

Office fédéral de la communication
Rue de l'Avenir 44
Case postale
2501 Bienne

Lausanne, le 14 octobre 2002

Consultation relative à la modification de la loi sur les télécommunications et de ses ordonnances d'exécution

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés sur l'objet précité. Veuillez trouver notre position ci-dessous.

Concernant la première étape à la libéralisation initiée en 1998, notre association la juge **généralement** favorable, puisque la concurrence s'est accrue sur le marché et que les prix ont baissé de manière considérable tant au niveau de la téléphonie fixe que de la téléphonie mobile, sans que la qualité du service universel n'en soit amoindrie.

Voici notre position par rapport aux éléments clefs de la présente révision :

Suppression des concessions de services de télécommunications (LTC)

Nous sommes favorables à ce que la fourniture de service de télécommunication ne soit plus soumise à une concession, mais uniquement à un devoir d'annonce. Il adviendra donc à l'OFCOM et à la ComCom d'assumer pleinement leur rôle de surveillance, le contrôle lors de l'entrée sur le marché étant supprimé.

Renforcement des obligations des fournisseurs dominants et des pouvoirs du régulateur (LTC)

Nous trouvons peu clair que désormais les services soient offerts à des prix « *orientés* » en fonction des coûts et non plus « *alignés* » sur les coûts. Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

Art 11b Interdiction de grouper des services

Nous saluons le fait que la modification de cet article supprime l'obligation de se présélectionner, par exemple, chez Swisscom/Sunrise quand on utilise l'ADSL chez Bluewin/Sunrise.

Réaménagement du service universel (LTC)

Nous sommes favorables à ce que le financement des frais non couverts du service universel soit assuré par l'ensemble des prestataires de services de télécommunications. Nous soutenons aussi le fait que le Conseil fédéral puisse imposer la tenue d'un annuaire universel (annuaire de tous les usagers des prestations du service universel) en plus des annuaires suisses des usagers du service téléphonique public, et que cet annuaire soit accessible aux autres fournisseurs à des prix orientés en fonction des coûts.

Art. 16c : Nous souhaitons une clarification du terme « postes téléphoniques payants », pourquoi remplace-t-il le terme cabine publique ? D'autre part, nous souhaitons que ces cabines soient disponibles dans tous les lieux publics : gares, offices de poste et aéroport et si besoin est de le préciser dans la loi.

Même si les raccordements situés hors des zones habités ne font pas partie de la modification proposée, nous souhaitons souligner l'importance du principe d'égalité de traitement de tous les consommateurs et toutes les consommatrices. A cet effet, nous demandons que les critères utilisés pour déterminer si une personne qui demande un raccordement devra participer aux coûts ou devra supporter une réduction des prestations soient clairement définis et que les modalités de recours en cas de désaccord soient prévues.

Art 16³ : Nous souhaiterions que **la téléphonie mobile soit intégrée au service universel**. En effet, pour les consommatrices et consommateurs le portable relève autant du "service universel" que le téléphone à domicile, les cabines téléphoniques ou l'eau courante. D'un point de vue psychologique, le téléphone portable procure un plus grand sentiment de sécurité qu'un appareil fixe à domicile. De plus, le nombre de téléphones mobiles en circulation dépasse le nombre de raccordements fixes. Cela aurait pour conséquence de devoir calculer les tarifs d'interconnexion sur la base des coûts effectifs et de devoir proposer aussi des communications call by call ou en présélection. C'est en définitive la seule façon de briser l'oligopole instauré par les opérateurs mobiles.

Art 16³ : De plus, la phrase « Le Conseil fédéral adapte périodiquement les prestations relevant du service universel aux besoins de la société et du monde économique et à l'état de la technique » nous semble très vague et nécessite plus de clarté. Nous voulons également être sûrs que les consommateurs en zone périphériques ne soient pas défavorisés.

Art 36 Droit d'expropriation et d'utilisation conjointe

Nous approuvons la modification qui contraint les fournisseurs à utiliser conjointement leurs installations, et ce, pour protéger l'environnement, diminuer les émissions NIS et éliminer des surcoûts superflus.

Amélioration de la protection des consommateurs et de la protection des données (LTC)

Actuellement le consommateur est souvent mal ou pas informé lorsqu'il est transféré sur un service payant. Nous demandons que la loi prévoie explicitement qu'il soit informé lorsque son appel téléphonique est transféré sur un numéro payant; de même, il devrait l'être, lorsqu'il surfe sur internet et qu'il est transféré sur un site payant.

