



Eidgenössische
Kommunikations-
Kommission

Commission
fédérale
de la communication

Commissione
federale
delle comunicazioni

Cumissiu
federala
da comunicaziun

Federal
Communications
Commission

Rapport

de la Commission fédérale de la communication (ComCom)

à l'intention du Président de la Confédération

**concernant l'octroi des concessions
IMT-2000/UMTS
en Suisse**

Berne, le 30 mars 2001

(version française révisée)

S'agissant de l'attribution des concessions UMTS, le Conseil fédéral et le Parlement ont posé des questions relevant essentiellement de la politique des finances. Les réponses à ces questions sont contenues dans le présent rapport établi par la Commission fédérale de la communication (ComCom).

Afin d'étayer l'évaluation des événements en question, il est toutefois nécessaire de dégager une vue globale de la procédure tout entière et de son résultat, en particulier sous l'angle de la politique des télécommunications et de l'économie publique. C'est la raison pour laquelle le présent rapport met en évidence les objectifs de la ComCom et le contexte économique, le déroulement de la procédure et les décisions prises par la ComCom ainsi que les conséquences et les enseignements qui découlent de la procédure d'attribution en question.

A) Objectifs de la ComCom et évolution du marché en 2000

1) Objectifs de la ComCom pour l'attribution des concession IMT-2000/UMTS¹

L'objectif suprême fixé dans la loi sur les télécommunications est de fournir à la population, à l'économie et à l'administration des services de télécommunication variés, avantageux et de qualité. Outre la fourniture du service universel, aujourd'hui assurée, cet objectif doit être atteint en suscitant une concurrence efficace (art. 1 LTC). En mettant au concours quatre concessions UMTS, la ComCom entendait remplir ce mandat légal. Par conséquent, l'attribution d'au moins une concession à un nouvel acteur du marché revêtait pour la ComCom une priorité absolue.²

Concernant la procédure d'attribution, l'aménagement d'une procédure de sélection objective, transparente et non-discriminatoire constituait pour l'autorité concédante qu'est la ComCom l'objectif premier,³ expressément formulé et communiqué comme tel, qu'il s'agissait de réaliser grâce à une vente aux enchères. Dans le cas d'une technologie n'ayant pas encore été éprouvée sur le marché, une vente aux enchères a ceci d'avantageux que la valeur marchande d'une concession dans le cadre donné est précisément déterminée par le secteur des télécommunications, mieux placé que l'Etat pour estimer les chances d'avenir d'une nouvelle technologie. Dès lors, il reste à l'autorité réglementaire à fixer à la fois les conditions générales de la procédure d'attribution et celles de la concession.

En principe, en optant pour la vente aux enchères comme procédure d'adjudication, la ComCom ne cherchait pas à maximiser les profits, mais visait à attribuer les concessions de manière transparente et conforme aux conditions du marché.

¹ UMTS est la norme européenne de la famille IMT-2000, qui comprend cinq normes d'interface radio. Elle est dénommée ci-après "UMTS".

² Les résultats du processus d'adjudication UMTS depuis décembre 2000 en Pologne, en France et en Belgique ont confirmé l'une des craintes que nourrissait la ComCom: le prix d'entrée élevé ou bien la mise minimale pour ce type de concession a joué un rôle non négligeable dans la désaffection des intéressés pour l'attribution de ces licences UMTS. Dans ces pays, il n'est désormais plus possible d'attribuer toutes les concessions, ce qui va à l'encontre du but initial de renforcer la concurrence, accentue les tendances oligopolistiques et, en fin de compte, s'avère être au détriment des consommateurs.

Ainsi, la position fondamentale de la ComCom recoupe celle du Conseil fédéral lorsque ce dernier parvient à la conclusion, dans son rapport de consultation "Solution globale Post/Swisscom SA" (p. 20) concernant la participation au capital de Swisscom, que "lors de ses futures décisions, il tiendra surtout compte, outre les considérations financières, des intérêts du pays sur le plan de l'économie publique".

³ Cf. en particulier les communiqués de presse du 26 août 1999 et du 29 août 2000. Ils constituent les principes dont découle l'attribution des concessions selon l'art. 24, al. 2, LTC. Dans le cadre du 4^e protocole GATS, la Suisse a notamment respecté les obligations internationales qui correspondent aux dispositions susmentionnées de la LTC. Cf. WTO, Fourth Protocol to General Agreement on Trade in Services (GATS), n° S/L/20 (30.4.96/15.4.97); pour les obligations spéciales de la Suisse dans le domaine des télécommunications: cf. GATS/SC/83/Suppl.3/Rev.1 (28.1.98).

De plus, en faisant coïncider l'attribution des concessions avec le calendrier de l'UE, la ComCom souhaitait donner à la Suisse la possibilité d'introduire cette nouvelle technologie en même temps que les pays voisins puisque l'UMTS est une plate-forme de services mobiles qui est appelée à revêtir une très haute importance pour l'évolution économique future dans notre pays. Pour que la Suisse puisse avancer au même pas que l'UE, il était important d'éviter tout retard dans le processus d'attribution, en particulier les longues procédures auprès du Tribunal fédéral, comme ce fut le cas lors de l'attribution des concessions GSM⁴. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que pour l'attribution des concessions GSM, la Suisse était l'un des derniers pays européens à ouvrir son marché des services mobiles (révision de la loi sur les télécommunications en 1998). Le fait que, pour les concessions UMTS, la Suisse se situe désormais en milieu de peloton des pays européens (cf. fig. 6), montre la volonté des autorités d'accélérer le processus. Pour les exploitants de réseau GSM, qui visaient tous une concession UMTS, cette allure forcée a cependant représenté un grand défi, car le financement et la planification d'un nouveau réseau UMTS, contrairement à de nombreux réseaux situés dans d'autres pays européens, doivent déjà être garantis avant la fin de la construction du réseau GSM.

Les autres aspects considérés comme essentiels par la ComCom dans cette attribution concernent la sécurité juridique et la crédibilité des autorités, puisqu'elles sont de nature à susciter la confiance dans les institutions, ce qui est primordial pour la place économique suisse et pour les investisseurs en général. A noter que les entreprises concernées injectent dans les infrastructures et le développement du marché en Suisse des sommes calculées en milliards de francs. Pour ces raisons, la ComCom, tout comme l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ont accordé une grande importance au déroulement correct de la procédure.

