

Rapport annuel 2008

de la Commission fédérale de la communication
(ComCom)

Commission fédérale de la communication (ComCom)
Marktgasse 9
CH - 3003 Berne

Tél. : +41 (0)31 323 52 90
Fax : +41 (0)31 323 52 91
Site: www.comcom.admin.ch
www.comcom-ch.mobi

Préface	2
I. Bilan et perspectives	3
1. Nécessité d'une révision de la loi sur les télécommunications	4
2. Perspectives	5
3. Evolution du marché de la téléphonie mobile	5
4. Téléphonie fixe	8
5. Développement du marché de la large bande.....	9
II. Commission et secrétariat.....	15
III. Activités de la commission	16
1. Procédures d'accès	16
1.1. Accès à haut débit (bitstream access)	17
1.2. Dégrouppage total et colocalisation	17
1.3. Facturation du raccordement	18
1.4. Prix de l'interconnexion 2007–2008	19
2. Concessions	20
2.1. Service universel.....	21
2.2. Concessions GSM	21
2.3. Concessions UMTS	22
2.4. Concessions BWA	24
2.5. Concessions WLL	24
2.6. Concession pour la télévision portable	24
3. Portabilité des numéros	24
4. Libre choix du fournisseur (carrier selection).....	25
IV. Finances	26
Résumé des décisions importantes	28
Abréviations.....	29

Préface du Président

Pour permettre à tous les fournisseurs de services de télécommunication de lutter à armes égales, les autorités de régulation des télécommunications doivent, entre autres tâches essentielles, fixer les prix de l'interconnexion et du dernier kilomètre. L'année dernière, la fixation des prix a également été au centre de l'activité de la ComCom.

Nous avons fixé, pour les années 2007 et 2008, les prix de l'interconnexion et ceux de l'utilisation du fameux dernier kilomètre. Ces prix sont d'ores et déjà en vigueur, personne n'ayant déposé de recours pour les contester. Il semble donc que nous puissions nous réjouir d'avoir prononcé ce qui ressemble à un jugement de Salomon, mais l'important est qu'il existe une véritable sécurité du droit : chacun peut désormais établir des plans commerciaux pour son offre à large bande.

Si, comme dans tous les autres pays d'Europe, nous avions disposé en Suisse d'une réglementation ex-ante, cette sécurité du droit et de la planification aurait pu être instaurée bien plus tôt. Malheureusement, l'offre et le prix de l'accès à haut débit (bitstream access), un élément justement très important pour la concurrence sur la large bande dans les zones rurales, ne sont toujours pas déterminés, en raison d'un recours, entre-temps rejeté, de Swisscom.

Malgré tout, les décisions de la ComCom en matière de prix ont stimulé la concurrence dans le domaine de la large bande et, on le constate avec du recul, apporté davantage d'équité sur le marché des télécommunications.

Mais il est également important de façonner l'avenir des infrastructures de télécommunication. La ComCom a ainsi pris l'initiative de coordonner la construction d'un réseau à fibre optique jusque dans les foyers (Fiber to the Home, FTTH) en réunissant autour d'une même table les directeurs des principales services industriels ainsi que les grandes entreprises de télécommunications et du câble. Le but poursuivi est que tous les fournisseurs de services de télécommunication bénéficient d'un accès équitable et non discriminatoire au réseau de fibre optique. Il convient également de coordonner la construction concrète du réseau, afin qu'elle n'entraîne pas de frais inutiles et repose sur une technique standardisée.

Cette table ronde a eu un écho positif. La ComCom veut donc poursuivre ce rôle de "facilitatrice" des développements sur le marché des télécommunications. Arbitre et modérateur, qui conçoit l'avenir conjointement avec la branche : voilà le double rôle que nous sommes appelés à tenir, pour le bien de l'économie suisse.

Marc Furrer, Président

mai 2009

I. Bilan et perspectives

Pour le secteur des télécommunications, 2008 n'a pas été une année de crise. Au contraire, elle a donné à la branche un élan décisif pour l'avenir.

Le réseau fixe du futur se construit en fibre optique. En 2008, la rénovation de l'ancien réseau de raccordement, à savoir le remplacement des fils de cuivre par de la fibre optique, a progressé à grand pas. De nombreuses entreprises d'électricité appartenant à l'Etat ont présenté leurs plans pour équiper les ménages avec cette nouvelle technologie. L'avancement des travaux entrepris par les services d'électricité de la ville de Zurich notamment a incité Swisscom à se lancer également dans la course. En 2008, le sujet "Fiber to the Home" (FTTH) n'a pas occupé que la presse ; il a aussi été au cœur de la politique en matière de télécommunications.

La ComCom n'a pas tardé à constater que la branche avait besoin de discuter et de se coordonner. C'est pourquoi elle a créé une "table ronde FTTH", une plateforme de discussion, organisée deux fois en 2008. Sur le plan technique, il conviendrait de normaliser les installations à l'intérieur des bâtiments et d'étendre le réseau de manière coordonnée. Il est en outre essentiel qu'un nouveau réseau à haut débit ne mette pas en péril la concurrence acquise; le libre choix du fournisseur doit par ailleurs être maintenu.

On en oublierait presque qu'en 2008, le dégroupage de la boucle locale a également connu des débuts fort prometteurs, passant de pratiquement zéro à plus de 56 000 raccordements en mars 2009. Les investissements consentis par certaines entreprises ont stimulé la concurrence, ce qui est réjouissant.

Pour les consommateurs aussi, 2008 a été une année bénéfique : grâce au dégroupage de la boucle locale, ils ont bénéficié de nouvelles offres avantageuses ainsi que d'une légère baisse des tarifs, qui a atténué l'inflation. Toute la palette des prestations du service universel, soit une offre de services télécommunication de base de qualité à un prix abordable, est aujourd'hui assurée dans toute la Suisse.

La Suisse reste le pays d'Europe où les gens dépensent le plus en services de télécommunication (environ 1400 francs par année et par personne, soit près d'un quart de plus que la moyenne de l'Europe des 15), un secteur où la consommation continue d'augmenter.

Fin 2008, malgré les turbulences que traverse l'économie mondiale, la branche des télécommunications se porte bien. Certes, son chiffre d'affaires global a connu un léger recul en raison de la baisse des prix, mais les investissements et le nombre des salariés sont restés à peu près stables.

En 2008, la crise économique n'a manifestement guère touché les télécommunications. On peut espérer que ce domaine continuera à résister mieux que d'autres.

1. Nécessité d'une révision de la loi sur les télécommunications

Dans les discussions sur l'installation de réseaux à fibres optiques dans les bâtiments, un besoin de régulation s'est fait sentir. Pourtant, la situation juridique actuelle est claire : la loi sur les télécommunications (LTC) n'est pas technologiquement neutre et prévoit exhaustivement six types d'accès au réseau (voir chapitre "Activités"). Sur la base de l'actuelle LTC, la ComCom n'est donc pas en mesure d'intervenir dans le domaine des réseaux à fibres optiques pour pallier d'éventuels dysfonctionnements du marché ou protéger les consommateurs.

De l'avis de la ComCom, il est encore trop tôt pour revendiquer la nécessité d'intervenir sur le marché en introduisant une nouvelle régulation. Les instruments de régulation doivent toutefois être assez souples pour permettre de réagir rapidement aux prochains défis sans modifier continuellement la législation.

En août 2008, conjointement avec le Surveillant des prix et la Commission de la concurrence, la ComCom a proposé au Conseil fédéral une modification ponctuelle de la LTC permettant d'intervenir non seulement à la demande d'un fournisseur de services de télécommunication, mais aussi d'office lorsque des indices laissent penser que les conditions de l'accès au réseau (qui doivent être non discriminatoires et basées sur les coûts) ne sont pas conformes au droit.

Cette demande a été soumise au Parlement par la conseillère d'Etat Erika Forster-Vannini sous forme de motion. Elle a été accueillie favorablement tant par le Conseil fédéral que par le Conseil des Etats.

La ComCom soutient clairement l'introduction d'une réglementation ex-ante flexible et technologiquement neutre. Dans une révision prochaine de la LTC, il conviendrait également d'examiner la pertinence d'un ensemble d'instruments de régulation différenciés, semblable à la "regulatory tool box" prévue par le droit européen.

Le modèle actuel de réglementation ex post présente plusieurs faiblesses. D'une part, la ComCom ne peut intervenir que sur requête d'un opérateur et non de son propre chef. Si un opérateur introduit effectivement une procédure, les prix et les conditions d'accès sont fixés après coup seulement, ce qui peut entraîner des incertitudes sur le marché et freiner les investissements.

D'autre part, la flexibilité nécessaire à un secteur technologique très dynamique fait défaut. Actuellement, la LTC prévoit six cas dans lesquels une intervention est autorisée. Des changements ne sont possibles qu'en modifiant la loi, un processus de longue haleine.

Avec une **réglementation ex ante**, il serait possible d'intervenir dès qu'il y a position dominante et de proposer, dès le début, les mêmes conditions générales et les mêmes tarifs à tous les fournisseurs. La réglementation ex ante autorise des procédures plus rapides et assure une plus grande sécurité tant sur le plan juridique que sur celui des investissements, ce qui est favorable au développement technologique et à la place économique suisse.

La **neutralité technologique** est indispensable pour assurer un cadre réglementaire ouvert et orienté vers l'avenir. Seule une formulation respectant ce principe offre la garantie de pouvoir intervenir en temps voulu et de manière flexible, notamment dans les cas où l'introduction de nouvelles technologies menace la concurrence avec l'apparition de nouveaux monopoles ou de goulets d'étranglements.

2. Perspectives

L'activité de la ComCom est principalement régie par l'article de la loi sur les télécommunications qui définit le but de cette dernière (art. 1. LTC), à savoir "assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels sur le plan national et international". Elle doit en particulier garantir un service universel sûr et d'un prix abordable dans tout le pays, ainsi qu'une concurrence efficace.

Dans ses décisions, la ComCom cherche à favoriser une concurrence durable entre les fournisseurs ainsi qu'une utilisation efficace du spectre des fréquences. Dans l'intérêt des consommateurs, elle s'efforce de favoriser les investissements et l'innovation technologique sur le marché des télécommunications.