Art. 12 a, b Informations sur la qualité des services et prix des services à valeur ajoutée

Nous soutenons le fait que le Conseil fédéral puisse demander aux fournisseurs de service des **informations sur la qualité des services** et qu'il puisse également fixer des **prix plafonds** pour les services à valeur ajoutée. En effet, grâce à cette clause les utilisateurs seront protégés contre les prix abusifs de certains services à valeur ajoutée (08xy et 09xy). Il est cependant regrettable que cette clause ne s'applique pas aux cas où la prestation est directement facturée à l'utilisateur par le fournisseur de service et non par le fournisseur de services de télécommunication.

Art 12c Conciliation

Notre association accepte la conciliation comme mode de règlement des litiges. Celle-ci devrait être basée sur les principes ADR (Alternative Dispute Resolution), actuellement en discussion en Europe, soit que le traitement du litige soit fait de manière simple, rapide, et efficace.

Art. 12d Annuaire

Nous soutenons cet article. En effet, les usagers doivent pouvoir choisir librement s'ils veulent figurer ou non dans l'annuaire.

Art. 13 Obligation d'informer incombant à l'office

Nous soutenons cet article au niveau de la transparence qu'il apporte.

Art. 13a Traitement des données

Cet article devrait être formulé à nouveau. La loi sur la protection des données (Art. 17 et Art. 19) n'est pas suffisamment prise en compte. Nous proposons que le préposé à la protection des données s'occupe de la formulation de cet article afin de le rendre plus clair et plus pointu.

Art. 13b Assistance administrative

Idem qu'Art. 13a.

Art. 44a Données de localisation

Nous soutenons cet article qui permet aux fournisseurs de traiter les données de localisation que si les abonnées ont donné leur consentement au préalable. Cet article permet donc de renforcer la protection du consommateur.

Art 45a Communications non sollicités

Pour cet article, nous soutenons l'avis développé par le SKS dans sa réponse.

Nous sommes donc favorables à ce que le modèle opt-out soit remplacé par le modèle opt-in, au niveau du **spamming** (motion Sommaruga).

Libéralisation du dernier kilomètre (dégroupage) (OST)

Tout d'abord, nous soutenons la commission des télécommunications du National qui demande **de modifier la loi et pas seulement l'ordonnance**. En effet, la question du dernier kilomètre nous semble être un enjeu important du point de vue du fonctionnement de l'Etat et pourrait avoir des impacts considérables sur l'économie. Si besoin est, il nous semblerait normal que le peuple puisse se prononcer par voie référendaire.

Nos trois alternatives

En Suisse le terme de boucle locale signifie: 6 millions de lignes téléphoniques dont 4.1 millions sont raccordées, c'est aussi 900 centraux téléphoniques avec leur répartiteur qui sont intimement liés à l'infrastructure téléphonique. La boucle locale désigne donc en Suisse le circuit physique qui relie les locaux de l'utilisateur au central local de l'opérateur. A noter que pour l'UE, le dégroupage de la boucle locale ne concerne que la paire torsadée métallique.

Afin d'arriver à notre choix final, nous avons parcouru trois alternatives avec leurs divers arguments et nous sommes favorables à la dernière alternative qui serait totalement novatrice par rapport à la proposition de l'ordonnance. Voici les trois alternatives et nos arguments.

1. Libéralisation de la boucle locale (Full Access et Line Sharing) :

Impact au niveau du prix

Il ne semble pas que le dégroupage du dernier kilomètre aura un impact quelconque pour le consommateur au niveau du prix de la téléphonie fixe, les marges actuelles n'étant pas très grandes. Par contre, il pourrait y avoir une baisse de prix au niveau de l'ADSL, car la concurrence sera plus forte à ce niveau, les marges étant plus grandes. A noter que le secteur internet subit déjà aujourd'hui la concurrence des réseaux câblés (Cablecom, Colt Telecom) et que les prix de l'ADSL en Suisse sont relativement bas par rapport à l'Europe. Malheureusement, les régions périphériques sont pour l'instant mal équipées. CATV est peu disponible dans les vallées et les régions montagneuses.

Le dégroupage permettrait au consommateur de choisir un seul opérateur pour sa facture de raccordement et pour ses appels, autre que Swisscom, ce qui apporterait une simplification.

A notre avis, c'est surtout les grandes entreprises qui pourront bénéficier de la libéralisation, à l'instar du Danemark ou de l'Allemagne, où les concurrents se sont concentrés sur elles pour leur proposer des services très compétitifs au niveau de l'ADSL (autre ex. Primär Anschlüsse, 300 numéros).