2) Le marché des télécommunications en 2000: euphorie et désenchantement

Une infrastructure de télécommunications moderne et bien développée est d'une importance cruciale pour la place économique suisse et pour la société de l'information dans notre pays. L'évolution rapide de la technologie et de la société a aussi besoin des services de communication mobile. Pour que cette communication puisse se poursuivre dans un contexte concurrentiel, les facteurs clés sont une extension rapide des réseaux, l'introduction de services novateurs, des prix adéquats et un degré élevé de compatibilité des réseaux avec l'environnement.

Jusqu'au printemps 2000 régnait encore l'euphorie de l'internet et des télécommunications, dont l'une des causes – et non des moindres – est l'explosion du marché de la téléphonie mobile et les nombreux nouveaux opérateurs arrivant sur le marché libéralisé avec leurs grandioses plans d'exploitation. Selon les analyses actuelles, il apparaît que les gains espérés étaient mal évalués, de sorte que les actions des entreprises de télécommunication et de l'Internet étaient largement surévaluées, ce qui a aussi entraîné le transfert de sommes colossales lors des rachats d'entreprises.

A noter que pendant la période d'euphorie qu'ont connue les télécommunications au printemps, la Confédération a eu sa part au profit: lors de la vente aux enchères des concessions WLL (Wireless Local Loop) de mars à mai 2000, qui portait également sur des fréquences de radiocommunication, ce sont au total 583 millions de francs qu'a rapporté à la Confédération, à la surprise générale, cette solution de rechange au réseau de raccordement de Swisscom.⁵

⁴ Les recours autrefois déposés par Sunrise auprès du Tribunal fédéral ont entraîné une longue période d'incertitude concernant les concessions de diAx et d'Orange, et ont de ce fait ralenti l'aménagement de l'infrastructure.

⁵ Dans d'autres pays, les concessions WLL ont été attribuées à des prix largement inférieurs selon l'époque considérée: ainsi, les licences vendues en Grande-Bretagne en novembre 2000 et en Autriche en janvier 2001 ont à peine atteint respectivement la somme de 99 millions et 2 millions de francs. Le résultat flatteur obtenu en Suisse lors de la vente aux enchères WLL est toutefois assombri par le fait que 2 des 3 importantes concessions nationales restent inutilisées ou, pour le

Depuis l'été 2000, le vent a complètement tourné et l'euphorie a laissé place au désenchantement. Les investisseurs sont désormais sceptiques et réticents à l'égard du secteur des télécommunications et de l'Internet. Des doutes de plus en plus forts ont été exprimés quant à savoir si la prochaine génération de terminaux de téléphonie mobile serait prête à temps, et si le succès commercial des systèmes UMTS serait au rendez-vous. S'agissant de la mise en œuvre de la technologie UMTS sur le marché, l'incertitude a grandi, notamment à cause des retards dans l'introduction du système GPRS. Cette technologie fondée sur le GSM devrait cependant apporter, d'une part, davantage de clarté concernant la demande effective de services mobiles à large bande, mais elle pourrait, d'autre part, représenter pendant un certain temps une concurrence sérieuse à l'UMTS. En outre, les grandes incertitudes qu'engendre l'évolution rapide des marchés des télécommunications rend difficile toute stratégie ou pronostic à long terme. Tous ces facteurs sont solidairement responsables de la chute brutale qu'a connu le cours des actions de presque toutes les entreprises de télécommunication. Dans l'intervalle, même les valeurs boursières des fabricants de téléphones portables et des fabricants de réseaux, dont on exige en outre de pouvoir financer les réseaux à l'avance, sont atteintes par le marasme.

De plus, les prix parfois très élevés des concessions et les investissements gigantesques qu'il s'agit de consentir dans les réseaux, dans le développement de nouveaux services et dans le marketing, ont provoqué une détérioration majeure de la situation sur le marché des capitaux. Pour les entreprises très endettées⁶, qui ont par exemple payé des montants très élevés lors des ventes aux enchères, ces dettes pèsent sur les bilans. Le montant élevé des intérêts à payer et les amortissements à effectuer pour le goodwill diminuent la rentabilité, ce qui entraîne une pression à la baisse sur tous les titres du secteur en question sur les marchés financiers. En conséquence, le "rating" (évaluation de la capacité de paiement) de nombreuses entreprises de télécommunication a diminué et l'acquisition de capitaux s'est avérée logiquement de plus en plus difficile et notablement plus chère pour elles dès octobre 2000, c'est-à-dire peu avant la vente aux enchères organisée en Suisse. Pour assurer à long terme le financement du coût élevé des licences, les crédits bancaires à court terme de nombreuses entreprises de télécommunication ont été convertis dès l'automne 2000 en emprunts obligataires. Au vu de la demande massive adressée au marché des capitaux et des hésitations croissantes concernant l'état de santé des entreprises, les rendements exigés par les investisseurs ont augmenté. La figure 1 montre que le secteur des télécommunications a dû acquérir ses prêts à des taux toujours plus élevés, si on les compare au taux moyen.⁷

L'évolution qu'ont connue les marchés des capitaux a également eu pour conséquence que le secteur en question s'est vu contraint de se consolider. Par des alliances et des fusions, les entreprises ont tenté d'atteindre la taille critique leur permettant de survivre. Un autre élément ayant mit un terme à l'atmosphère de "ruée vers l'or" réside dans le fait que les perspectives

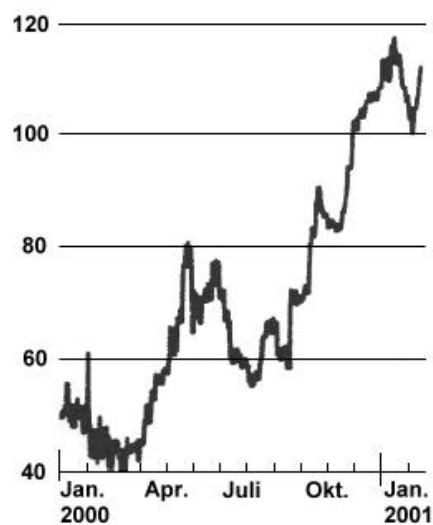


Fig. 1: Augmentation de la charge d'intérêts sur les prêts télécoms par rapport à la moyenne des prêts usuels (points de base, en centièmes. Source: Barclays Bank)

moins, que l'introduction des offres WLL sur le marché a été fortement retardée. En d'autres termes, la concurrence attendue dans le domaine du "dernier kilomètre" ne s'est pour l'instant pas produite.

⁶ L'endettement de Deutsche Telekom en mars 2001 est estimé à 60 milliards d'euros, celui de France Télécom à 61 milliards et celui de British Telecom à 47 milliards (cf. Handelszeitung, 21.2.2001 et NZZ, 23.3.2001).

