne serait pas le cas avec des prix calculés en fonction des coûts SRIC+. Dès lors, on s'écarte du principe des marchés contestables, qui s'est pourtant imposé comme modèle de simulation des prix en cas d'entrée d'un nouvel acteur sur le marché (prix LRIC). Aucun nouveau fournisseur n'entrerait sur un marché où les prix sont fixés sur la base des coûts SRIC+, tandis que la méthode LRIC offre aux fournisseurs disposant de leur propre infrastructure la marge de manœuvre nécessaire pour investir. L'introduction d'un prix plancher calculé en fonction des coûts SRIC+ rendrait le principe de réglementation incohérent et serait contraire à la régulation des prix prévue dans le cadre de la LTC. En cas d'application de l'art. 54b, Swisscom estime que le prix pour le raccordement d'abonné s'établirait à environ 4 francs, soit une baisse de près de 75%.

Sunrise juge inadéquat de recourir à un modèle de coûts pour déduire les coûts SRIC+ en tant que prix plancher. Un modèle de coûts permet au fournisseur dominant d'avoir une base de coûts trop élevée car celui-ci peut déterminer lui-même dans une large mesure les paramètres du modèle. Par ailleurs, la fixation d'un prix plancher est inutile puisque les coûts SRIC+ sont toujours inférieurs aux coûts LRIC+. Une mesure appropriée pour reconnaître une sous-couverture des coûts réglementaires serait d'exiger une comptabilité séparée ainsi que l'harmonisation de la comptabilité analytique avec les comptes annuels que la loi demande de présenter.

Selon **economiesuisse**, les problèmes qui rendraient nécessaire la fixation d'un prix plancher ne devraient pas se poser avec un bon fonctionnement de la réglementation actuelle.

Upc Cablecom remarque que les coûts SRIC ne tiennent pas compte des infrastructures planifiées sur le long terme. Par contre, les coûts LRIC sont reconnus et permettent de déterminer les coûts d'une prestation performante et concurrentielle.

Article 54c Fixation des prix en cas d'effet de ciseaux

Pour l'**Union suisse des arts et métiers**, **Swisscable**, **Swisscom** et **upc cablecom**, l'examen de l'existence d'un effet de ciseaux provoque une insécurité du droit. Selon **Swisscom**, plusieurs modalités du processus d'examen ne sont pas claires et ne peuvent pas être déduites à partir du texte de la disposition.

Article 55 Interfaces

Call Venture attend de l'OFCOM qu'il établisse un catalogue des nouvelles interfaces pour les réseaux IP/NGN. **VTX** souligne aussi la nécessité d'introduire de nouvelles interfaces IP. Par rapport aux autres fournisseurs européens, Swisscom tarde en effet à introduire des interfaces IP.

Swisscom suggère de modifier l'art. 55, al. 2, projet OST: le fournisseur dominant devrait être tenu uniquement de proposer les interfaces recommandées par l'OFCOM ainsi que les autres interfaces qu'il utilise pour ses propres services. L'opérateur juge contraire à la Constitution et à la loi le fait d'obliger encore le fournisseur dominant à offrir des services d'interconnexion et des lignes louées basés sur la technologie TDM une fois achevée la transition vers les réseaux NGN.

Article 58 Accès totalement dégroupé à la boucle locale

La **Chambre vaudoise des arts et métiers** et le **Centre Patronal** apprécient la formulation neutre de l'ordonnance. Dans le projet, aucune technologie de raccordement particulière n'est promue artificiellement ni entravée.

L'**asut**, le **PBD**, **Fibreoptique Suisse**, **Swisscable** et **Swisscom** s'opposent formellement à l'application d'un delta de performances pour la fixation du prix du dégroupage. Le prix pour le raccordement d'abonné doit continuer à être défini sur la base des investissements de renouvellement de la paire torsadée métallique. **Swisscom** demande en outre d'inscrire ce point dans l'OST.

Fibreoptique Suisse et **Swisscom** soulignent le fait que le principe de l'actif moderne équivalent (MEA) ne figure pas dans la loi. L'introduction d'un delta de performances ne repose sur aucune base légale et entre en contradiction avec les derniers développements dans l'UE. En outre, la formulation est imprécise; elle confère une trop grande marge d'appréciation à la ComCom et accroît l'insécurité du droit. Cette crainte est partagée par l'**asut**, le **PBD**, l'**Union suisse des arts et métiers** et **Swisscable**.