Quel type de dégroupage préconiser ?

Concernant les types de dégroupage, nous estimons qu'il suffirait que Swisscom propose le **Full Access et le Line Sharing**. Avec le Line Sharing, Sunrise pourrait aussi proposer l'ADSL puisqu'il aura accès au cuivre.

Par contre, la formule de Bitstream Access (fourniture de service d'accès à haut débit) nous semble très pénalisante pour Swisscom : En effet, celle-ci obligerait Swisscom non seulement à céder à la concurrence l'exploitation des raccordements d'utilisateurs existants, mais aussi à mettre en place, à des prix réglementés, une bande passante large exploitable, à en assurer le préfinancement et à la louer à la concurrence proposant une offre à la clientèle. Ainsi, la concurrence profiterait d'une valeur ajoutée créée par Swisscom sans devoir fournir de contre-prestation conforme au marché.

En résumé, les **avantages** de cette solution sont : baisse possible des prix des communications fixes, innovation dans les services, augmentation de la largeur de bande passante. Il y aura plus de concurrence au niveau de la communication à haut débit et donc la position dominante de Swisscom sera affaiblie. La Suisse s'aligne à l'Europe en matière de télécommunications.

Les **inconvenients** sont : pas de changement au niveau du prix de la taxe de base par raccordement fixe, baisse des investissements dans le réseau par l'opérateur historique, baisse de la qualité du réseau et de la couverture du territoire.

Nous craignons surtout que ce soient uniquement les centres urbains qui profitent de la libéralisation au détriment des zones périphériques. En effet, il est probable que l'investissement dans de nouvelles infrastructures et technologies sera plus concentré dans les grandes villes. Il faudrait donc formuler clairement les mesures à prendre pour éviter toute discrimination dans les zones périphériques.

Notre exigence : nous souhaitons, si cette forme est adoptée, que l'utilisateur reçoive une facture transparente qui lui permette de comparer aisément les services entre fournisseurs, avec une séparation entre le prix de raccordement et les autres services. Nous souhaitons également que la qualité du service universel et que l'accès aux nouvelles technologies, soient garantis dans toutes les zones habitables, afin que les zones périphériques ne soient pas préférentielles.

2. Pas de dégroupage de la boucle locale :

Il est illusoire de penser que le prix de la taxe par raccordement fixe puisse baisser avec le dégroupage.

La concurrence jouera plus sur les tarifs des appels que sur le prix du raccordement, qui lui, sera statique. Il semble donc qu'à priori les prix de téléphonie fixe varieront peu. En comparaison européenne, le prix élevé du raccordement peut malheureusement être justifié par les coûts d'infrastructure plus élevés (salaires) et il est illusoire de penser qu'avec le dégroupage ce prix baissera.

Concernant le secteur ADSL, il est vrai que le dégroupage peut être favorable à la concurrence et à la baisse des prix. Mais si le prix payé de 39.- à Swisscom par ses concurrents pour la location du raccordement est justifié, il n'y a pas vraiment de raison, qu'avec le dégroupage ce prix baisse beaucoup.

Concernant la qualité du réseau et la couverture du territoire, comme les frais de Swisscom seront mieux amortis par ce système, il y a donc une certaine garantie de la bonne qualité et infrastructure du réseau.

La concurrence pourra se jouer à d'autres niveaux : le câble, UMTS.

Les **avantages** de cette solution sont donc clairement la garantie que Swisscom entretienne au mieux l'infrastructure. Jusqu'à présent, le dégroupage ne semble pas avoir rencontré beaucoup de succès dans les pays européens où les taxes de raccordement tendent à nouveau à augmenter. Les **inconvenients** sont une entrave à la concurrence surtout au niveau de la téléphonie fixe et le fait que la Suisse se distance de l'Europe par rapport à sa politique moins libérale.

Le prix du raccordement restera statique, tandis que la concurrence continuera de se faire au niveau de la tarification des appels, avec une baisse possible de ces derniers.

