

Votre réf.
Notre réf. 521-0033
No direct

Date 7 octobre 2002

LETTRE SIGNATURE

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

521-0033: Procédure de consultation sur la modification de la loi sur les télécommunications et de ses ordonnances d'exécution

Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 15 juillet 2002, le Département fédéral des transports, de l'énergie et de la communication a demandé à la Commission de la concurrence (Comco) de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation sur le projet de modification de la loi sur les télécommunications (LTC) et de ses ordonnances d'exécution. Nous vous remercions de nous donner l'opportunité de nous exprimer et prenons volontiers position.

Remarques générales

Force est de constater que le marché actuel suisse des télécommunications ne peut pas encore être entièrement qualifié de concurrentiel. En effet, il subsiste des asymétries qui empêchent que tous les fournisseurs de services de télécommunications accèdent au marché avec les mêmes chances de succès. Ces asymétries se manifestent principalement dans le domaine des services à large bande (par exemple les technologies xDSL), alors que ce domaine prend une importance croissante et montre un immense dynamisme.

Les privilèges dont jouit l'opérateur historique expliquent en grande partie ces dysfonctionnements. Comme la Comco l'a constaté à plusieurs reprises, Swisscom détient une position dominante sur plusieurs marchés, notamment celui des raccordements finaux, de l'infrastructure à large bande, des services dits d'implémentation ou encore de certaines lignes louées. De plus, Swisscom dispose d'informations essentielles qui lui procurent un avantage concurrentiel certain par rapport aux autres fournisseurs. Il s'agit avant tout des données concernant les abonnés, qui doivent utiliser le réseau de Swisscom, même s'ils sont clients d'un autre opérateur.

Sekretariat Secrétariat Segreteria

Effingerstrasse 27
CH – 3003 Berne
Téléphone: (031) 322 20 40
Téléfax: (031) 322 20 53
www.wettbewerbskommission.ch
weko@weko.admin.ch

Le nombre de plaintes reçues par la Comco et les multiples décisions de cette dernière contre Swisscom sont un fort indice de ces dysfonctionnements. Ces plaintes ont un coût élevé et elles créent une insécurité juridique préjudiciable aux concurrents comme à l'opérateur dominant. La Comco n'est par ailleurs pas la seule autorité à recevoir un nombre élevé de plaintes concernant Swisscom.

Ces éléments démontrent que le marché ne fonctionne pas entièrement dans le domaine des télécommunications. Une régulation supplémentaire, telle que la prévoit le projet de modification de la LTC (pLTC), est donc bienvenue. Elle aura des effets bénéfiques aussi bien pour les consommateurs que pour les concurrents de Swisscom. Le projet de révision de la LTC permettra d'atteindre avec plus d'efficacité les buts que le législateur a fixés dans l'art. 1 LTC, notamment l'établissement d'une concurrence efficace sur le marché des télécommunications.

Dispositions particulières

Art. 4 et suivants pLTC: suppression du régime de concession

La Comco soutient le projet de renoncer à l'obligation de concession pour les fournisseurs de services de télécommunication. Cette mesure accroîtra la transparence sur le marché et supprimera une inégalité de traitement juridique entre les fournisseurs de services de télécommunications. Elle supprimera également une barrière à l'entrée pour de nouveaux concurrents et abaissera les coûts de ces derniers.

Art. 10a pLTC: détermination de la position dominante

La Comco soutient fondamentalement la régulation ex ante proposée. Celle-ci créera une plus grande sécurité juridique et augmentera la transparence du marché.

La Comco souligne l'importance d'une surveillance constante des marchés, ce d'autant plus que les marchés des télécommunications ont tendance à évoluer très rapidement. La réglementation de l'art. 10a al. 2 du projet est donc essentielle. Cependant, si la Comco doit être consultée pour déterminer si un opérateur détient une position dominante, elle devrait également pouvoir se prononcer si la Comco prévoit de décider qu'un opérateur n'est plus en position dominante. L'alinéa 2 de l'art. 10a devrait être complété en conséquence.

La Comco propose donc la modification suivante:

Art. 10a al. 2 pLTC:

"La commission adapte régulièrement ses décisions en matière de position dominante en fonction de l'état de la concurrence sur les marchés pertinents. Elle consulte la Commission de la concurrence avant de modifier ses décisions."

Art. 11 pLTC: Accès

La nouvelle formulation de l'art. 11 est à saluer, de même que l'introduction de la notion d'accès. Il s'agit ici de l'innovation principale du projet de modification de la loi. D'autre part, elle créera une base légale suffisante pour le dégroupage de la boucle locale, s'il devait s'avérer que la loi actuelle n'en contient pas.

Une modification d'ordre mineur serait toutefois à apporter à l'al. 3. En effet, le projet prévoit de supprimer la phrase qui permet expressément à la Comco de publier ses décisions. Par surabondance de droit, il paraît opportun de conserver cette phrase, de manière à ce que la publication des prises de position de la Comco repose sur une base légale explicite. La Comco propose donc de compléter l'art. 11 al. 3 pLTC comme suit:

Art. 11 al. 3 pLTC:

"[...] Celle-ci peut rendre publique sa prise de position."

Art. 11b pLTC: interdiction de grouper des services

La Comco salue l'introduction de cette norme dans la LTC. Les instruments de la loi sur les cartels ne suffisent en effet pas à combattre efficacement toutes les formes d'affaires liées. D'autre part, il n'existe que très peu de pratique de la Comco à ce sujet. L'art. 11b pLTC crée donc une sécurité juridique bienvenue.