⁷ Cf. A. Uhlig: "Eurobondmarkt", dans NZZ, 16.10.2000. Selon "The Economist" (16.12.2000), presque 30% de tous les prêts internationaux aux entreprises ont été mobilisés par le secteur des télécommunications.

de gain restent incertaines en raison de la pression sur les marges et que les entreprises fortement endettées restent dépendantes des taux d'intérêt.⁸

Ainsi modifiées, les conditions générales entourant les marchés des capitaux ont également exercé une influence durable sur les ventes aux enchères UMTS depuis l'été 2000. Certaines entreprises de télécommunication n'étaient plus prêtes, ou capables, de payer des prix élevés pour une licence et se sont dès lors retirées du concours peu avant ou peu après le début de la vente (Italie, Autriche, Suisse), les banques ayant alors adopté une politique restrictive en matière de crédits.⁹ Depuis la fin 2000, l'atmosphère s'est encore détériorée, raison pour laquelle en Pologne, en France et en Belgique, les concessions n'ont même pas pu être toutes attribuées.

L'évolution du cours des titres télécom (fig. 2-4) illustrent bien le phénomène qui s'est produit à l'échelle européenne sur le marché financier des télécommunications. Après qu'en Grande-Bretagne et en Allemagne, des prix hallucinants ont été payés lors des ventes aux enchères organisées respectivement en avril et en août, le désenchantement s'est installé. Dès le printemps 2000, les cours des actions ont fortement baissé. La récente entrée en bourse de l'opérateur Orange, qui s'est avérée décevante, confirme très nettement l'actuel manque de confiance des marchés financiers dans la communication mobile. L'action de Swisscom a, elle aussi, suivi l'évolution européenne, à la différence toutefois que depuis la vente aux enchères UMTS en Suisse, la tendance à la baisse a été stoppée ou tout au moins fortement ralentie. Quant au cours des actions de British Telecom et de Deutsche Telekom, ils accusent aujourd'hui encore une nette tendance à la baisse et, par comparaison, ont enregistré l'an dernier une chute bien plus importante. L'année dernière, Swisscom a connu une perte du cours de près de 40% par rapport à l'indice boursier, tandis que les titres de British Telecom et de Deutsche Telekom ont enregistré respectivement une baisse de 52% et 65%.



Fig. 2: Cours de l'action Swisscom ① du 15.3.2000 au 14.3.2001 (comparé à l'indice général Performanceindex DAX-Xetra ②). Source: <http://informer2.comdirect.de/>

⁸ Dès lors, le Conseil fédéral relève dans le rapport de consultation précité "Solution globale Post/Swisscom SA" (S. 20) qu'il n'est pas certain que le gain espéré grâce à l'onéreuse construction du réseau UMTS se réalisera un jour.

⁹ Plusieurs organes de surveillance bancaire (p. ex. la Financial Services Authority en Grande-Bretagne, les autorités de surveillance allemande et canadienne ainsi que la Bank of England) avait averti dès l'automne que certains instituts financiers et autres banques risquaient de s'avancer trop hardiment à l'égard des entreprises de télécommunication (cf. Stuttgarter Zeitung, 2.10.2000 ou NZZ, 9.12.2000). Par conséquent, l'UBS, par exemple, considérait qu'il était important de relever explicitement dans son rapport du 3^{ème} trimestre 2000 qu'elle n'a qu'un engagement relativement faible dans le domaine des télécommunications.

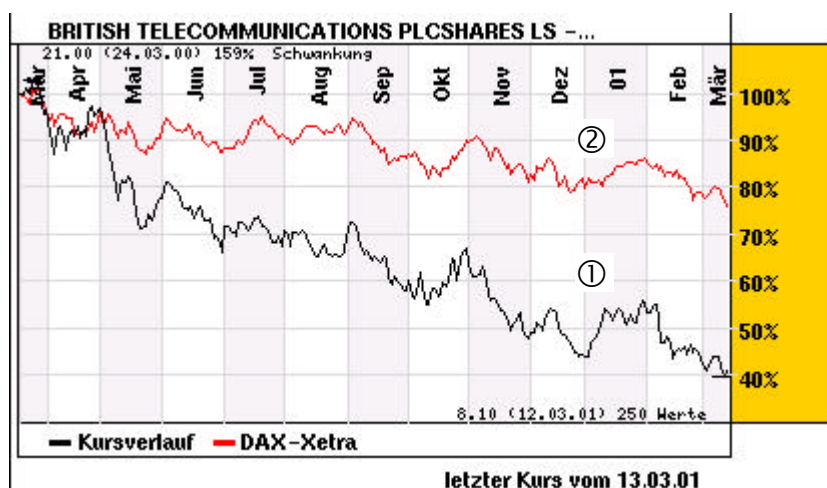


Fig. 3: Cours de l'action British Telecom ① du 14.3.2000 au 13.3.2001 (comparé à l'indice général Performanceindex DAX-Xetra ②). Source: <http://informer2.comdirect.de/>

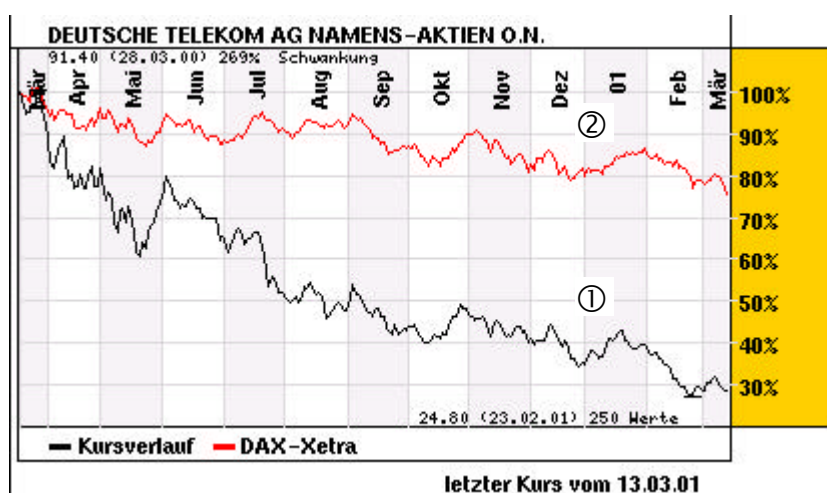


Fig. 4: Cours de l'action Deutsche Telekom ① du 14.3.2000 au 13.3.2001 (comparé à l'indice général Performanceindex DAX-Xetra ②). Source: <http://informer2.comdirect.de/>

Malgré l'actuel pessimisme des marchés financiers en matière de télécommunications, ce secteur, en particulier la communication mobile, restera un moteur important de l'économie publique. L'évolution vers la société de l'information, et les processus en nette accélération qui la caractérise, nécessite un accès partout disponible aux réseaux sans fil à bande suffisamment large. L'agrandissement des réseaux GSM existants en prévision du GPRS et la construction des réseaux UMTS dans les régions à forte communication influencera de manière très nette l'attrait de la place économique suisse. La forte croissance que connaît le secteur des télécommunications et les moyens apportés par les investisseurs étrangers pour la construction des divers réseaux exercent une influence positive sur l'emploi, l'augmentation de la productivité et la capacité d'innovation de l'économie dans son ensemble.