Les activités suivantes restent prioritaires pour 2009 :

- **Procédures d'accès** : Les procédures pendantes concernant le prix et les conditions de l'accès à des lignes louées et à des canalisations de câbles doivent être achevées au plus vite.
- **Octroi de concessions** : La ComCom met l'accent sur la préparation de la nouvelle attribution coordonnée des fréquences de téléphonie mobile, qui seront libérées fin 2013 ou fin 2016. Une consultation publique est en cours.
- **Table ronde FTTH** : Si la branche le souhaite, la ComCom organisera à nouveau une table ronde sur l'installation de la fibre optique dans les foyers.
- **Internationales** : Conjointement avec l'OFCOM, la ComCom organisera une session plénière du Groupe des régulateurs européens (European Regulators Group - ERG) et du Groupe des régulateurs indépendants (Independent Regulators Group - IRG) à Lucerne du 7 au 9 octobre 2009.

3. Evolution du marché de la téléphonie mobile

En Suisse, la couverture en services de téléphonie mobile est presque totale. Il est souvent possible de téléphoner, même dans les zones alpines élevées. Les réseaux de téléphonie mobile GSM desservent près de 100% de la population et couvrent 90% du territoire.

Depuis 2007, le pays compte plus d'appareils de téléphonie mobile que d'habitants ; toutefois, le nombre d'abonnés a continué d'augmenter en 2008 également. En plus de leur téléphone portable, de nombreux utilisateurs possèdent, par exemple pour leur travail, un notebook ou un PDA avec une connexion mobile. En affichant un taux de pénétration de 114,5 % à fin 2008, la Suisse se situe juste en dessous de la moyenne européenne.

Le nombre de clients des trois opérateurs GSM nationaux n'a cessé de croître (fig. 1). En obtenant plus de 60% des nouveaux clients, Swisscom a maintenu sa part de marché à 61,8%. Dans l'UE, la part de marché moyenne de l'opérateur dominant n'est que de 38,3%.

La reprise par Sunrise du fournisseur suisse Tele2 en automne 2008 a marqué aussi bien le secteur de la téléphonie mobile que celui de la téléphonie fixe. Sunrise a enregistré une forte hausse de sa clientèle mobile en 2008. Grâce la reprise de Tele2, l'opérateur a gagné en tout 246 000 clients supplémentaires et accru sa part de marché de 18,8% à 20,4%. Avec une

augmentation de 33 000 clients seulement, Orange a vu sa part de marché diminuer de 18,6% à 17,8%.

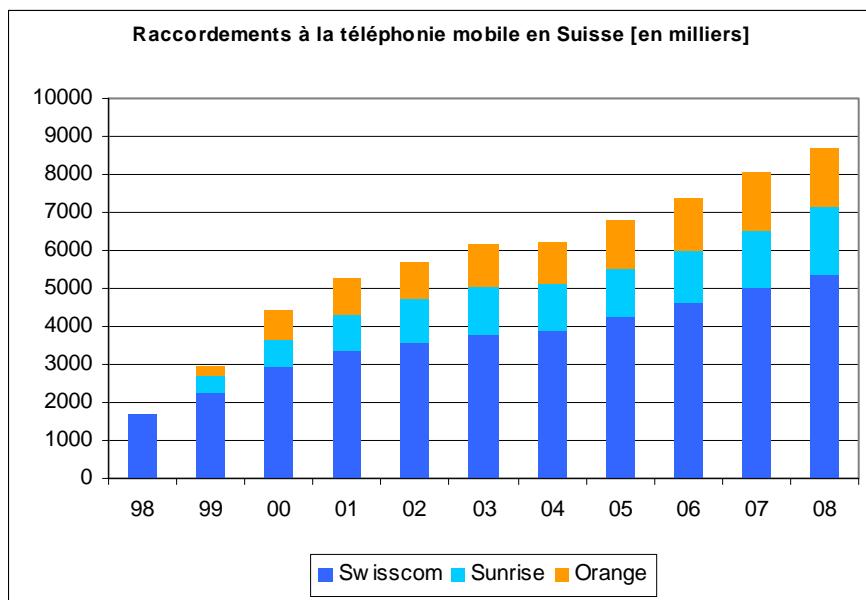


Fig. 1: Raccordements à la téléphonie mobile en Suisse [en milliers]

(Sources : Rapports annuels des opérateurs)

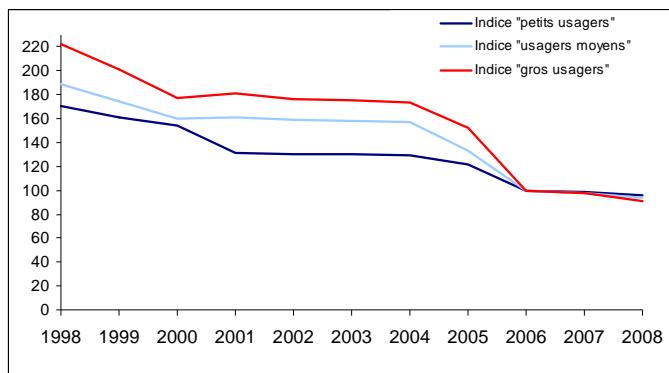
Baisse continue des prix

Malgré une tendance à la baisse, les prix de la téléphonie mobile en Suisse sont élevés par rapport à de nombreux pays européens. Les taxes de terminaison que les opérateurs suisses ont négociées entre eux restent parmi les plus chères d'Europe.

Depuis l'ouverture du marché en 1998, les prix facturés aux abonnés mobiles ont diminué à deux reprises (fig. 2). Une première baisse a été constatée entre 1998 et 2001 suite à l'arrivée sur le marché des exploitants de réseaux diAx (aujourd'hui Sunrise) et Orange. En 2005 et 2006 aussi, l'apparition de nouveaux acteurs et la conclusion de partenariats (Tele2, Migros, Coop, Cablecom, Mobilezone, Yallo) ont exercé une concurrence accrue et une réelle pression sur les prix.

Une étude de l'OFCOM sur l'évolution des prix de la téléphonie mobile révèle que tous les clients – et notamment les gros usagers – ont bénéficié d'une importante baisse des prix en 2008 également. Les paniers de consommation calculés par l'OFCOM en été 2008 varient considérablement selon l'opérateur. Les prix de Swisscom sont parmi les plus élevés dans toutes les catégories. Les offres prépayées d'Orange, de Aldi et de Yallo sont très avantageuses de même que les abonnements proposés par Sunrise.

En 2008, Swisscom est le seul exploitant suisse de réseau à facturer les appels téléphoniques vers l'étranger aux tarifs de l'UE appliqués à l'itinérance internationale. Sunrise et Orange n'atteignent le niveau européen des prix que si une option supplémentaire est activée.

**Fig. 2: Evolution des prix finaux de la téléphonie mobile en Suisse**

[indices des coûts par profil d'usagers ; 100 = 2006]

Source : OFCOM, étude "Coûts des services de téléphonie mobile", mars 2009

Le chiffre d'affaires total engrangé en 2008 par les trois opérateurs Orange, Sunrise et Swisscom pour les services de téléphonie mobile s'élève à plus de 5,7 milliards de francs, en légère progression par rapport à l'année précédente (+1,4%).

Il s'agit ici d'opérer une distinction : en ce qui concerne les services de téléphonie mobile fournis aux particuliers, les chiffres d'affaires n'ont pas évolué et ont même légèrement régressé en 2008. Le revenu moyen par abonné (ARPU) diminue chez tous les opérateurs et se situe entre 52 et 60 francs. En 2007, la moyenne européenne s'élevait à 35,50 francs par mois. Swisscom devrait néanmoins parvenir à une hausse importante de son chiffre d'affaires de 10% à 11% grâce aux services de téléphonie mobile proposés aux PME et aux grandes entreprises.

Succès de l'internet mobile

Les services UMTS couvrent déjà 60% du territoire national. La desserte de la population quant à elle varie selon l'opérateur entre 60% et 92%.

Tant Swisscom, dont la couverture UMTS est la plus étendue, que Orange et Sunrise ont équipé leurs réseaux UMTS de la norme HSDPA. Cette dernière est d'ores et déjà disponible dans la plupart des villes suisses de moyenne et grande importance.

Aujourd'hui déjà, grâce à la combinaison des deuxième et troisième générations de téléphonie mobile, les opérateurs peuvent offrir presque partout l'accès mobile à l'internet. Pour ce faire, des appareils attractifs ont été inclus dans les offres : mini-notebooks mobiles, iPhone et autres smartphones polyvalents avec grand écran de haute qualité.

La tendance vers le bureau mobile et la consommation d'informations et d'offres de divertissement en déplacement ont entraîné des revenus en forte hausse dans le domaine du trafic des données en 2008 (au contraire de la baisse enregistrée dans le domaine des services vocaux et des taxes de base). Swisscom parle ainsi d'une croissance du chiffre d'affaires des services mobiles de données de 32% (277 millions de francs).

Avec la LTE (Long Term Evolution of UMTS), la prochaine technologie de téléphonie mobile arrive sur le marché. La LTE augmente sensiblement l'efficacité du spectre par rapport au HSDPA, grâce à des coûts de réseau relativement bas. Elle permet en outre un transfert des données sur des largeurs de bande plus étendues (jusqu'à 100 Mbit/s en liaison descendante et 50 Mbit/s en liaison ascendante).

4. Téléphonie fixe

L'ouverture du marché s'est révélée profitable pour les consommateurs également dans le domaine de la téléphonie fixe : dans un premier temps, jusqu'en 2002, les coûts sont descendus en flèche (de 40 à 60%) ; par la suite, la baisse s'est poursuivie, mais à un rythme modéré. En 2008, les gros utilisateurs ont vu leur facture de téléphone fortement diminuer, notamment en raison de la baisse des tarifs des appels du réseau fixe vers les réseaux nationaux de téléphonie mobile.

Une étude de l'OFCOM sur les coûts de la téléphonie fixe relève que les communications établies sur le réseau fixe et avec l'étranger n'ont connu aucune baisse significative entre 2007 et 2008, à l'exception des offres combinées, qui incluent des appels gratuits dans le réseau fixe. Les fournisseurs proposent des services similaires à des conditions très semblables. Seul Cablecom est nettement plus avantageux, avec un prix de raccordement moins élevé et un forfait pour la téléphonie fixe.

Contrairement à la téléphonie mobile, les prix de la téléphonie fixe en Suisse – mesurés d'après les paniers de consommation de l'OCDE pour la téléphonie – se trouvent dans la moyenne européenne. Les tarifs des communications internationales sont très concurrentiels et se situent nettement en dessous de la moyenne européenne.