3. L'Etat récupère la gestion de la boucle locale en créant une société :

Cette société ne serait autre que Cablex SA, qui est actuellement l'unité de Swisscom qui s'occupe du réseau capillaire et qui est responsable de la construction et de la maintenance du réseau fixe. Cette filiale emploie 700 collaborateurs répartis sur 16 sites. On pourrait donc détacher cette société de Swisscom et créer une nouvelle entreprise étatique capable d'offrir les trois formes de dégroupage mais sans offrir de services supplémentaires et qui

facturerait le raccordement pour les autres entreprises. Il faudrait qu'elle s'occupe également des répartiteurs téléphoniques et qu'elle dispose de locaux, dans chacun des 900 centraux de Swisscom, pour s'occuper de l'hébergement des routers. L'avantage de cette solution, même si une libéralisation de ce type risque d'être peu évidente à tout un chacun, est de garder les boucles locales de bonne qualité et d'offrir une égalité des chances entre les différents providers.

L'Etat resterait donc garant de cette partie du service universel. Ainsi Swisscom ne serait plus en charge de cette partie lourde d'investissement qu'est la maintenance du dernier kilomètre et le consommateur aurait la garantie de la bonne qualité et infrastructure du réseau.

L'**avantage** de cette solution est de garantir la qualité et la couverture de l'infrastructure de façon indépendante. Cet organisme permettra à long terme un équilibre entre les dépenses et les coûts. Tous les providers sont à niveau et la concurrence peut totalement jouer sur les services. Il est donc pensable que les tarifs des appels baissent plus rapidement. Jusqu'à présent, le dégroupage ne semble pas avoir rencontré beaucoup de succès dans les pays européens où les taxes de raccordement tendent à nouveau à augmenter.

Les **inconvenients** sont que la libéralisation ne sera pas complète et l'Etat garderait un rôle plus actif. La Suisse mènerait une politique isolée par rapport à l'Europe.

Notre exigence : nous souhaitons, si cette forme est adoptée, que l'utilisateur reçoive une facture transparente qui lui permette de comparer aisément les services entre fournisseurs, avec une séparation entre le prix de raccordement et les autres services. Nous souhaitons également que la garantie de service universel (qualité et étendue du réseau) et que les innovations technologiques profitent à toutes les zones habitables, afin que les zones périphériques ne soient pas préjudiciées.

Nos commentaires par articles :

Art 1, let. c à e et Art. 43, al. 1, let. a^{bis} et a^{ter}, et al. 2

Ce paragraphe ne doit pas seulement être modifié au niveau de l'ordonnance mais également de la loi.

Art 3, al. 3

Nous souhaitons que les fournisseurs dont le chiffre d'affaires est en dessous de Fr. 200'000.- ne soient pas exemptés du droit d'annonce afin que le contrôle se fasse à tout niveau.

Art 28 Accès aux numéros 112, 117, 118, 144, et 147

Nous sommes favorables à ce que les **appels urgents soient gratuits** et soutenons l'argumentation des commentaires de la consultation.

Ressources d'adressage (ORAT)

Art. 4, al. 3, let. a : Nous sommes favorables à ce que l'Office fédéral de la communication puisse empêcher **l'acquisition de numéros à des fins spéculatives** ou bloquer leur utilisation.

Art. 23, al. 3 : Nous sommes favorables à ce que les numéros de téléphonie mobile correspondants à des offres à **prépaiement puissent être réattribués après un délai de non utilisation de deux ans**, à condition que les consommateurs soient clairement informés de cette clause.

Nous sommes impatients de lire le rapport de synthèse et vous serions gré de nous l'envoyer dès sa parution.

En vous remerciant d'avance de tenir compte de nos requêtes, nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Fédération Romande des
Consommateurs

Marianne Meyer	Régine Chatagny
Secrétaire générale	Economiste

Annexe 1 :

Gloassaire

Dernier kilomètre = last mile = boucle locale : section qui relie la centrale régionale de l'opérateur à chaque foyer

Full access= accès totalement dégroupé au raccordement d'abonné : cession physique du raccordement de l'usager à la concurrence (location forcée), qui pourrait alors proposer tous les services, aussi bien à bande étroite (transmission de la voix) qu'à large bande (transmission de données en grandes quantités et à grande vitesse). Cela correspond à permettre à la concurrence l'usage de la totalité du spectre des fréquences disponible sur la paire torsadée métallique.

Line sharing= accès partagé au raccordement d'abonné : l'opérateur historique conserve l'utilisation à faible bande de la boucle locale (service de téléphonie vocale), tandis que l'utilisation à large bande (= fréquences non vocales du spectre des fréquences disponible sur la paire torsadée mécanique) est cédée aux concurrents

LRIC = Long-Run-Incremental Cost method: méthode comptable qui permet de déterminer les coûts véritables de la connexion, par exemple, en ne réévaluant pas tous les actifs de manière historique mais de manière incrémentée