B) La procédure d'attribution

1) Compétences et responsabilité

L'autorité compétente pour l'attribution des concessions UMTS est la ComCom, selon l'art. 5 de la loi sur les télécommunications (LTC) et l'art. 1, al. 1, let. a de l'ordonnance de la Commission fédérale de la communication relative à la loi sur les télécommunications (RS 784.101.112). Dans ce domaine, l'OFCom réalise les travaux de préparation et d'exécution, et soumet à la ComCom des propositions pour la suite de la procédure. Pour l'exécution de ces tâches, la ComCom peut donner des directives à l'office (art. 57 LTC). Dans les décisions

qu'elle prend, la ComCom n'est soumise à aucune directive du Conseil fédéral ou du Département. (art. 56, al. 2 LTC).

La ComCom est consciente de la responsabilité qui lui incombe en vertu des compétences légales qui lui sont attribuées et des buts généraux fixés par la loi sur les télécommunications. Elle s'est toujours efforcée de prendre des décisions en considérant les intérêts économiques de la Suisse et le bien-être de sa population, de même qu'en fonction des principes régissant une concurrence efficace, tout en veillant à la sécurité juridique et à la crédibilité des autorités. Dès lors, la ComCom endosse la responsabilité des décisions prises sur la base des préparatifs effectués par l'OFCOM. Dans le cadre de cette responsabilité principale, l'OFCOM doit répondre des travaux qu'il a réalisés de son propre chef (p. ex. analyses de la situation, choix des entreprises de consultants, préparation et exécution de la vente aux enchères). La ComCom estime que l'OFCOM s'est bien acquitté des tâches complexes qu'elle lui a déléguées.

2) Déroulement de la procédure

Les premiers préparatifs ont été entamés par l'OFCOM pour le compte de la ComCom dès 1998 (examen de la situation, consultation officielle).¹⁰ Au mois d'août 1999, la ComCom a décidé d'attribuer quatre concessions nationales au moyen d'une vente aux enchères. Pour la mise au concours des concessions il fallait toutefois attendre que les diverses normes internationales importantes IMT-2000/UMTS aient été définies de même que les recommandations de l'ERC concernant la coordination des fréquences dans les zones frontalières des pays qui ne l'ont été qu'en décembre 1999. De plus, il a fallu trouver une solution avec les forces armées, étant donné que ces dernières utilisaient encore une partie des fréquences assignées à l'UMTS pour exploiter la transmission de données de leur système de reconnaissance aérienne ADS 95. Ce n'est qu'en février 2000 que ce problème a été résolu. La complexité de la procédure s'est encore accrue en Suisse en raison du fait que contrairement à d'autres pays, il s'agissait tout d'abord d'attribuer des fréquences supplémentaires GSM libérées depuis peu (fréquences autrefois utilisées pour le Natel-C, E-GSM) et dont les trois opérateurs GSM avaient un urgent besoin.

Ainsi, ce n'est que le 24 février 2000 que la ComCom a pu approuver les documents de mise au concours; à cette occasion, elle a fixé le montant de l'offre minimale (cf. les explications ci-dessous). La mise au concours de quatre concessions UMTS nationales a été formellement ouverte le 14 mars 2000. A la fin du délai de candidature le 31 mai 2000, 10 dossiers étaient parvenus à l'OFCOM en vue de la participation aux enchères UMTS.

Dans leur dossier de candidature, les intéressés devaient établir la preuve qu'ils étaient non seulement capables de construire un réseau UMTS sur les plans technique et économique, mais qu'ils remplissaient toute une série de critères de présélection (contraintes en matière de couverture, itinérance nationale et co-utilisation des emplacements). Il s'agissait également de savoir si les candidats étaient suffisamment indépendants sur le plan économique pour pouvoir être admis à la vente. Cette procédure de sélection organisée par l'OFCOM a nécessité un certain temps étant donné la vaste quantité d'informations à analyser. Le 20 juin 2000, la ComCom a approuvé la version définitive du règlement détaillé de la vente et a chargé l'OFCOM de préparer et d'exécuter la vente. A l'occasion de la séance du 24 août 2000, la ComCom a décidé d'autoriser la totalité des 10 candidats proposés par l'OFCOM à participer à la vente, dont le début était fixé au 13 novembre 2000.¹¹

De ces 10 candidats souhaitant obtenir l'une des quatre concessions UMTS, au dimanche 12 novembre 2000 six s'étaient retirés de la procédure (Teldotcom SA le 3.10.2000, Telenor le 8.11.2000, Cablecom et Hutchison le 9.11.2000, T-Mobil le 10.11.2000 et Sunrise le 12.11.2000). Ainsi ne restaient en lice plus que les quatre sociétés dSpeed SA (filiale de diAx),

¹⁰ cf. également l'annexe "Déroulement du projet UMTS".

¹¹ A noter que la durée du processus d'attribution est déterminée dans une large mesure par les délais de recours fixés par la loi (cf. à la section "Délai de vente").

Orange Communications SA, Swisscom SA et le Team 3G (Telefónica). En raison de la situation entièrement nouvelle, l'OFCOM, qui était responsable de la vente, a décidé, après avoir consulté la ComCom, d'interrompre la procédure et de remettre à une date ultérieure la reprise de la vente prévue normalement le 13 novembre 2000.