La ComCom a fortement diminué les prix de l'interconnexion entre les fournisseurs, également pour les années 2007 et 2008. Les taxes perçues pour l'utilisation du réseau d'un concurrent sont désormais parmi les plus avantageuses en Europe. Qui plus est, la sécurité juridique est assurée. De telles conditions devraient stimuler la concurrence et inciter les fournisseurs à baisser leurs prix ou à investir dans de nouvelles offres.

La part de marché de Swisscom – 71% des raccordements – reste aussi élevée dans le domaine de la téléphonie fixe. Par ailleurs 20% de clients utilisent le raccordement de Swisscom mais leurs appels sont dirigés vers un autre opérateur par un code de présélection.

Sunrise, son principal concurrent dans le réseau fixe, a consolidé sa position suite à la reprise de Tele2 : sa part de marché s'élève dorénavant à 19%, grâce aux 230 000 clients de Tele2 qui sont venus s'ajouter au demi-million d'abonnés qu'il avait déjà.

Cablecom a acquis beaucoup moins de nouveaux clients (21 000) en 2008 que l'année précédente. Avec 309 000 abonnés à ses services téléphoniques, sa part de marché s'élève à 7,7%. Les autres exploitants de réseaux câblés qui proposent de la téléphonie numérique se partagent environ un pour cent des raccordements. 1,2 % des clients utilisent les services d'opérateurs de moindre importance.

La téléphonie vocale basée sur le protocole Internet (VoIP) a toujours le vent en poupe, notamment parmi la clientèle commerciale. Il n'est pourtant pas possible de chiffrer exactement cette évolution; en particulier les appels de PC à PC par l'internet échappent à la statistique. Selon celle-ci, il y a eu 365 000 raccordements VoIP en Suisse en 2007. Cette technologie appartient sans aucun doute à l'avenir, étant donné que les futurs réseaux de télécommunication seront basés sur IP.

On entend souvent dire qu'en Suisse, les clients ne sont pas sensibles aux prix. Il est vrai qu'ils ne changent pas d'opérateur uniquement pour des questions de tarifs et qu'ils prennent en compte, dans leur choix, d'autres critères comme la qualité de l'offre, le service à la clientèle, la

réputation de l'entreprise ou les pratiques au niveau social. Sans oublier que de nombreux clients sont simplement satisfaits des bonnes prestations de leur fournisseur.

Toutefois, nul doute que le prix joue un rôle dans l'utilisation des moyens de communication : les utilisateurs recourent à leur téléphone fixe pour les longues conversations, principalement en raison du tarif plus avantageux. D'une moyenne de trois minutes et demi, les appels sur le réseau fixe sont presque deux fois plus longs que ceux effectués avec un téléphone portable. Les communications onéreuses, par exemple du réseau fixe à un réseau de téléphonie mobile, ou d'un réseau de téléphonie mobile à un autre, sont relativement courtes et peu fréquentes.

Entre 1999 et 2007, le nombre de conversations téléphoniques en Suisse a augmenté d'un milliard de minutes (pour atteindre un total de 25,7 milliards de minutes). Les clients téléphonent donc nettement plus depuis la libéralisation.

La téléphonie mobile a certes connu un boom, mais les gens utilisent encore fréquemment le réseau fixe. Bien que l'on dénombre plus de deux fois plus d'appareils mobiles (8,7 millions) que de raccordements fixes (3,6 millions), 52% des appels en 2007 et surtout 68% du total des minutes d'appels provenaient du réseau fixe.

5. Développement du marché de la large bande

Le marché de la large bande en Suisse poursuit sa croissance, quoique à un rythme un peu moins soutenu que ces dernières années.

Avec près de 33 % de la population qui dispose d'un accès Internet à large bande, soit par ADSL soit par le réseau câblé, à la mi 2008, la Suisse figure en quatrième position des pays de l'OCDE, juste derrière le Danemark (36.7%) et les Pays-Bas (35.5%) et la Norvège (33.4%). La moyenne des pays de l'OCDE se situe quant à elle à 21.3 % et de celle de l'UE à 21.7 % (cf. figure 3).

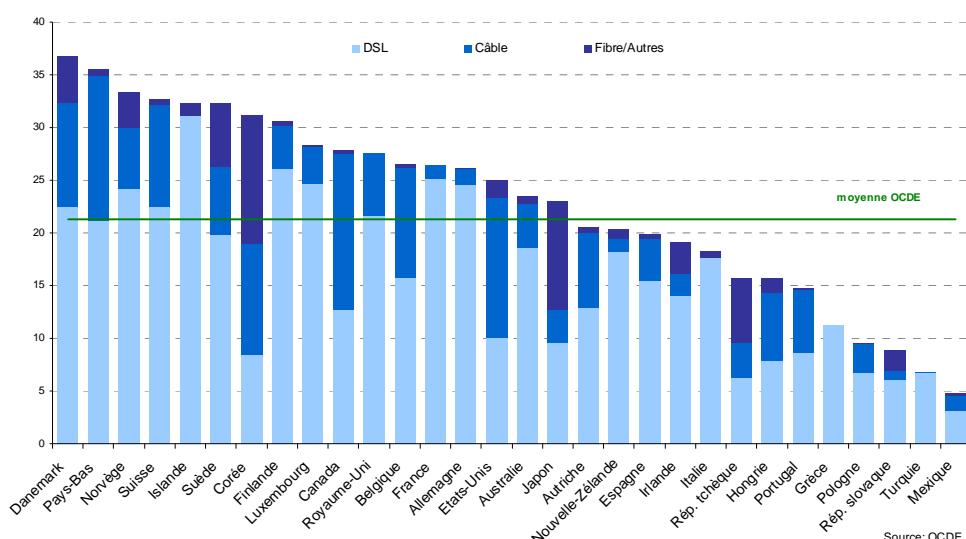


Fig. 3 : OCDE Pénétration de la large bande, juin 2008 (en % de la population)

Source : OCDE

DSL vs. CATV : concurrence sur les infrastructures ?

Du point de vue des technologies d'accès utilisées, l'accès xDSL par la ligne téléphonique continue de croître toujours nettement plus vite que l'accès Internet par le câble TV. La répartition du marché s'établissait à 70.5% pour l'xDSL (1'787'000 raccordements) et 29.5% pour le câble (estimation 746'000 raccordements ; cf. figure 4) à la fin de l'année 2008.

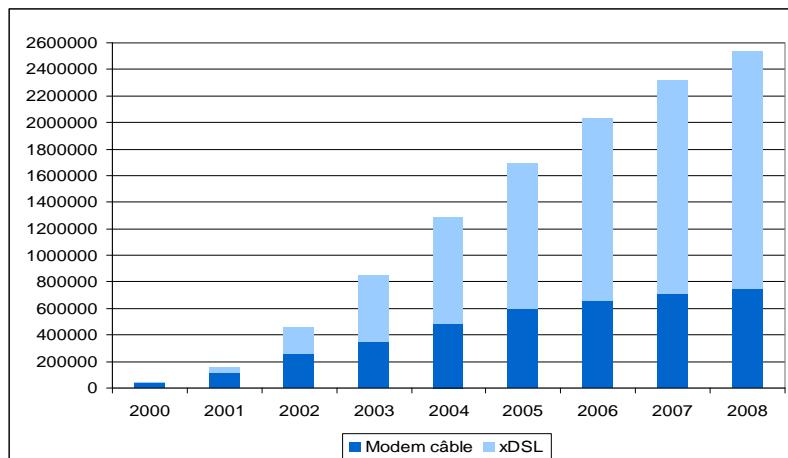


Fig. 4 : Répartition de la large bande en Suisse, déc. 2008

Sources : Swisscom, Swisscable

Si l'on observe l'ensemble des acteurs sur le marché de la large bande en Suisse, la part de marché de Swisscom (52.3%) est non seulement plus de deux fois et demi supérieure à celle de Cablecom (19.2%), mais surtout, elle a continué d'augmenter sur une année, tandis que celle de Cablecom diminue (cf. figure 5).

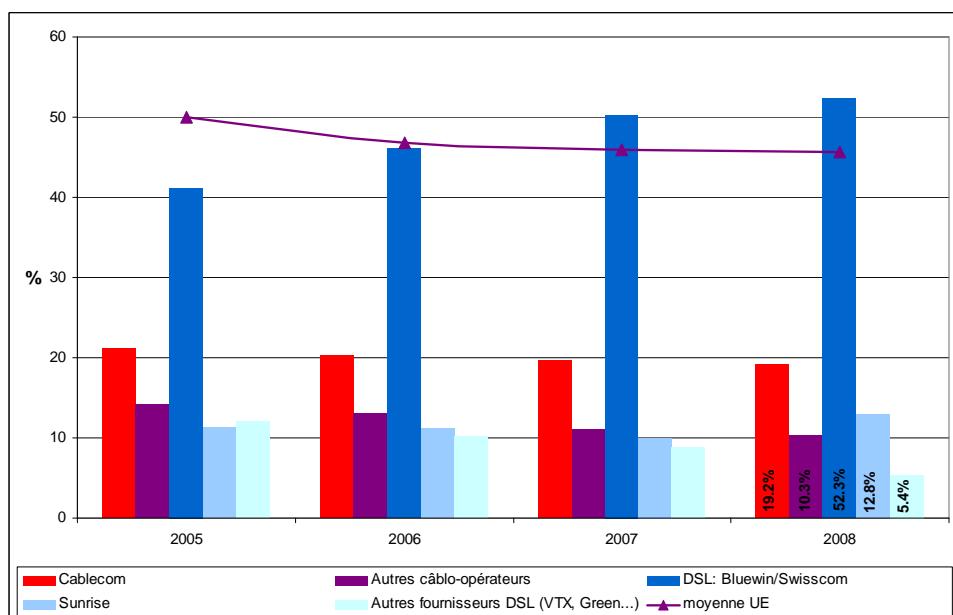


Fig. 5 : Parts de marché des raccordements à large bande en Suisse et dans l'UE, décembre 2008

* Données 2008 pour EU (juillet 2008)

Sources : opérateurs, Commission européenne, estimations ComCom.

