



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapport 2014 sur l'évolution du marché suisse des télécommunications ainsi que sur les enjeux législatifs y afférents

Rapport du Conseil fédéral du 19.11.2014 en réponse au postulat 13.3009

Résumé

Si le présent rapport est une réponse au postulat 13.3009 Evolution à court terme des frais de "roaming"; il revient aussi sur les postulats 06.3331 Rapport sur les privatisations des entreprises de télécommunication en Europe et 06.3636 Questions relatives à l'évolution du dossier Swisscom ainsi que sur la motion 06.3306 Garantir le service universel en veillant à ce que Swisscom reste en mains suisses. Il présente par ailleurs un récapitulatif de l'évolution du marché des télécommunications et met en avant les enjeux législatifs dans ce domaine. Ces derniers devront soit être pris en compte dans le projet de consultation relatif à la révision de la loi sur les télécommunications (LTC) prévu pour 2015 soit lors d'une révision ultérieure.

L'évolution technologique et le passage ainsi rendu nécessaire à des plateformes de transmissions homogènes reposant sur le protocole internet (IP) entraînent une mutation durable du secteur des télécommunications à l'international comme en Suisse. Les fournisseurs locaux de services de télécommunication sont aujourd'hui confrontés à de nouveaux modèles économiques adoptés par des acteurs généralement orientés à l'international qui sont capables de remettre fondamentalement en cause leurs sources de revenus. Bien que ces nouveaux acteurs concurrencent les fournisseurs locaux sur le marché domestique, il est souvent difficile de déterminer dans quelle mesure ils relèvent effectivement du droit suisse des télécommunications. La prochaine révision est censée apporter des éclaircissements sur ce point, déterminer les différences entre les nombreuses catégories de fournisseurs et supprimer l'obligation d'annoncer afin d'alléger les tâches administratives.

La régulation de l'accès au réseau revêt une importance capitale en matière de garantie de la concurrence sur le marché des télécommunications. En dépit des critiques de fond formulées contre le régime d'accès actuellement en place, le Conseil fédéral n'a pas prévu de changement radical de système à court terme. Dans un premier temps, il s'agit plutôt de corriger les défauts les plus patents et de combler les lacunes les plus criantes. A l'avenir, il faut que la Commission fédérale de la communication (ComCom) puisse intervenir d'office lorsque, dans le domaine de l'accès, elle constate des comportements enfreignant manifestement les dispositions du droit des télécommunications. En outre, dans l'intérêt d'un déploiement le plus rapide et large possible de la desserte en haut débit, l'accès aux canalisations de câbles doit être étendu à un plus grand cercle de propriétaires d'infrastructures de canalisations appropriées.

L'itinérance internationale est actuellement un vrai sujet d'actualité. Sur le marché de l'Union européenne (UE), les tarifs pour l'itinérance internationale ont fortement tendance à être adaptés à ceux des marchés domestiques afin d'éviter que les prix d'itinérance internationaux ne soient définis dans le cadre des mesures d'encouragement du marché unique. Les fournisseurs suisses suivent ce mouvement et ont constamment proposé des offres nettement plus attractives. En conséquence, une régulation des prix ne s'impose pas. D'autant plus qu'en Suisse, contrairement aux pays européens, la fixation de plafonds pour les prix des offres de gros en fonction du contexte international n'est légalement pas possible sans traités internationaux. Par ailleurs, des plafonds pour les prix de détail pourraient, le cas échéant, entraîner un effondrement des marges pour les fournisseurs. Ceux-ci seraient en effet contraints de conclure des contrats à des prix proches des tarifs de détail régulés en raison de leur faible pouvoir de négociation sur le marché de gros international.

Le rapport présente d'autres propositions d'adaptations. Au niveau des infrastructures, elles portent sur l'utilisation du spectre des fréquences. En ce qui concerne les services, il s'agit essentiellement de préserver la liberté de choix des consommateurs et de garantir la neutralité des réseaux. Dans le domaine de la protection des consommateurs et de la jeunesse, des mesures sont notamment à l'étude pour lutter contre le télédémarchage déloyal et le spoofing.