L'OFCOM a tout d'abord examiné les conséquences de la fusion entre les deux acteurs principaux Sunrise et diAx pour la concurrence, mais il s'est également penché, par la suite, sur différentes options quant à la marche à suivre et en particulier sur les retards que pourrait engendrer une modification du calendrier prévu. Les investigations menées par l'OFCOM n'ont en outre révélé aucun indice permettant de conclure à une collusion entre les candidats. En outre, tous les candidats ont assuré de manière crédible qu'ils avaient pris leur décision de retrait sans tenir compte du comportement des autres compétiteurs.¹²

Lors de sa séance extraordinaire du 30 novembre 2000, la ComCom a décidé d'exécuter la procédure de vente en la reportant à plus tard, mais néanmoins sous la forme prévue initialement. Le 6 décembre 2000, les quatre concessions UMTS ont été vendues pour un montant se situant tout juste au-dessus du prix minimal fixé, à savoir pour 205 millions de francs en tout.¹³

3) Quelques aspects connexes du processus d'attribution

a) Fixation du prix plancher

Le prix plancher est le prix payé dans le cas d'une vente aux enchères lorsque seul un candidat se présente pour le bien proposé. Du point de vue de l'offrant, il s'agit du prix minimal auquel il est prêt à céder son bien.

Pour des raisons de transparence, la ComCom a fixé dès le 24 février 2000 dans les documents de mise au concours l'offre minimale à mettre par concession UMTS, en même temps que les autres conditions présidant à la procédure. Ce délai précédait ainsi de onze jours le début de la première des ventes aux enchères UMTS, à savoir celle organisée en Grande-Bretagne¹⁴. Le prix plancher a été fixé à un montant environ trois fois plus élevé que les redevances de concession qui, selon l'ordonnance sur les redevances dans le domaine des télécommunications (ORDT), auraient dû être payées pour une concession UMTS dans le cas d'une mise au concours par critères. Jusque-là, lors d'une ventes aux enchères (concessions WLL ou GSM/fréquences supplémentaires), la ComCom avait fixé le prix plancher selon le montant des redevances de concession fédérales capitalisées sur la durée de la concession, s'appuyant sur le montant des redevances fixé par le Conseil fédéral dans l'ORDT. En février 2000 également, la société Télésonique S.A. a déposé un recours auprès du Tribunal fédéral contre les prix plancher jugés trop élevés lors de la vente aux enchères WLL; elle a ainsi obtenu que la vente WLL soit reportée d'un mois. Dans un tel contexte, il apparaissait assez audacieux de fixer le prix plancher à 50 millions de francs.

Au vu de la pratique en cours concernant la vente des fréquences GSM, disponibles en faibles quantités il est vrai, la ComCom a dû en outre tenir compte du fait que les redevances pour

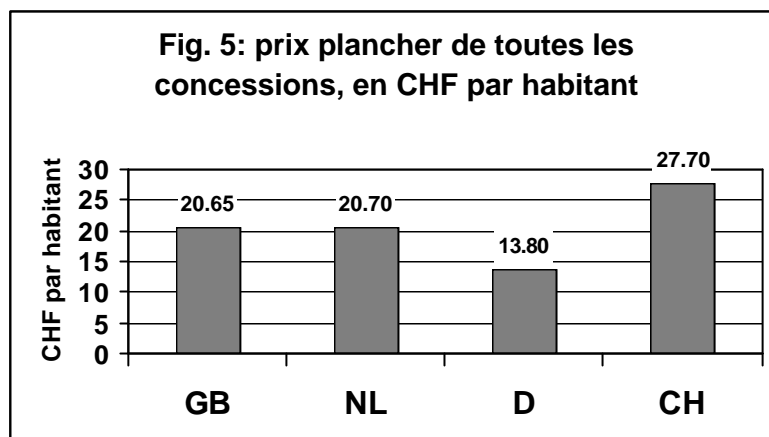
¹² cf. annexe "Raisons des retraits".

¹³ Les quatre concessions ont été mises aux enchères en même temps au moyen de l'internet. Cette méthode permettait de garantir que ces quatre concessions pratiquement identiques soient adjudgées à des prix aussi semblables que possible. La solution suisse est, au fond, similaire à celle adoptée par l'Angleterre lors sa vente UMTS. Pour la préparation et l'exécution de sa vente, l'OFCOM a reçu le soutien de la société Charles River Associates (CRA), qui s'est notamment chargée du support technique de la vente. Cette société, sélectionnée par le biais d'une mise au concours de type OMC, s'est avérée être clairement l'entreprise la plus expérimentée dans ce domaine et offrant les conditions économiques les plus avantageuses.

¹⁴ La procédure de cette vente a progressé très lentement, même après la mise au concours UMTS organisée en Suisse, et rien ne laissait présager des prix très élevés obtenus en avril seulement.

l'utilisation des fréquences, fixées par le Conseil fédéral et à payer chaque année, devaient déjà correspondre au dédommagement équivalent pour l'utilisation de ce bien public rare.¹⁵

A relever que, si l'on établit une relation entre le total des prix plancher et la population du pays (cf. fig. 5) – la Suisse a fixé des prix plancher plus élevés que les trois premiers pays ayant organisé une vente aux enchères en Europe jusqu'en août 2000 (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Allemagne).



Le prix plancher a à nouveau fait l'objet de discussions lorsque le

règlement détaillé de la vente a été finalisé et peu avant le début de la vente. Etant donné que, pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, le prix plancher était déjà fixé dans les documents de mise au concours, sa modification aurait entraîné une adaptation des documents précités et, de ce fait, un changement du règlement en cours de procédure. La ComCom a renoncé à augmenter le montant de la mise minimale car elle ne voulait pas retarder le processus d'attribution. A noter que les opérateurs GSM ont vivement souhaité, en automne 2000, que la vente soit retardée. La modification des règles de vente aurait fourni un prétexte à l'ajournement de la vente par le biais d'un recours.