Le plus intéressant à constater concerne la comparaison entre la tendance observée en Suisse où Swisscom, en tant qu'opérateur historique, continue à gagner des parts de marché sur ses concurrents, alors que la tendance est exactement inverse dans l'Union européenne, où la moyenne des parts de marché des opérateurs historiques est à la baisse. Il paraît indéniable que le dégroupage plus précoce, ainsi que la diversité des offres dégroupées (rappelons l'absence d'offres de Bitstream en Suisse) ont permis à des opérateurs alternatifs de s'installer durablement sur le marché du haut débit en Europe.

Démarrage du dégroupage

On ne peut que se réjouir du lancement progressif de plusieurs offres commerciales dégroupées en Suisse. Après un démarrage en douceur, dans le courant de l'année 2007, le nombre de lignes totalement dégroupées (Full Unbundling) a augmenté considérablement au cours des 12 derniers mois pour atteindre le total de 30256 à la fin de l'année 2008. Il y avait selon Swisscom 597 sites équipés accueillant les installations d'un opérateur tiers dans les centraux téléphoniques à la fin 2008, contre 262 au début de l'année.

Plusieurs opérateurs alternatifs investissent actuellement dans le dégroupage (Sunrise, VTX, Colt, Cyberlink, Solnet...) que ce soit à destination de la clientèle d'affaires, mais aussi afin de proposer de nouvelles offres aux clients privés.

On notera cependant que la majeure partie des accès dégroupés est le fait de Sunrise qui annonce quelques 28000 lignes dégroupées à fin 2008. Il semble que Sunrise demeure là aussi le principal concurrent de Swisscom sur ce marché ; Sunrise annonçait même au début de l'année 2009 vouloir accélérer l'expansion de son infrastructure sur le dernier kilomètre et rendre ainsi les offres dégroupées accessibles à 80% de la population dès la fin de cette année, soit un an plus tôt que prévu.

Cette situation est cependant remarquable du point de vue de la vitesse de déploiement. En comparaison internationale, il a fallu 2 à 3 ans à la plupart des pays européens pour atteindre un tel niveau. Il faut se rappeler cependant que les premières lignes dégroupées en Europe en 2000 et 2001 l'ont d'abord été à titre expérimental avant d'aborder la phase de commercialisation proprement dite – l'essor du dégroupage en Europe n'a été effectif qu'à partir de 2002, et son véritable décollage à partir de 2004 et 2005.

La LTC révisée et les ordonnances qui règlent ses modalités d'application sont entrés en vigueur au 1^{er} avril 2007. Swisscom a publié son offre de base dès le mois de mars 2007, mais seulement dans les secteurs où elle s'estimait dominante sur le marché et à des prix largement contestés par les opérateurs concurrents. Dans sa décision du 24 septembre 2008, la ComCom a établi pour la première fois le prix du dégroupage du dernier kilomètre, qu'elle a fixé à 18.18 francs pour l'année 2008 ; elle a également fortement baissé les prix de colocalisation. Swisscom a accepté les paramètres appliqués par la ComCom ainsi que la baisse des prix fixés pour le raccordement d'abonné.

Mais il est regrettable que Swisscom ait choisi de renoncer à proposer dès l'ouverture du marché au dégroupage l'accès à haut débit (Bitstream Access), estimant qu'elle n'agissait pas en tant que fournisseur dominant sur ce marché. Suite à la décision du Tribunal administratif fédéral de février 2009, Swisscom devra soumettre une offre de base de l'accès à haut débit à ses concurrents.

L'absence d'offre Bitstream jusqu'à ce jour est d'autant plus dommageable au regard de ce qui s'est passé dans l'UE au moment du lancement du dégroupage au début des années 2000. En effet, hormis quelques exceptions notables comme l'Allemagne ou la Finlande où les offres de dégroupage total ont décollées rapidement, dans la plupart des pays européens, les offres Bitstream ont permis dans une première phase de lancement aux opérateurs alternatifs de faire un premier pas vers le dégroupage avant d'investir par la suite dans le dégroupage total.

C'est exactement ce que l'on observe au niveau européen, où la proportion de lignes en dégroupage total dans le nombre total de lignes DSL des opérateurs alternatifs a continuellement progresser depuis 4 ans à mesure que le dégroupage partiel (Bitstream et Shared Access) diminuait (Fig. 6).

Le dégroupage s'avère ainsi d'une grande importance stratégique pour les opérateurs alternatifs qui peuvent ainsi avoir un lien direct et unique avec l'utilisateur final et offrir des services différenciés à leurs clients. Une étude de l'OFCOM sur les coûts des services à large bande en 2008 montre ainsi que les offres 5000 Mbit/s de VTX et Sunrise basées sur des raccordements dégroupés sont les plus avantageuses.

La ComCom espère que, malgré une introduction tardive, le dégroupage du dernier kilomètre stimulera garantira la présence de plusieurs fournisseurs sur le marché et entraînera, par une saine concurrence, une baisse des tarifs de détail.

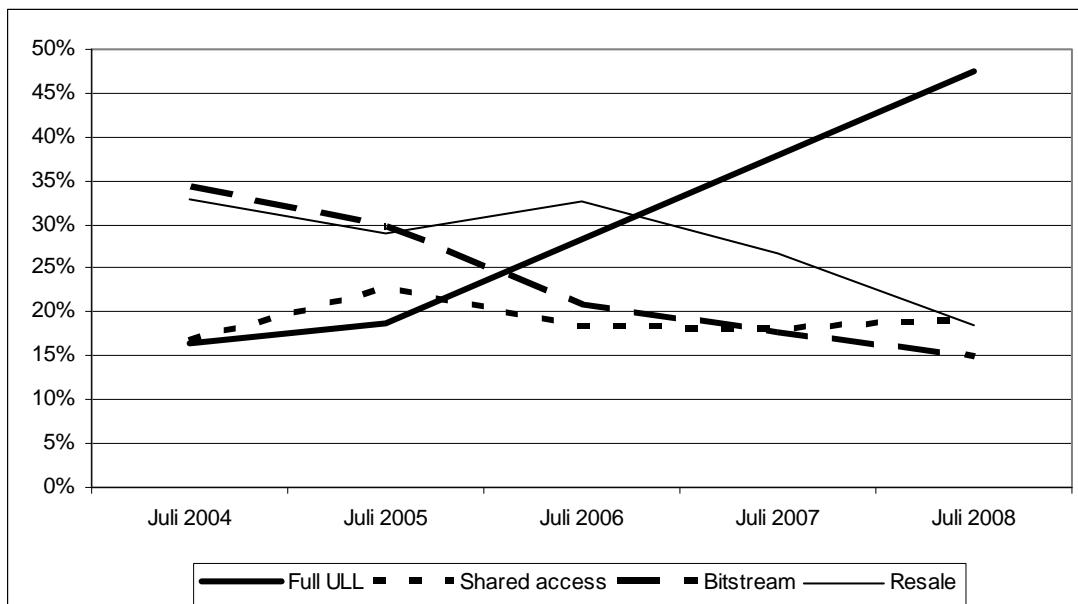


Fig. 6 : Evolution du dégroupage en Europe (EU15) selon le type, en pourcentages du nombre total de lignes DSL des opérateurs alternatifs

Source : Broadband access in the EU. Situation at 1 July 2008, EU Commission, 28 Nov. 2008

Dégroupage du dernier kilomètre (Local Loop Unbundling)

Le dégroupage consiste à permettre aux fournisseurs de services de télécommunication alternatifs l'accès au raccordement d'abonné de l'opérateur historique. La LTC modifiée, en vigueur depuis avril 2007, prévoit 2 options :

- **L'accès à haut débit (Bitstream Access)**, où l'opérateur historique rend son installation xDSL accessible à des fournisseurs tiers afin de leur permettre de fournir des services à haut débit à leurs clients, indépendamment du service de téléphonie vocale. Cette option a été volontairement limité à 4 ans par le Parlement afin de favoriser les investissements progressifs dans le dégroupage total.

- **L'accès totalement dégroupé** à la boucle locale (Full Unbundling), où les opérateurs alternatifs, en installant leurs propres équipements dans le central téléphonique, contrôlent l'intégralité de la ligne jusqu'à l'utilisateur final à qui ils peuvent fournir les services de télécommunication et les services à haut débit.

La **colocalisation** ne correspond pas à une forme d'accès autonome. Il s'agit de la co-utilisation d'emplacements du fournisseur dominant permettant aux fournisseurs alternatifs d'aménager leurs propres installations afin d'accéder aux raccordements d'usagers.

Marché du DSL en Suisse : Swisscom toujours seul en tête...

Sur le seul marché de DSL, on observe une hausse globale de 154000 clients (185000 si l'on compte les quelque 30000 lignes dégroupées) en Suisse entre fin 2007 et fin 2008 – contre + 234000 pour la même période un an auparavant (Fig. 7).

Si la croissance ralentit, c'est toujours Swisscom qui enregistre la plus forte hausse du nombre de ses clients avec une progression de l'ordre de 161000 en un an. Sa part de marché est ainsi passé de 72.7% fin 2007 à 74.1% à fin 2008.

L'année 2008 a par ailleurs été marquée par une restructuration du marché DSL, avec le rachat de Tele2 par Sunrise, qui augmente ainsi considérablement sa base clientèle dans la large bande. Avec 325000 clients à haut débit à fin 2008, comprenant les clients Tele2 acquis et plus de 28000 clients dégroupés, la part de marché de Sunrise passe de 14.5% à fin 2007 à plus de 18% à fin 2008.

Les autres opérateurs revendeurs de services DSL (continuent de perdre des clients et) comptent désormais 137000 raccordements haut débit, équivalent à 7.7% de parts de marché.