Art. 12 pLTC: lignes louées

La Comco soutient l'introduction de l'obligation pour certains fournisseurs de mettre à disposition des lignes louées à des prix orientés sur les coûts. De cette manière, de nombreuses distorsions de concurrence seront éliminées, en faveur des concurrents de l'opérateur dominant, qui sont souvent dépendants des lignes louées pour pouvoir offrir leurs services aux clients finaux.

La Comco estime cependant que les décisions obligeant certains fournisseurs à offrir des lignes louées à des prix orientés sur les coûts devraient être publiées, dans le but d'accroître la transparence sur le marché, également en faveur de la concurrence. Elle propose donc de compléter l'art. 12 pLTC comme suit:

Art. 12 pLTC:

"[...] Elle publie ses décisions."

Art. 21 pLTC: accès aux annuaires

La Comco salue particulièrement cette nouvelle réglementation. En effet, la situation actuelle sur le marché des données d'annuaires n'est en aucun cas satisfaisante du point de vue de la concurrence. La Comco a par ailleurs eu l'occasion de juger que Swisscom est en position dominante sur ce marché. La modification de l'Ordonnance sur les services de télécommunications (OST) du 31 octobre 2001 n'a pas réussi à améliorer la situation, notamment parce que l'opérateur dominant n'avait pas l'obligation de fournir ces données à des prix orientés sur les coûts. Le projet de modification de la loi comble cette lacune et il est à prévoir que cette régulation entraînera l'apparition d'une véritable concurrence efficace.

Les milieux intéressés sont invités par le DETEC à se prononcer sur l'opportunité de réguler l'accès à d'autres données que les données d'annuaires. On pense notamment aux adresses de messagerie électronique. La Comco estime qu'une régulation ne se justifie que lorsqu'une position dominante est constatée. Ce n'est pas le cas pour les adresses e-mail, qui sont en général indépendantes d'un raccordement téléphonique. Il n'y a donc pas de raison de réguler des données autres que celles directement dépendantes du raccordement téléphonique, soit le nom, l'adresse et le numéro de l'abonné. Par contre, une régulation plus élargie des rubriques sous lesquelles sont classés les abonnés serait envisageable, dans la mesure où la classification d'un abonné sous une rubrique particulière dépend des indications qu'il donne à son fournisseur de services de télécommunications.

Au cours de diverses procédures devant la Comco concernant le marché des annuaires, il est apparu que la valeur de ces données dépendait de leur actualité. Un rythme de mise à jour quotidienne devrait donc également être prévu par la loi. L'art. 21 devrait donc être complété comme suit:

Art. 21 pLTC:

"[...] Ils donnent aux autres fournisseurs de services de télécommunication ou de services basés sur les données d'annuaires la possibilité d'y accéder conformément aux normes internationales et de les obtenir sous forme électronique même s'ils ne les ont pas publiés, à des conditions transparentes et non discriminatoires, à des prix orientés sur les coûts et avec option de mise à jour quotidienne. [...]"

Projet de modification de l'ordonnance sur les services de télécommunications (pOST)

Comme il a été constaté ci-dessus, la concurrence efficace n'a pas encore pu s'établir entièrement sur le marché des télécommunications. Ceci est en grande partie dû à l'interprétation restrictive de la notion d'interconnexion qui a prévalu jusqu'ici. Le dégroupage de la boucle locale, tel que prévu par le projet de modification de l'ordonnance, est un remède efficace et proportionné pour permettre à la concurrence de s'établir efficacement. La Comco soutient donc entièrement la modification prévue de l'OST.

Le dégroupage de la boucle locale, sous les trois formes prévues à l'art. 1, let. c à e pOST, offrira aux opérateurs concurrents de Swisscom de présenter aux clients finaux des offres complètes en matière de télécommunication, qui incluront aussi bien la téléphonie que des services à large

bande. L'offre en sera ainsi élargie et la concurrence pourra offrir de nouveaux produits ou services. Tous les fournisseurs de services de télécommunications auront ainsi les mêmes chances que Swisscom d'accéder au marché, ce qui est une condition essentielle pour que la concurrence puisse fonctionner.

Le dégroupage de la boucle locale est une mesure proportionnée à son but. Elle n'est en aucun cas assimilable à une expropriation de l'opérateur dominant. En effet, les lignes restent sa propriété et les opérateurs concurrents doivent s'acquitter d'une taxe comprenant les coûts ainsi qu'une rémunération équitable du capital. D'autre part, l'expérience à l'étranger a montré que seule une petite partie des abonnés profitaient directement du dégroupage de leur raccordement. Le dégroupage a cependant contribué à une concurrence efficace en créant une concurrence potentielle importante qui a poussé les opérateurs dominants à baisser leurs prix et à offrir de nouvelles offres.

Le dégroupage de la boucle locale est une mesure qui existe déjà dans de nombreux autres Etats. L'expérience a montré qu'elle agissait de manière positive sur la concurrence et permettait de faire baisser les prix.

Enfin, il est essentiel que le dégroupage de la boucle locale intervienne rapidement, c'est-à-dire par voie d'ordonnance. Comme la Comco l'a dit dans sa décision du 6 mai 2002 concernant l'ADSL, le marché des services à large bande, qui profitera le plus du dégroupage, est un marché extrêmement dynamique et en pleine expansion. Si ce marché ne profite pas d'une situation de concurrence dès le départ, il est à craindre que l'avantage de l'opérateur dominant ne puisse par la suite être remis en question, même si des conditions concurrentielles sont mises en place.

La Comco soutient donc vivement le dégroupage de la boucle locale par voie d'ordonnance.
--

La Comco n'a pas de remarques sur le projet de modification de l'ordonnance sur les ressources d'adressage dans le domaine des télécommunications (ORAT).

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à nos remarques, nous vous prions d'agrèer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

COMMISSION DE LA CONCURRENCE

Prof. Roland von Büren
Président

Rolf Dähler
Directeur