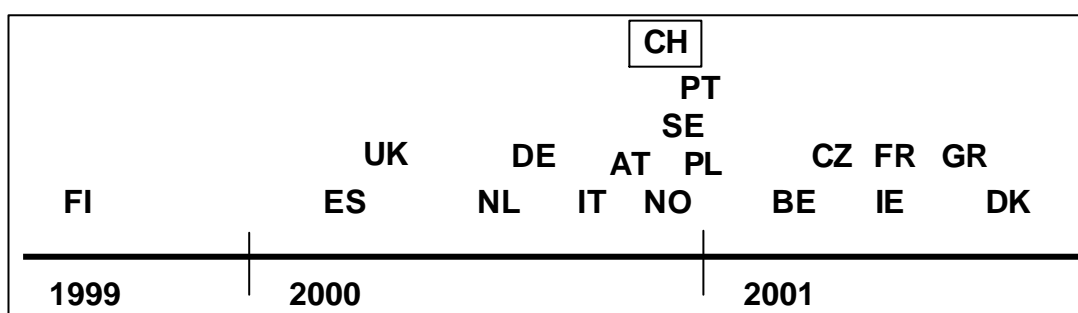


Fig. 6: Décisions en matière de concessions UMTS: s'agissant de l'attribution des concessions UMTS, la Suisse est en milieu de peloton des pays européens.¹⁶

b) Délai de vente

Aujourd'hui, il est souvent demandé pourquoi les concessions UMTS ont été mises en vente si tard en Suisse. La réponse est la suivante: la planification pour la procédure d'attribution des concessions a été conduite dans son ensemble en synchronisation avec le calendrier de l'UE en vue d'une introduction coordonnée de la téléphonie mobile de la troisième génération

¹⁵ Concernant l'attribution des fréquences GSM, il faut ajouter que selon les dispositions transitoires figurant dans la loi sur les télécommunications (art. 66, al. 2, LTC), Swisscom s'est vu attribuer ferme une concession GSM pour une durée de dix ans, ce qui a permis d'éviter la vente aux enchères d'autres concessions GSM. Compte tenu du succès assuré de la technologie GSM à cette époque déjà, des revenus substantiels auraient été possibles dans le cas d'une vente. La décision du législateur montre qu'à cette époque, on a accordé aux arguments économiques un poids plus important qu'aux objectifs financiers.

¹⁶ Moment de l'adjudication par vente ou de la décision d'attribution des concessions par critères. Pays: FI = Finlande, ES = Espagne, UK = Grande-Bretagne, NL = Pays-Bas, DE = Allemagne, IT = Italie, AT = Autriche, PT = Portugal, SE = Suède, CH = Suisse, NO = Norvège, PL = Pologne, BE = Belgique, IE = Irlande, FR = France, CZ = République tchèque, GR = Grèce, DK = Danemark.

(UMTS) au sein des Etats membres. Le calendrier choisi par la Suisse dans ce domaine permet à notre pays de se situer en milieu de peloton des pays européens (cf. fig. 6), malgré le retard qui existait encore en ce qui concerne l'attribution des concessions GSM. En conséquence, le moment choisi pour la vente ne saurait être qualifié de tardif. Les conditions générales du processus ont été fixées en février 2000. A ce moment-là, aucune vente aux enchères UMTS n'avait encore été exécutée nulle part, et l'évolution à court terme sur le marché frénétique des télécommunications n'était pas non plus prévisible. Les différentes étapes dans le déroulement de la mise au concours (préparatifs, mise au concours, remise des dossiers, examen des dossiers, décision d'admission, vente aux enchères, octroi de la concession) relèvent d'une procédure irréprochable sur le plan de la législation et doivent impérativement être exécutées. Elles exigent du temps si elles doivent être conduites de manière suffisamment sérieuse, par exemple si l'on veut examiner le respect des conditions de la concession. De même, après toute décision incidente sujette à recours, il fallait attendre l'écoulement du délai de recours prescrit, attente qui aurait aussi été nécessaire en cas d'attribution des concessions par critères. De plus, pour confier la tâche à un conseiller en matière de vente aux enchères, il était nécessaire d'organiser une mise au concours publique selon les règles de la loi fédérale sur les marchés publics (mise au concours OMC), cette seule opération nécessitant environ 6 mois.

Cependant, jusqu'en automne 2000, la ComCom et l'OFCOM se sont vus reprocher par divers intervenants – notamment les opérateurs de téléphonie mobile – d'avoir fixé à une date trop précoce la vente aux enchères UMTS en Suisse. Les intervenants ont souvent suggéré un report d'au moins six mois.

c) La décision d'exécution prise par la ComCom

Lors de la séance extraordinaire du 30 novembre 2000, la ComCom a décidé, au vu des investigations détaillées réalisées par l'OFCOM, de ne rien changer au règlement de la vente et donc de ne pas faire usage de la clause de désengagement prévue. La vente aux enchères a été exécutée le 6 décembre 2000 conformément au règlement initial.

La commission estimait qu'une modification des règles, par exemple en augmentant le prix plancher en cours de procédure, n'aurait pu être motivée. Modifier le règlement de la vente pendant la procédure en cours aurait très probablement entraîné des conséquences juridiques qui auraient considérablement retardé l'attribution des concessions UMTS en Suisse. En conséquence, les concessions auraient été attribuées tardivement par rapport au reste de l'Europe, ce qui aurait engendré des effets néfastes sur la construction des réseaux (acquisition de l'infrastructure par les concessionnaires), sur l'introduction de services de téléphonie mobile innovants et, par voie de conséquence, sur l'attrait de la place économique suisse. Un tel retard aurait certainement profité aux opérateurs GSM existants, étant donné qu'ils auraient pu continuer à renforcer leur position sur le marché, rendant plus sombres les perspectives d'avenir pour les nouveaux opérateurs – une hypothèse entièrement au détriment de la concurrence et des consommateurs.

Il apparaissait important à la ComCom de garantir la sécurité juridique ainsi que la crédibilité de la procédure et de l'autorité de régulation. La crédibilité est en effet un élément important, tant pour le développement à long terme des télécommunications en Suisse que pour l'ouverture du marché à l'extérieur conformément aux accords internationaux GATS signés par la Suisse. Sous l'angle de l'économie publique, cette crédibilité est de nature à promouvoir le bien du public et des usagers des télécommunications. La ComCom a donc maintenu un cap justifié par des raisons de droit du marché et des ventes aux enchères, à savoir de garder le prix plancher à 50 millions de francs, comme annoncé lors de la mise au concours. Ainsi, on était prêt à octroyer les quatre concessions au prix minimal de 50 Millions chacune dans le cas où il n'y aurait que quatre candidats.

La ComCom a choisi une solution qui génère davantage de concurrence et qui, de ce fait, contrecarre les tendances à l'établissement d'oligopoles.¹⁷ En cas de forte augmentation de l'offre minimale, l'objectif consistant à obtenir au moins un nouvel acteur sur le marché aurait sans doute été manqué, comme ce fut le cas en France ou en Belgique. Un nouvel opérateur arrivant sur le marché, sans clientèle ni réseau, doit, après attribution de la concession, investir des moyens considérablement supérieurs à ceux d'un opérateur établi sur le marché; ainsi, au vu de la situation actuelle qui règne sur le marché des capitaux, un candidat ne possédant pas de réseau GSM arriverait très vite à la limite du supportable sur le plan économique si le prix plancher était augmenté.

d) Résultat de la vente

Jusqu'à la fin de l'an 2000, des concessions UMTS ont été attribuées dans 5 pays de l'UE au moyen d'un concours par critères, pour un prix nul ou moyennant des redevances d'un montant très modeste.¹⁸ La raison parfois invoquée pour cette attribution avantageuse est que les opérateurs disposeraient ainsi de moyens plus importants pour construire rapidement leur réseau et pour investir dans des services innovants. En outre, on avançait que cette méthode comportait certains avantages pour l'aménagement de la société de l'information.