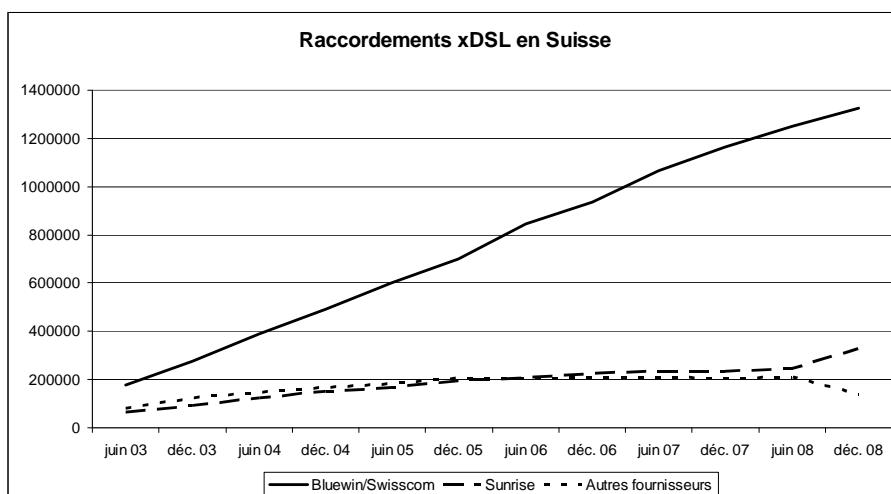


Fig. 7 : Raccordements xDSL en Suisse (dégroupage inclus)

Sources : Swisscom, Sunrise

Fibre optique : En route pour le très haut débit

Chacun semble d'accord sur le fait que l'avenir du réseau fixe appartient à la fibre optique – seule à même de favoriser l'émergence des nouvelles générations d'application et de contenus toujours plus volumineux, et qui nécessitent des besoins en large bande toujours plus importants.

Si la fibre optique est un moyen éprouvé depuis longtemps pour la transmission à haut débit, ces réseaux n'arrivent généralement pas jusqu'aux ménages privés, ni aux petites et moyennes entreprises. Utilisés pour les communications sur le réseau à grande distance, ils sont suppléés dans la dernière partie du réseau du raccordement (dernier kilomètre) pour l'acheminement jusqu'aux bâtiments par une paire de cuivre torsadée ou des câbles coaxiaux.

La Suisse est déjà bien avancé dans ce domaine puisque Swisscom a massivement renforcé son réseau (couverture VDSL de 75%) et en mettant en place un réseau en fibres optiques jusque dans les quartiers (Fiber to the Cabinet, FTTC). Le FTTH constitue l'ultime étape de la construction du réseau à fibre optique qu'il amène jusqu'au foyer de l'abonné.

La spécificité actuelle réside dans le nombre d'intervenants concernés et l'effervescence qui en résulte. On compte déjà plus d'une dizaine de services industriels des villes investissant dans le déploiement de ce nouveau réseau. Par ailleurs, les câblo-opérateurs sont en train d'introduire le DOCSIS 3.0 dans leur réseau afin de pouvoir proposer le très haut débit à leurs clients.

Autant d'éléments qui poussent naturellement Swisscom à investir de son côté dans les réseaux de nouvelle génération. Swisscom a annoncé en 2008 vouloir investir 2.8 milliards de francs dans le FTTH au cours des 6 prochaines années et raccorder 100.000 ménages à la fibre optique d'ici fin 2009. Par ailleurs, Swisscom a accéléré le déploiement FTTH à Zurich où l'EWZ construit déjà son réseau.

Il s'agit d'empêcher l'émergence d'un monopole qui entraverait l'accès à d'autres fournisseurs de services de télécommunication et empêcherait la concurrence. Pour les consommateurs, il est indispensable par ailleurs qu'ils puissent toujours disposer du libre choix de leur fournisseur.

La ComCom a ainsi décidé de mettre en place une plate-forme de discussion afin d'aborder les questions de coordination et de travail en commun dans le déploiement des réseaux à fibres optiques. Par deux fois, en juin puis en décembre 2008, la ComCom a invité les principaux acteurs sur le marché à participer à une table ronde consacrée à la question du raccordement des ménages aux réseaux à fibre optique.

Dès le début 2009, deux groupes de travail placés sous l'égide de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) élaboreront des solutions techniques normalisées pour le raccordement des foyers aux réseaux à fibre optique. Un groupe de travail supplémentaire examinera les conditions des contrats entre les propriétaires d'immeubles et les constructeurs de réseau.

II. Commission et secrétariat

La Commission fédérale de la communication (ComCom) est l'autorité suisse de régulation du marché des télécommunications. Elle se compose de sept spécialistes indépendants nommés par le Conseil fédéral.

Membres de longue date de la ComCom, Hans-Rudolf Schurter et Beat Kappeler ont démissionné fin 2007. Le Conseil fédéral a choisi pour leur succéder l'avocat Stephan Netzle, spécialiste des télécommunications et du droit des médias, et l'économiste Andreas Bühlmann, ancien vice-directeur de la Commission fédérale des banques au bénéfice d'une grande expérience dans les questions de régulation.

En 2008, la commission se compose des membres suivants :

Marc Furrer, président, avocat et notaire

Christian Bovet, vice-président, docteur en droit, professeur de droit à l'Université de Genève

Andreas Bühlmann, docteur en sciences politiques, chef de l'Office des finances du canton de Soleure

Monica Duca Widmer, docteur, ingénierie chimiste diplômée EPFZ, entrepreneure tessinoise PMU dans le domaine de l'environnement

Reiner Eichenberger, docteur en économie publique, professeur d'économie à l'Université de Fribourg

Jean-Pierre Hubaux, ingénieur en électrotechnique, professeur à l'EPFL

Stephan Netzle, docteur en droit, LL.M., avocat

En 2008, la commission a tenu onze jours de séance. Chacun des membres consacre au moins 20 jours par année aux séances proprement dites, à la préparation des séances et à la prise de décisions par voie de circulation.

Afin de pouvoir exercer ses activités de manière compétente, la commission se tient au courant de l'évolution du marché et des développements technologiques. Cette année aussi, elle a ainsi rencontré des représentants de plusieurs branches et s'est rendue à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL).

La commission est assistée par un secrétariat chargé de coordonner les affaires, d'organiser les dossiers et d'effectuer les tâches de communication.

III. Activités de la commission

Les tâches principales de la ComCom en tant qu'autorité nationale de régulation pour le secteur des télécommunications sont les suivantes :

- attribuer les concessions de radiocommunication pour l'utilisation du spectre des fréquences ;
- octroyer la concession de service universel ;
- fixer les conditions et les prix d'accès lorsque les fournisseurs ne parviennent pas à s'entendre ;
- approuver les plans nationaux de numérotation ;
- réglementer la portabilité des numéros et le libre choix du fournisseur ;
- prendre les mesures et les sanctions qui s'imposent lors d'infractions au droit applicable et, le cas échéant, retirer la concession.

La commission prend ses décisions en toute indépendance; elle n'est soumise à aucune directive du Conseil fédéral ou du département.

Elle établit ses décisions conformément au but de la loi sur les télécommunications (art. 1 LTC), à savoir fournir aux particuliers, aux milieux économiques et à l'administration des services de télécommunication variés, avantageux et de qualité. Ces services doivent être assurés partout en Suisse grâce à une concurrence efficace.

La commission travaille ainsi en étroite collaboration avec l'OFCOM pour garantir le respect du service universel et stimuler la concurrence sur le marché des télécommunications.

Les chapitres suivants donnent un aperçu des décisions prises par la ComCom en 2008.

1. Procédures d'accès

Depuis avril 2007, la loi (art. 11 LTC) prévoit les variantes suivantes pour accéder à l'infrastructure et aux services d'un fournisseur occupant une position dominante sur le marché :

1. l'accès totalement dégroupé à la boucle locale ;
2. l'accès à haut débit (pendant quatre ans) ;
3. la facturation de raccordements du réseau fixe ;
4. l'interconnexion ;
5. les lignes louées ;
6. l'accès aux canalisations de câbles, dans la mesure où ces dernières ont une capacité suffisante.

Depuis l'été 2007, suite à l'échec partiel ou total des négociations entre les acteurs du marché, la ComCom a reçu de cinq entreprises 14 demandes de fixation des prix et des conditions d'accès. L'OFCOM a été chargé d'instruire les procédures d'accès, qui portent sur toutes les variantes susmentionnées, dans diverses combinaisons.

Sans attendre les décisions de la ComCom, certaines sociétés ont conclu avec Swisscom un accord leur permettant dès 2007 de dégrouper des raccordements ou de les facturer elles-

mêmes à leurs clients. Souvent, l'accord entre les parties était assorti d'une réserve concernant les prix et les modalités de l'accord à fixer par la ComCom.

Après deux premières décisions prises l'année précédente, la ComCom a pris en 2008 une décision finale ou partielle dans neuf procédures relatives aux nouvelles formes d'accès. En outre, elle a clos quatre procédures d'interconnexion pendantes depuis longtemps.

Cinq procédures sur la co-utilisation des canalisations de câbles de Swisscom, sur le dégroupage de la sous-boucle locale (subloop) et sur le prix des lignes louées se poursuivent. En raison de leur nombre et de leur complexité, l'OFCOM et la ComCom ont manqué de ressources pour les traiter. Toutefois, ils mettent tout en œuvre pour traiter ces affaires dans les meilleurs délais.

1.1. Accès à haut débit (bitstream access)

Le Parlement avait inscrit explicitement dans la LTC l'accès à haut débit comme forme d'accès. En mars 2007, Swisscom n'était cependant pas disposé à proposer une offre, estimant ne pas occuper de position dominante dans ce secteur.

En novembre 2007, dans le cadre d'une procédure d'accès lancée par Sunrise, la ComCom a répondu affirmativement à la question de savoir si Swisscom occupait une position dominante en matière d'accès à haut débit. Swisscom a recouru contre cette décision partielle.

En tant qu'unique instance de recours, le Tribunal administratif fédéral a rejeté ce recours en février 2009, confirmant ainsi la décision de la ComCom. Swisscom occupe donc bien une position dominante également dans l'accès à haut débit, et doit présenter une offre de base. Si Sunrise ou un autre fournisseur rejette cette offre, il appartient à la ComCom de fixer les prix.

1.2. Dégroupage total et colocalisation

En septembre 2008, la ComCom a établi pour la première fois le prix du dégroupage total. Dans le domaine de l'accès au dernier kilomètre, Swisscom facturait initialement un prix de location mensuel de 31 francs pour 2007. En mars 2008, l'entreprise l'a réduit de sa propre initiative à 23.50 francs, avec effet rétroactif au 1er janvier 2008. Dans le cadre de plusieurs procédures, la ComCom a examiné si ce prix était orienté sur les coûts, comme l'exigent les dispositions légales.