Economiesuisse est favorable à l'application du modèle MEA. Toutefois, les conséquences des nouveaux instruments, notamment du delta de performances, devraient être explicitées plus clairement avant leur mise en œuvre.

Article 61 Interconnexion

Economiesuisse approuve la prise en considération de l'évolution tout IP dans le modèle de calcul. L'**asut** estime aussi qu'il faut dûment tenir compte des processus de transformation technologiques lors de la fixation des prix.

BT, la **FRC**, **mobilezone**, l'**Union suisse des arts et métiers**, **Sunrise**, **SwiNOG Federation**, **Talk Easy**, **Verizon** et **VTX** se prononcent explicitement contre une introduction graduelle des services d'interconnexion. **Sunrise** et l'**Union suisse des arts et métiers** pensent qu'elle n'est pas compatible avec la méthode d'évaluation actuelle d'un fournisseur hypothétique performant (construction d'un réseau du jour au lendemain). En outre, **Sunrise** trouve problématique la méthode proposée. Pour **Talk Easy**, ce changement n'est pas une surprise et il se justifie. Pour **Verizon**, l'introduction graduelle retarde encore un développement pourtant indispensable et contredit la jurisprudence actuelle. Dans l'UE, la technologie NGN est en passe de devenir l'actif moderne équivalent.

Swisscom et l'**asut** estiment au contraire que le modèle d'introduction graduelle prévu est trop court pour une transition vers le tout IP. Une introduction graduelle doit s'étendre sur 4 à 5 ans au moins. **Swisscom** craint qu'une introduction graduelle sur 2 ans provoque une chute abrupte du prix de l'interconnexion; dans certains cas, la baisse sur une année pourrait être de 30% au moins. L'introduction graduelle doit aussi être coordonnée avec la migration effective.

Pour le bureau d'avocats **Schneider Rechtsanwälte**, il ne faut pas renoncer à l'introduction de tarifs établis en fonction de la capacité. **Swisscom** est d'avis que le mode de calcul et la structure des prix doivent être négociés entre les partenaires à l'interconnexion. L'empiètement sur l'autonomie des partenaires à l'interconnexion en matière de fixation des tarifs contrevient au principe de subsidiarité sous-jacent à la réglementation de l'accès.

Article 62 Lignes louées

Les remarques à propos de l'introduction graduelle formulées ci-dessus pour l'art. 61 Interconnexion sont aussi valables pour les lignes louées. **Swisscom** pense en outre qu'une introduction graduelle sur 2 ans provoquera une chute abrupte du prix des lignes louées; dans certains cas, la baisse sur une année pourrait être de 20% au moins.

Liste des participants

Antennengenossenschaft Fehraltorf (AGF)

Association des communes suisses (ACS)

asut - Association suisse d'usagers de télécommunication

BT Switzerland AG

Callventure Telecommunications SA

CATV Group

Chambre vaudoise des arts et métiers

CP Centre Patronal

COLT Telecom Services AG

Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS)

Direction de l'économie publique du canton de Berne

economiesuisse

energie-cluster

Fédération romande des consommateurs (FRC)

Fibreoptique Suisse

Fondation pour la protection des consommateurs (FPC)

Gruppe Initiantinnen der Unterschriften-Aktion für Fernsehuntertitelung im Schweizer Privatfernsehen - Region Südostschweiz-Zürich 2008

IWSB-Institut für Wirtschaftsstudien Basel AG

Konsumentenforum kf

Les verts

mobilezone com ag

openaxs

Orange Communications SA

Parti socialiste suisse PS

PBD - Parti Bourgeois-Démocratique Suisse

PDC suisse

PLR. Les libéraux-radicaux

SAB - Groupement suisse pour les régions de montagne

Schnyder Rechtsanwälte

Services Industriels de Genève SIG

sonos Schweiz. Verband für Gehörlosen- und Hörgeschädigten-Organisationen

Sunrise Communications AG

SwiNOG Federation

Swisscable

Swisscom (Suisse) SA

TalkEasy GmbH

UDC Suisse

Union suisse des arts et métiers (USAM)

upc cablecom GmbH

Verizon Switzerland AG

VTX Telecom SA

Yetnet Genossenschaftsverband