Dans cinq autres pays de l'UE, une vente aux enchères a été organisée en 2000, mais avec des résultats très variables. Avec un montant total de 205 millions de francs rapportés par la vente, la Suisse a atteint un score modeste par rapport aux pays où une vente a été organisée.

Les expériences faites par les pays dans lesquels les licences UMTS ont été adjudgées à des prix très élevés (GB, D) montrent cependant que les concessionnaires y sont confrontés à de grands problèmes financiers qui les entraînent au bord du gouffre.¹⁹ Ces effets négatifs pour l'économie et les employés de ces secteurs n'existent pas en Suisse étant donné le modeste revenu généré par la vente, ce qui s'avère positif pour l'économie publique. En raison des faibles dépenses consenties, les quatre titulaires des licences ont davantage de moyens à investir pour construire leurs réseaux mieux et plus rapidement, ce dont le consommateur ne peut que bénéficier.

e) Conditions strictes figurant dans les concessions

Les concessions UMTS contiennent à la fois des obligations détaillées en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, et des conditions concernant l'obligation de desserte et l'itinérance nationale. En outre, des obligations sévères sont imposées pour la coordination et la co-utilisation des emplacements.²⁰

¹⁷ Pour mémoire: en mai 2000, la Commission de la concurrence (ComCo) a ouvert une enquête pour savoir si les trois opérateurs de téléphonie mobile occupaient collectivement une position dominante sur le marché.

¹⁸ En Suède, l'Etat participera au succès éventuel de la technologie UMTS puisqu'il va ponctionner chaque année 0.15% du chiffre d'affaires des concessionnaires. Ainsi, l'Etat porte une part du risque lié à cette nouvelle technologie.

¹⁹ Soucieuse de l'endettement élevé des entreprises de télécommunications et de l'effondrement des actions de ces dernières, la Commission européenne s'interroge actuellement sur la manière de venir en aide au secteur éprouvé des télécommunications. Le 20.3.2001, elle a publié une communication concernant l'état d'avancement de l'introduction des systèmes de téléphonie mobile UMTS au sein des Etats membres (cf. URL: <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/comm-en.htm>). Une association économique paneuropéenne souhaite même l'annulation des ventes aux enchères UMTS, par souci des conséquences économiques (cf. URL: <http://www.growthplus.org/home.html>).

²⁰ cf. annexe "Concession UMTS".

C) Conséquences et enseignements découlant de la procédure d'attribution

1) Conséquences

- **Considérations relevant de l'économie publique et concernant la valeur marchande des concessions UMTS:** la ComCom estime qu'au vu de l'évolution boursière, il n'est guère possible, même à l'heure actuelle, de déterminer quelle est la valeur marchande "équitable" des concessions UMTS suisses, surtout parce qu'il faudrait pour cela évaluer le prix sur une période de 15 ans pour une technologie qui n'a pas encore fait ses preuves sur le marché. De plus, il faut tenir compte du fait que la Suisse est un marché certes tout à fait intéressant mais exigu, et que le coût de la construction d'un réseau est, dans notre pays, plus élevé qu'ailleurs en raison de la topographie et des réticences à l'implantation des antennes de téléphonie mobile.

Le fait que lors de la vente aux enchères UMTS en Suisse, les quatre concessions ont été attribuées à des entreprises solides et expérimentées, et que ces dernières n'ont payé qu'une somme modeste par rapport aux entreprises d'autres pays européens, favorise la construction rapide des réseaux, une haute capacité d'innovation et une concurrence efficace en matière de services mobiles. La clientèle de ces services ainsi que l'économie suisse dans son ensemble en seront les bénéficiaires.

A moyen et à long termes, il ne peut être que positif pour l'Etat que les entreprises construisant et exploitant les réseaux de télécommunication soient financièrement saines. D'une part, de telles entreprises sont en mesure de construire et d'exploiter des réseaux relativement onéreux dans le contexte suisse, avec son multilinguisme, ses normes d'environnement très exigeantes par rapport au reste du monde, notamment en ce qui concerne les rayonnements non ionisants, et ses autres exigences dans le domaine de l'aménagement du territoire ainsi que de la protection de la nature et du patrimoine. D'autre part, considérées dans une évolution à long terme, elles sont de meilleures contribuables que des entreprises fortement endettées, de sorte qu'elles peuvent assumer leur responsabilité à l'égard de la collectivité. Dans les pays où la vente UMTS a généré des revenus très élevés (p. ex. l'Allemagne), les titulaires des concessions exercent une pression sur l'Etat, en lui rappelant les montants importants qu'ils ont payé, pour qu'il déroge aux normes d'environnement à propos de la construction des antennes.

Dans le débat sur le prix correct des concessions ou sur la question de l'augmentation du prix plancher, on oublie souvent que les entreprises ayant déboursé des sommes importantes pour leur concession sont pénalisées en bourse car un fort endettement réduit les perspectives de gain. En conclusion, si la Confédération avait obtenu des recettes élevées de la vente UMTS, elle aurait perdu des sommes très importantes en raison de l'effondrement accéléré de l'action Swisscom.

- **Subventions croisées:** il est une crainte souvent exprimée mais infondée, celle de voir certains groupes commerciaux ayant obtenu une concession UMTS à bon marché en Suisse subventionner à l'avenir leurs concessions chèrement acquises à l'étranger en maintenant des prix excessivement élevés dans notre pays. Tout d'abord, Swisscom et TDC (Sunrise/diAx) sont deux entreprises de poids qui n'ont aucun coût de licence à compenser à l'étranger.²¹ Dans l'âpre lutte des concurrents pour des parts de marché, c'est donc une concurrence sur les prix qui se produira. De plus, l'évolution du marché est suivie de près par la Commission de la concurrence, les autorités de régulation et le Surveillant des prix. Par ailleurs, il est à relever que tous les concessionnaires UMTS, qui sont d'ores et déjà endettés, investiront chacun entre 1 et 1,5 milliards de francs de plus pour la construction du réseau et pour le lancement des services UMTS. Même les filiales suisses des entreprises étrangères devront tout d'abord éponger leurs dettes, ce qui rend impossible la pratique des subventions croisées. Ce n'est qu'après plusieurs années que les premiers bénéfices

²¹ La participation minoritaire (25%) de Vodafone chez Swisscom Mobile SA ne suffit pas à infléchir la politique d'entreprise de cette dernière.

devraient apparaître.