L'analyse des coûts a révélé que Swisscom s'est basé sur des coûts de financement trop élevés, sur des durées d'amortissement parfois trop brèves ainsi que sur des coûts de construction et d'exploitation excessifs. La ComCom a donc abaissé le prix mensuel pour le dégroupage d'un raccordement à 18.18 francs pour 2008 et à 16.92 francs pour 2007. Le prix du dégroupage n'est ainsi que légèrement supérieur à la moyenne européenne. Outre ces coûts mensuels de location, un certain nombre de taxes uniques ont également été fortement revues à la baisse, notamment la taxe de mise en service.

L'examen des coûts a été réalisé sur la base d'un modèle développé par Swisscom et mis pour la première fois à la disposition des autorités. A l'aide de ce programme paramétrable, celles-ci ont pu effectuer les adaptations nécessaires et évaluer les prix.

La question de la position dominante n'ayant pas été contestée, il n'était pas nécessaire de consulter la Commission de la concurrence dans ces procédures. Par contre, il a été tenu compte des recommandations du Surveillant des prix. Toutefois, aucune audience de conciliation n'a eu lieu car les parties n'étaient pas prêtes à négocier.

Colocalisation

Pour pouvoir dégrouper des lignes – c'est-à-dire les exploiter eux-mêmes – les concurrents de Swisscom doivent avoir accès aux locaux de ce dernier et avoir le droit d'y installer leurs propres appareils. On appelle colocalisation l'installation et l'exploitation des appareils nécessaires pour le dégroupage dans les centrales de Swisscom. La ComCom a aussi fortement baissé les prix dans ce secteur. Les tarifs appliqués par Swisscom pour les analyses de faisabilité et les services d'implémentation ont notamment été réduits de 50 à 80%.

Application du principe de la non-discrimination

Les prix fixés par la ComCom s'appliquent à tous les opérateurs, y compris à ceux qui n'ont pas introduit de plainte (effet à l'égard de tiers). Ce droit repose légalement sur le principe de la non-discrimination et ne doit pas avoir été stipulé dans un accord.

Les prix ont force de loi

Swisscom a déposé des recours contre plusieurs conditions d'interconnexion, mais a accepté les prix fixés par la ComCom. Pour la première fois en 2008, la sécurité juridique en matière de prix applicables a donc pu être instaurée pour l'année en cours.

Informés du niveau des prix et des conditions générales du dégroupage, les opérateurs peuvent désormais mieux planifier leurs investissements. En outre, des tarifs moins élevés abaissent les barrières d'entrée sur le marché. Le dégroupage permet aux fournisseurs d'aménager librement leurs offres et de développer un service à la clientèle exclusif. De leur côté, les abonnés bénéficient de prestations variées et avantageuses.

1.3. Facturation du raccordement

La ComCom a abaissé le prix de gros que les opérateurs alternatifs paient à Swisscom pour la facturation du raccordement pour les années 2007 et 2008. Alors que Swisscom leur avait consenti un rabais de 2%, la ComCom vient de fixer la réduction à 1,63 franc – soit une baisse de 7% pour le raccordement téléphonique analogique et de 4% pour le raccordement ISDN.

Que faut-il entendre par "facturation du raccordement"?

Depuis avril 2007, grâce à la facturation du raccordement, les abonnés dont les appels sur le réseau fixe sont acheminés par un opérateur tiers (carrier preselection) peuvent, s'ils le désirent, ne recevoir qu'une seule facture, émise par cet opérateur. Ils ne reçoivent donc plus de facture de Swisscom pour la taxe de raccordement mensuelle de 25,25 francs.

En compensation, Swisscom, qui continue à assurer l'exploitation et l'entretien du réseau fixe, perçoit une indemnité de l'opérateur tiers.

Les opérateurs alternatifs ont demandé cette forme d'accès pour plus de 120000 de leurs clients jusqu'à la fin de l'année 2008.

Calcul du prix selon le principe du "retail minus"

Swisscom est tenu de garantir cette forme d'accès (en vertu de l'art. 11 de la loi sur les télécommunications) à des prix orientés sur les coûts. Dans un avis rendu à ce propos, la Commission de la concurrence (Comco) est aussi parvenue à cette conclusion.

Conformément à l'ordonnance sur les services de télécommunication (art. 60, al. 2, OST), le prix de la facturation pour le raccordement est calculé selon le principe du "retail minus". Partant du prix que Swisscom facture à l'abonné final pour le raccordement au réseau fixe, les coûts de facturation supportés par le fournisseur tiers sont déduits et les frais occasionnés à Swisscom sont ajoutés.

1.4. Prix de l'interconnexion 2007–2008

Au cours de l'année 2008, la ComCom a pu clore les cinq dernières procédures d'interconnexion encore pendantes et définir les prix de l'interconnexion pour 2007 et 2008. Comme cela avait déjà été le cas l'année précédente pour la période 2004-2006, Swisscom a accepté les prix fixés par les autorités. Par contre, il a fait recours sur la question de l'effet à l'égard de tiers et les services additionnels.

La ComCom a ainsi pu déterminer pour la première fois des prix d'interconnexion valables pour l'année en cours.

Lors de ces procédures également, l'OFCOM a analysé les nombreux moyens de preuve à disposition et auditionné les parties. La question de la domination du marché par Swisscom n'était contestée que pour certains services. Consultée sur ces points, la Commission de la concurrence (Comco) a conclu que Swisscom occupait une position dominante pour tous ces services. La ComCom a encore tenu compte d'une recommandation du Surveillant des prix dans ses décisions.

Les procédures ont porté sur les prix de l'interconnexion aussi bien pour les services qui dépendent de l'utilisation (appel d'origine et terminaison) que pour ceux qui ne dépendent pas de l'utilisation, c'est-à-dire les services d'implémentation nécessaires à la connexion physique des réseaux (par exemple l'aménagement du choix de l'opérateur ou l'implémentation de nouveaux blocs de numéros).

Comme dans le cas des prix du dégroupage, Swisscom a pour la première fois soumis à l'OFCOM son modèle de calcul des coûts pour les années 2007 et 2008, de sorte que les coûts effectifs ont pu être examiné en détail.

L'analyse du modèle de coûts LRIC présenté par Swisscom a montré que quelques adaptations s'imposaient pour que les exigences légales soient respectées. Là encore, Swisscom a pris en compte des coûts d'exploitation excessifs et des durées d'utilisation trop courtes. La ComCom avait cependant déjà défini la majeure partie des adaptations nécessaires dans une décision du 14 décembre 2007 à l'issue de procédures similaires. Concernant l'interconnexion, aucun paramètre de calcul n'a donc dû être corrigé. En outre, les frais généraux et le taux d'intérêt des coûts de financement ont également fait l'objet d'objections.

Par conséquent, la ComCom a réduit la plupart des prix d'interconnexion publiés par Swisscom de 25 à 30%. Désormais, ces prix comptent parmi les plus bas d'Europe.

Dans ce contexte, la ComCom a également examiné les prix facturés pour la portabilité des numéros dans le réseau fixe. Elle les a abaissé de 17 francs à 13,05 francs pour l'année 2007 et à 13,12 francs pour l'année 2008.

Méthode de calcul des prix (LRIC)

L'article 11 de la loi sur les télécommunications (LTC) oblige les fournisseurs occupant une position dominante à garantir notamment l'accès totalement dégroupé à la boucle locale (y compris la colocalisation) ainsi que l'interconnexion, à des prix orientés sur les coûts. Ces derniers correspondent aux coûts qu'un opérateur en situation de concurrence devrait supporter pour établir lui-même l'accès à l'infrastructure. Les dispositions légales ne permettent donc pas de prendre en compte les coûts historiques dans l'évaluation du réseau. Les tarifs sont calculés sur la base de la méthode LRIC (Long Run Incremental Cost). Cette méthode éprouvée est prévue dans l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST, art. 54).

La méthode LRIC permet de définir des prix équitables et susceptibles d'encourager la concurrence ; les concurrents du fournisseur dominant ne prennent en charge que les coûts résultant effectivement des prestations reçues.

Outre les coûts additionnels liés à l'interconnexion, ce mode de calcul prend en considération une partie des frais généraux ainsi que les coûts du capital conformément aux usages de la branche. Pour ce dernier facteur, il tient compte aussi bien des coûts du capital étranger que des perspectives de rendement du capital propre ; les prix comprennent donc également une part de bénéfice.

Pour plus d'informations sur la méthode de calcul LRIC :

<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/13154.pdf>

Comment se déroule une procédure d'accès?

La LTC établit le **principe de la primauté des négociations**: avant que la ComCom puisse décider des conditions et des prix d'accès, les fournisseurs doivent essayer de parvenir à un accord par le biais de négociations. Si aucune entente ne peut être conclue **dans les trois mois**, un fournisseur peut introduire auprès de la ComCom une demande de décision en matière d'accès.

L'OFCOM procède alors à **l'instruction**. Lorsque se pose la question de savoir si un fournisseur occupe une position dominante sur le marché, la **Commission de la concurrence** (Comco) est consultée. Avant que la ComCom ne fixe les **conditions et les prix d'accès**, les parties à la procédure ont encore une chance de parvenir à un accord à l'amiable dans le cadre de **pourparlers de conciliation** (voir LTC, art. 11a et OST, art. 64 à 74).

Cette procédure est également désignée sous le nom de régulation ex-post. A l'inverse, l'Union européenne applique la régulation ex-ante, laquelle ne reconnaît pas le principe de la primauté des négociations. Les autorités de régulation de l'UE peuvent intervenir de manière indépendante et anticipée sur les marchés où la concurrence ne joue pas.

2. Concessions

En vertu de la loi sur les télécommunications (LTC), la ComCom octroie les concessions de radiocommunication et la concession de service universel.

La ComCom a toutefois chargé l'OFCOM d'octroyer les concessions de radiocommunication qui ne font pas l'objet d'un appel d'offres public (p. ex. les concessions pour les radioamateurs ou celles pour les radiocommunications privées d'entreprises) ou qui sont destinées, totalement ou principalement, à la diffusion de programmes de radio ou de télévision à accès garanti.

Les chapitres ci-dessous ne traitent que des concessions attribuées directement par la ComCom.

2.1. Service universel

Toute la palette des prestations du service universel, soit une offre de services de télécommunication de base de qualité et à un prix abordable, est aujourd'hui assurée dans toute la Suisse.

Le Conseil fédéral a défini des critères de qualité pour les diverses prestations relevant du service universel (art. 21 OST). L'OFCOM en vérifie régulièrement l'application. Il estime que les critères ont été respectés en 2008.