Enfin, les subventions croisées, qui sont incompatibles avec le droit commercial suisse (interdiction de rembourser le capital-action, protection des actionnaires minoritaires), pourraient avoir pour les entreprises concernées des conséquences négatives sur le plan fiscal.

Actuellement, c'est plutôt le contraire qui se produit: le bénéficiaire principal des participations étrangères est le marché suisse des télécommunications, car des moyens financiers considérables et un grand savoir-faire technologique en matière d'infrastructure et de développement du marché sont introduits dans notre pays.

- **Disponibilité de la technologie UMTS:** En gérant la procédure d'attribution, la ComCom entendait également œuvrer au même rythme que l'UE et donner à la Suisse le plus tôt possible la chance de passer à la prometteuse technologie UMTS, qui jouera certainement un rôle de premier plan dans le développement de la place économique et de la société de l'information en Suisse.
- **Répartition claire des responsabilités:** actuellement, la répartition des compétences pour une telle procédure d'attribution est clairement réglemantée et, pour les citoyens, relativement compréhensible. Ainsi, les responsabilités sont bien définies. Dès lors, la ComCom estime que la réglementation actuelle ne nécessite aucune modification. Si, pour un certain type de procédure (p. ex. procédure d'attribution par vente aux enchères), les compétences décisionnelles étaient réparties différemment, il s'ensuivrait naturellement une distribution des responsabilités qui risquerait d'entraîner une grande confusion.²² Seule une fusion de la ComCom et de l'OFCOM pour former un organe de régulation indépendant pour les télécommunications et les médias électroniques, comme le prévoit la nouvelle loi sur la radio et la télévision, pourrait offrir encore davantage de clarté à cet égard.
- **Sécurité juridique, crédibilité et stabilité :** L'autorité de régulation ne doit pas céder à la tentation d'agir à la légère et d'aligner ses actions sur les tendances à court terme du marché des capitaux ou du secteur des télécommunications, voire sur l'évolution dans les autres pays. Il est vrai qu'en Grande-Bretagne et en Allemagne, le prix des concessions a été très tôt qualifié de largement excessif, mais les médias n'ont pas cessé de les considérer comme une référence, à tort. L'autorité réglementaire doit certes pouvoir réagir avec souplesse, mais elle doit aussi suivre une stratégie claire et faire preuve de stabilité, en ayant pour objectif de renforcer la crédibilité et la sécurité juridique au sein d'un secteur dynamique et très animé. L'indépendance de la commission a également ceci d'avantageux qu'elle peut recevoir les suggestions émanant de toutes parts, mais n'est pas soumise aux pressions politiques.
- **Concurrence efficace, procédure claire et transparente:** Grâce à l'attribution d'une concession à un quatrième et nouvel acteur du marché, un pas important a été franchi vers une concurrence accrue, qui a ainsi permis d'atteindre un objectif important de la loi sur les télécommunications (art. 1 LTC) dont bénéficieront les consommateurs. Grâce à une procédure d'attribution menée de manière claire, transparente et non discriminatoire, un mandat légal de plus a pu être accompli. Dès lors, la ComCom estime que les objectifs fixés par la LTC ont été atteints.

2) Enseignements

De l'avis de la Comcom, les points suivants mériteraient d'être améliorés :

- **Optimisation de la procédure d'attribution:** A l'avenir, il s'agit de faire en sorte que la procédure soit quelque peu abrégée, tout en restant correcte sur le plan juridique. L'OFCOM a calculé que pour une vente aux enchères, depuis la mise au concours jusqu'au début de la

²² Dans les pays où c'est un ministère, comme en France par exemple, qui détermine le type de procédure d'attribution ainsi que le montant de la mise minimale au concours par critères, ou qui est responsable de l'exécution de la vente comme en Hollande, les critiques publiques concernant les prétendues erreurs de parcours s'adressent dès lors aux ministères concernés.

vente, il faut compter six à huit mois pour que tous les délais légaux prescrits puissent être respectés. Cela signifie que les conditions générales fixées dans les documents de mise au concours doivent rester valables pendant toute la durée de la procédure.

A noter, avec le recul, qu'une vente aux enchères ayant par exemple eu lieu deux mois plus tôt n'aurait absolument pas permis d'assurer des recettes de vente nettement plus élevées, comme l'a montré le cas de la Hollande, où la mise aux enchères a eu lieu entre la vente anglaise et la vente allemande. La vente hollandaise – la deuxième en Europe – avait déjà produit un résultat relativement modeste, malgré le fait que le marché hollandais de la téléphonie mobile est plus de deux fois plus vaste que le marché suisse (env. 16 millions d'habitants).

- **Flexibilité et définition progressive des conditions générales:** Tout en restant dans le cadre assez étroit des limites légales, il s'agit d'essayer à l'avenir, lors des procédures, de faire preuve d'une flexibilité et d'une marge de manœuvre accrues lorsqu'il faut déterminer de manière définitive certains paramètres. Un premier pas consisterait à fixer les objectifs supérieurs et les conditions générales de l'attribution des concessions. Selon un calendrier établi simultanément, les points restant à définir plus précisément pourraient être précisés progressivement. Une telle procédure pourrait par exemple s'appliquer lorsqu'il s'agit de fixer la mise minimale ou pour des règles spéciales dans l'hypothèse où il y aurait le même nombre de concessions que de candidats.

- **Dernier délai de désengagement pas trop proche de la vente aux enchères:** Afin de garantir un déroulement harmonieux de la procédure, le délai dans lequel un désengagement de la procédure de vente est encore possible doit être fixé à une date plus éloignée de la vente; toutefois, cette seule mesure ne signifie pas pour autant que le résultat de la procédure en l'occurrence aurait été différent. Au lieu de se désengager peu avant la vente, les participants auraient aussi pu s'en désengager au début.

Berne, le 30 mars 2001

Commission fédérale de la communication

Fulvio Caccia
Président

Annexes:

- 1) Déroulement du projet UMTS
- 2) Aperçu des pays
- 3) Documents de mise au concours
- 4) Règlement de la vente
- 5) Concession UMTS
- 6) Raisons des retraits