Depuis début 2008, le service universel comprend également le raccordement à large bande avec des débits de 600/100 kbit/s. Il s'agit là d'une première mondiale. Dans l'intervalle, d'autres pays se sont engagés sur la même voie.

En tant que concessionnaire du service universel pour les années 2008 à 2017, Swisscom doit désormais proposer un raccordement à large bande aux ménages qui ne pouvaient recourir à l'ADSL pour des raisons techniques. La technologie à utiliser n'est pas spécifiée, ce qui permet à Swisscom de fournir le raccordement à large bande également par satellite ou par la téléphonie mobile.

Fin 2008, le service universel comprend 4863 cabines téléphoniques publiques (publiphone). En 2008, la ComCom a approuvé dans sept cas la suppression d'une cabine sur demande de Swisscom et des communes concernées. Dans chacune de celles-ci, il existe encore au moins une cabine téléphonique publique. La Suisse compte en outre quelque 3500 autres téléphones publics – en dehors du service universel – placés à des endroits économiquement intéressants.

Qu'est-ce que le service universel ?

Le service universel comprend un ensemble de services de télécommunication. Ces services doivent être de qualité et disponibles dans tout le pays à des prix abordables. Le service universel permet à tous les milieux et à toutes les régions d'accéder à des services de télécommunication de base.

Il appartient au Conseil fédéral d'adapter régulièrement le contenu du service universel aux exigences sociales et économiques ainsi qu'à l'évolution de la technique. En vertu de la LTC, la ComCom est tenue de mettre au concours périodiquement la concession de service universel dans le domaine des télécommunications et de l'octroyer sur la base de certains critères.

Font partie du service universel le service téléphonique public et le droit de disposer d'un raccordement au réseau fixe ainsi que, depuis peu, d'un accès internet à large bande. En outre, le service universel garantit un parc suffisant de cabines téléphoniques ainsi que l'accès aux numéros d'urgence et aux annuaires d'abonnés. Des services spécifiques pour les malentendants et les malvoyants, tels qu'un service de transcription et des services de commutation, sont également prévus.

2.2. Concessions GSM

Début 2008, cinq concessions GSM étaient utilisées sur le marché de la téléphonie mobile en Suisse. Tous les exploitants de réseau ont respecté leur concession et les conditions de desserte.

En Suisse, les réseaux de téléphonie mobile GSM desservent près de 100% de la population et couvrent 90% du territoire.

Il y a quelques années déjà, les exploitants ont installé une extension de la norme GSM dans leurs réseaux mobiles afin accélérer le transfert de données. Les réseaux de Sunrise et de Swisscom sont entièrement équipés de la norme de transmission de données EDGE, une

technologie qui permet d'augmenter le débit jusqu'à 200 Kbit/s. Orange a installé la norme GPRS qui assure un débit de transfert des données de 50 Kbit/s.

Prolongation de trois concessions GSM

En 2007, la ComCom a décidé de renouveler pour cinq ans les concessions d'Orange, de Sunrise et de Swisscom expirant fin mai 2008, de sorte que leur échéance corresponde à celle des concessions GSM de Tele2 et In&Phone, valables jusqu'à fin 2013.

Elle a prévu en outre d'adapter les concessions à l'évolution de la technique et d'autoriser l'exploitation de l'UMTS sur les fréquences actuellement réservées aux applications GSM. Pour ce faire, la ComCom s'est proposée de modifier légèrement la répartition des fréquences déjà octroyées.

Ce projet a toutefois été bloqué suite au recours déposé auprès du Tribunal administratif fédéral contre le renouvellement des concessions GSM par un concessionnaire indirectement concerné.

Afin que la desserte en services de téléphonie mobile continue d'être assurée en Suisse après l'expiration des concessions, la ComCom a prolongé temporairement jusqu'au 31 décembre 2013 au plus tard les concessions de téléphonie mobile GSM d'Orange, de Sunrise et de Swisscom. La ComCom définira la suite de la procédure une fois connu le jugement du Tribunal administratif fédéral dans tous les recours pendants. Les concessions prolongées temporairement devraient être remplacées le plus rapidement possible par de nouvelles concessions qui tiendront mieux compte de l'évolution technologique.

Restitution de la concession GSM de Tele2

Suite à la reprise de l'opérateur suisse de télécommunication Tele2 par Sunrise au cours de l'automne 2008, les deux entreprises ont annoncé à la ComCom que Tele2 renonçait à sa concession GSM.

Pour garantir aux 100 000 usagers des services de téléphonie mobile de Tele2 une bonne desserte durant la phase de transition, la ComCom a autorisé cet opérateur à exploiter ses fréquences GSM au plus tard jusqu'à fin 2008. Tele2 a définitivement rendu sa concession fin novembre.

2.3. Concessions UMTS

La Suisse compte actuellement trois concessionnaires UMTS ; tous remplissent les conditions fixées dans la concession. Selon l'opérateur, la desserte de la population va de 60% à 92%. Déjà 60% du territoire national sont couverts par des services UMTS.

Ces dernières années, les trois exploitants ont investi dans l'extension HSDPA, qui permet de naviguer sur téléphone mobile à des débits de 1,8 Mbit/s ou même de 3,6 Mbit/s. Tant Swisscom, dont la couverture UMTS est la plus étendue, que Orange et Sunrise ont équipé leurs réseaux UMTS de la norme HSDPA. Cette dernière est d'ores et déjà disponible dans la plupart des villes suisses de moyenne et grande importance.

Lorsque l'accès mobile rapide à l'internet fera l'objet d'offres forfaitaires autorisant une transmission illimitée de données, il deviendra très intéressant pour la population mobile de renoncer au réseau fixe et de choisir un raccordement de téléphonie mobile à large bande. Malgré des débits toujours plus élevés, il faut s'attendre toutefois à ce que la plupart des ménages optent à l'avenir pour un raccordement beaucoup plus performant encore, basé sur la

fibre optique, seul capable de remplir les différents besoins simultanés d'une famille en communication, en information et en divertissement.

En 2007, 1,5 million de personnes utilisaient un réseau UMTS. Ce nombre a considérablement augmenté en 2008.

Consultation relative à l'utilisation des fréquences UMTS libres

En avril 2006, la ComCom a révoqué la concession UMTS accordée à 3G Mobile SA (Telefonica). Dès lors, 35 MHz de spectre sont disponibles dans la bande centrale UMTS (bande de fréquences de 2 GHz). En Europe, depuis le 1er janvier 2008, 190 MHz de fréquences dans la gamme des 2,5 GHz (bande d'extension UMTS) sont libérés pour la fourniture de services de télécommunication.

En vue d'une éventuelle adjudication des fréquences libres, l'OFCOM a mené une consultation publique sur l'évaluation des besoins pour le compte de la ComCom. En juin 2008, l'OFCOM a publié les résultats de la consultation, à laquelle 18 participants ont répondu (voir aussi [www.comcom.admin.ch, "Actualité/Consultations"](http://www.comcom.admin.ch, \)).

La plupart des participants estiment qu'un nouvel opérateur de téléphonie mobile – qui devrait construire un réseau UMTS régional ou national – aurait peu de chance de s'imposer sur le marché, notamment en raison de la pratique restrictive en matière d'autorisations et de la résistance manifestée par la population envers les nouveaux emplacements d'antenne. Vu ces conditions spécifiques à la Suisse, un opérateur dépourvu de clientèle aurait des difficultés à amortir les investissements élevés nécessaires.

Les fréquences de la bande centrale UMTS n'intéressent à moyen terme que les exploitants de réseau établis, qui pourraient les utiliser en cas de goulets d'étranglement dans des zones densément peuplées.

Les fréquences de la bande d'extension UMTS ne soulèvent actuellement guère d'intérêt. Le besoin ne se fera pas sentir avant quelques années, lié aux futurs systèmes de téléphonie mobile de la quatrième génération. La consultation publique n'a révélé aucune nécessité immédiate dans ce domaine.

Evolution dans le domaine des fréquences de téléphonie mobile

Aux fréquences de téléphonie mobile inutilisées mentionnées ci-dessus viendront s'ajouter celles qui se libéreront fin 2013, lorsque les concessions GSM parviendront à échéance, et fin 2016, lorsque les concessions UMTS prendront fin. En outre, des fréquences techniquement très intéressantes issues de la sous-bande des 790-862 MHz seront à disposition dès 2014 environ pour des services de téléphonie mobile. En effet, suite au passage de la diffusion analogique à la diffusion numérique terrestre des programmes de télévision, le spectre UHF (470-862 MHz) n'est plus entièrement sollicité par la radiodiffusion. Le gain ainsi obtenu est appelé " dividende numérique ". Cette réaffectation doit être coordonnée au niveau européen.

La ComCom s'est penchée dès 2008 sur la question de l'octroi et de l'utilisation des fréquences de téléphonie mobile qui se libéreront ces prochaines années. Elle est d'avis qu'il faut d'une part assurer une desserte de qualité en Suisse, en recourant aux technologies de pointe. Il convient d'autre part de tout mettre en oeuvre pour stimuler durablement la concurrence, afin que les consommateurs puissent bénéficier d'offres avantageuses et de qualité.

2.4. Concessions BWA

Dans la bande des 3,41 à 3,6 GHz, Swisscom et Callix (anciennement Inquam Broadband) possèdent chacun une concession BWA de 2 x 21 MHz.

En 2008, la ComCom a approuvé une adaptation de la concession demandée par les deux entreprises. La certification des composants de système ayant pris du retard au niveau international, la ComCom a renoncé à maintenir le délai fixé pour le début de l'exploitation commerciale. Par contre, elle n'a rien changé à l'obligation d'exploiter au minimum 120 unités émettrices ou réceptrices, jusqu'à fin 2009 pour Swisscom et jusqu'en septembre 2010 pour Callix.

2.5. Concessions WLL

En ce qui concerne les concessions WLL, aucune modification n'est à signaler en 2008. En tant qu'autorité de surveillance, l'OFCOM vérifie régulièrement que les titulaires des concessions respectent l'obligation d'exploitation minimale. Si tel n'est pas le cas, l'OFCOM ouvre une procédure de surveillance pouvant aboutir au retrait de la concession.

2.6. Concession pour la télévision portable

En septembre 2007, la ComCom a octroyé la première concession nationale pour la télévision portable (DVB-H) à Swisscom Broadcast, au terme d'une adjudication selon certains critères.

Swisscom Broadcast a construit son réseau rapidement, de sorte qu'il a pu satisfaire à l'obligation de fournir des offres de télévision sur téléphone portable à 44% de la population dès fin mai 2008. A ce jour, Swisscom est le seul exploitant de téléphonie mobile à proposer des offres de télévision pour téléphones portables sur la base de la technologie DVB-H en Suisse. Les utilisateurs peuvent établir un abonnement journalier ou mensuel qui leur permet d'accéder à 20 canaux de télévision ; en automne 2008, Swisscom a mis en service quelques programmes supplémentaires. Selon les estimations de l'opérateur, environ 50 000 personnes ont utilisé "Bluewin TV mobile" en septembre 2008. Toutefois, seuls les clients qui possèdent un téléphone portable spécial DVB-H peuvent bénéficier de la bonne qualité d'image que cette technologie de radiodiffusion offre.

3. Portabilité des numéros

Depuis 2000, il est possible de transférer son numéro de téléphone chez un nouvel exploitant. Ces dernières années, quelque 100 000 à 150 000 clients ont passé à un autre opérateur de téléphonie mobile, ce qui correspond à un portage de 1,5 à 2% des numéros de téléphonie mobile par année.

Sur le réseau fixe également, le numéro n'est porté que lorsque le client change d'exploitant de raccordement (lorsqu'il passe par exemple de Swisscom à Cablecom, ou inversement). Là aussi, seuls 1,5 à 2,5% des clients ont changé d'opérateur ces dernières années.

L'automne dernier, la ComCom a baissé le prix de gros pour la portabilité d'un numéro fixe de 17,36 francs à 13,05 francs pour 2007, et à 13,12 francs pour 2008.

4. Libre choix du fournisseur (carrier selection)

Au début de la libéralisation, le libre choix du fournisseur – manuellement pour chaque appel (call by call) ou automatiquement (carrier preselection) – était un instrument essentiel pour stimuler la concurrence. La présélection a été introduite en Suisse en 1999 et fonctionne depuis sans problème. Depuis 2002 toutefois, le nombre d'abonnés ayant opté pour une présélection automatique pour leur raccordement (carrier preselection) ne cesse de chuter. En 2006, la présélection ne concernait plus que 27% des raccordements, 23% en 2007. Les offres des câblo-opérateurs TV, la récupération de clients par Swisscom, le développement de la téléphonie VoIP et le dégroupage des raccordements expliquent une telle diminution.

Protection des consommateurs contre les présélections abusives

Pour mieux protéger les consommateurs contre le changement non souhaité de fournisseur de services de téléphonie fixe, la ComCom a renforcé en 2007 les modalités pratiques de la présélection automatique. Ensuite de quoi, le nombre de recours déposés auprès des autorités en 2008 a nettement reculé.

Les demandes de présélection effectuées par téléphone doivent être enregistrées. Lors de cet enregistrement, le client ne doit en aucun cas être influencé et doit donner son accord explicite à la conclusion orale du contrat.

Désormais, toute demande de présélection, qu'elle soit faite par écrit ou par téléphone, doit contenir une description des services offerts et une confirmation que le requérant est bien le titulaire du raccordement ; elle doit aussi comporter une procuration autorisant le fournisseur à activer la présélection ainsi qu'un délai de résiliation pour le client.

En cas de litige, la ComCom exige des fournisseurs qu'ils présentent la preuve de la demande de présélection dans un délai de 10 jours, y compris, le cas échéant, l'enregistrement de la conversation commerciale effectuée lors du démarchage téléphonique.

IV. Finances

Contrairement à d'autres commissions décisionnelles (par exemple la Comco), la ComCom ne dispose pas d'un secrétariat réunissant des services spécialisés. Le secrétariat de la ComCom se compose uniquement de trois personnes, qui s'occupent du contrôle des affaires, de la communication externe et des travaux administratifs.

Conformément à la LTC, la commission peut toutefois recourir à l'Office fédéral de la communication (OFCOM) pour l'exécution de la législation sur les télécommunications, et lui imposer des directives. Concrètement, les services spécialisés de l'office préparent les affaires de la commission et exécutent les décisions rendues par celle-ci. L'OFCOM intervient aussi en tant qu'autorité d'instruction dans les procédures en matière d'accès.

Pour donner un aperçu général des recettes et dépenses de la ComCom, les dépenses de la ComCom sont présentées ci-dessous avec celles de l'OFCOM, sous forme de produits. Cette pratique permet également de présenter les recettes correspondantes.

Dans la mesure du possible, les coûts de la commission sont couverts par les émoluments, conformément au principe du paiement par l'utilisateur. Par ailleurs, l'attribution de concessions de radiocommunication rapporte à la caisse fédérale des recettes importantes – annuelles, ou uniques dans le cas de procédures d'octroi au plus offrant – sous forme de redevances de concessions de radiocommunication.

Pour 2008, le total des coûts de la ComCom, incluant les dépenses de l'OFCOM pour la Commission, s'élève à 3.47 millions de francs. Dans ce montant sont comprises les dépenses de la commission et de son secrétariat qui s'élèvent à 983 000 francs. Le montant des émoluments s'élève à 774 045 francs.

Le taux de couverture des coûts engendrés par les postes "service universel", "procédures en matière d'accès" et "octroi de concessions de radiocommunication" est généralement élevé. Toutefois, en raison de recours ou de procédures de longue durée, les dépenses ne peuvent souvent pas être comptabilisées dans l'année au cours de laquelle les coûts sont survenus.

En 2007, le taux de couverture des coûts se situait à 73% ; il atteint même de 96 à 98% pour les produits service universel, procédures d'accès et octroi de concessions de radiocommunication. En 2008, suite à des recours contre des décisions de la ComCom, les coûts n'ont pu être couverts qu'à 22% par les émoluments. En 2009, le taux de couverture des coûts devrait à nouveau nettement augmenter.

Par ailleurs, certaines activités importantes ne peuvent pas être facturées. Il s'agit par exemple de l'élaboration de bases légales ou de données économiques, de l'échange d'expériences au niveau international ou de la réalisation d'études sur l'évolution du marché.

Grâce aux concessions de radiocommunication (GSM, UMTS, BWA) octroyées par la ComCom, la Confédération a en outre encaissé des recettes de redevances pour un montant de 9'055'427 francs.

Produit	Coûts	Emoluments	Taux de couverture des coûts
Bases générales	1'215'674	–	0%
Concession de service universel	377'078	202'600	54%
Procédures en matière d'accès	1'364'413	563'135	41%
Concessions de radiocommunication: mise au concours et octroi	452'517	–	0%
Mesures de surveillance	58'726	8'310	14%
Total ComCom (OFCOM, commission et secrétariat)	3'468'408	774'045	22%

Tableau 1 : Coûts, émoluments et taux de couverture des coûts de la CoMCom en 2008 (inclus les services concernés de l'OFCOM et le secrétariat de la ComCom).

Résumé des décisions importantes

Procédures d'accès

Dégroupage complet et colocalisation

Le prix pour la location du raccordement par le fournisseur est fixé pour 2008 à 18,18 francs. Les prix des installations dans les centrales de Swisscom subissent également une forte baisse.

Prix d'interconnexion alignés sur les coûts (LRIC)

La ComCom baisse de 25 à 30% en moyenne les prix d'interconnexion pour la période 2007-2008.

Facturation du raccordement d'usager

La ComCom a réduit le prix que Swisscom peut demander à ses concurrents lors de la facturation du raccordement d'usager.

Concessions

Service universel

Le service universel est entièrement garanti en 2008 également, dans toute la Suisse et selon les dispositions légales.

GSM

La ComCom a provisoirement prolongé les concessions GSM de Swisscom, Sunrise et Orange arrivées à échéance fin mai 2008.

UMTS

L'OFCOM publie en 2008 les résultats d'une consultation qui n'identifie aucun besoin immédiat dans ce domaine.

Fréquences de téléphonie mobile

La ComCom a entrepris de revoir l'octroi et l'utilisation de toutes les fréquences de téléphonie mobile dès 2014.

Portabilité des numéros

La portabilité du numéro lors d'un changement d'opérateur fonctionne bien, tant dans la téléphonie mobile que sur le réseau fixe. Le prix de gros facturé pour la portabilité d'un numéro fixe a été baissé à 13,12 francs en 2008.

Libre choix du fournisseur (carrier selection)

Les mesures décidées en 2007 pour mieux protéger les consommateurs d'une modification non souhaitée du choix automatique du fournisseur (présélection) se révèlent efficaces.

Abréviations

ADSL = Asymmetric Digital Subscriber Line

BWA = Broadband Wireless Access (WiMAX/WLL)

CATV = Cable Television

ComCom = Commission fédérale de la communication

CSC = Carrier Selection Code

DVB-H = Digital Video Broadcasting for Handheld Terminals

EDGE = Enhanced Data rates for GSM Evolution (technique GSM)

ERG = European Regulators Group

FTTC = Fibre to the Cabinet (fibre jusqu'au répartiteur de quartier)

FTTH = Fibre to the Home (fibre jusqu'au foyer)

GPRS = General Packet Radio Services (technique GSM)

GSM = Global System for Mobile Communications (norme pour la téléphonie mobile de deuxième génération)

HDTV = High-definition television

HSDPA = High Speed Downlink Packet Access (technique UMTS)

IC = Interconnexion

IP = Internet Protocol

IPTV = Internet Protocol Television

ISP = Internet Service Provider

LRIC = Long Run Incremental Costs (modèle pour calculer les prix d'interconnexion)

LTC = Loi sur les télécommunications (RS 784.10)

LRTV = Loi sur la radio et la télévision (RS 784.40)

MMS = Multimedia Messaging System

OFCOM = Office fédéral de la communication

OST = Ordonnance sur les services de télécommunication (RS 784.101.1)

PSTN = Public Switched Telephone Network (réseau téléphonique traditionnel)

RNIS = réseau numérique à intégration de services (ISDN)

SMS = Short Message System

TAF = Tribunal administratif fédéral

UMTS = Universal Mobile Telecommunications System (norme pour la téléphonie mobile de troisième génération)

VoD = Video on Demand

VoIP = Voice over IP

WiMAX = Worldwide Interoperability for Microwave Access (association constituée par des fournisseurs d'équipements et de composants)

WLL = Wireless Local Loop (boucle locale sans fil)