Enfin, concernant la participation de la Confédération dans la société Swisscom, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il faut s'en tenir pour le moment à la participation majoritaire. Il continue toutefois à surveiller l'évolution de la situation et pourrait tirer une autre conclusion à l'avenir si les circonstances devaient changer. A ce sujet, des explications détaillées figurent aux ch. 1.2, 4 et 5 du présent rapport.

Table des matières

Résumé	2
Table des matières	3
1 Contexte	7
1.1 Marché des télécommunications et révision de la loi sur les télécommunications	7
1.2 Participation de la Confédération dans Swisscom	8
2 Evolution du marché suisse des télécommunications	9
2.1 Etat de développement des infrastructures suisses de télécommunication	9
2.1.1 Remarques liminaires.....	9
2.1.2 Evolution du déploiement de la fibre optique.....	9
2.1.3 Evolution des réseaux de télévision par câble	10
2.1.4 Evolution de la communication mobile	10
2.1.5 Vue d'ensemble de l'évolution des technologies	10
2.1.6 Les défis du développement des infrastructures.....	11
2.1.7 Comparaison internationale	12
2.2 Structure du marché et comportement sur le marché dans le contexte international ...	13
2.2.1 Nouveaux acteurs du marché et nouveaux services	13
2.2.2 Comportement d'utilisation.....	13
2.2.3 Parts de marché, prix et qualité	14
2.3 Le service universel	14
2.3.1 Rétrospective	14
2.3.2 But et objet du service universel	15
2.3.3 Derniers développements	15
2.3.4 Le haut débit comme élément du catalogue du service universel	16
2.4 Itinérance internationale	16
2.4.1 Remarques liminaires.....	16
2.4.2 La réglementation de l'itinérance dans l'espace UE/EEE	17
2.4.2.1 Réglementation UE par étapes	17
2.4.2.2 Mesures structurelles visant à améliorer la concurrence en matière d'itinérance.....	18
2.4.3 Postulat 13.3009: Evolution à court terme des frais de «roaming»	18
2.4.3.1 Les souhaits.....	18
2.4.3.2 Prix du trafic téléphonique mobile avec les Etats membres de l'UE (UE-UE, Suisse-UE) (question 1)	18
2.4.3.3 Prix du trafic téléphonique mobile avec des Etats qui ne sont pas membres de l'UE (UE-pays tiers, Suisse-pays tiers) (question 2).....	20
2.4.3.4 Evolution des technologies (question 3).....	20
2.4.3.5 Nouveaux modèles tarifaires (par ex. tarifs forfaitaires) (question 4).....	22
2.5 Protection des consommateurs et de la jeunesse	23
2.5.1 Introduction.....	23
2.5.2 Télédémarchage, <i>reselling</i> et <i>spoofing</i>	24
2.5.3 Contrats de services de télécommunication	24
2.5.4 Services à valeur ajoutée	25
2.5.5 Utilisation des moyens de communication modernes par les jeunes.....	25
2.5.6 Interventions parlementaires concernant l'utilisation d'internet par les jeunes...	26
3 Les enjeux législatifs	26

3.1	L'enregistrement légal des acteurs du marché.....	26
3.1.1	Nouveaux services	26
3.1.1.1	Exposé de la situation.....	26
3.1.1.2	Les services over the top	26
3.1.1.3	Plateformes de médias sociaux	27
3.1.2	Solutions possibles	28
3.1.2.1	Différenciation entre les prestataires de services de télécommunication	28
3.1.2.2	Suppression de l'obligation d'annoncer	28
3.2	Création de conditions optimales pour l'infrastructure réseaux.....	29
3.2.1	Garantie de l'accès au réseau pour le marché de gros.....	29
3.2.1.1	Insuffisances du régime actuel en matière d'accès.....	29
3.2.1.2	Interconnexion.....	29
3.2.1.3	Accès totalement dégroupé au raccordement d'abonné	30
3.2.1.4	Accès à haut débit (<i>bitstream</i>) plus rapide	31
3.2.1.5	Facturation des raccordements du réseau fixe et raccordements avec présélection de l'opérateur (CPS).....	31
3.2.1.6	Lignes louées	32
3.2.1.7	Canalisations de câbles.....	32
3.2.1.8	Principaux axes d'une future révision de la loi	33
3.2.2	Garantie d'une couverture universelle en haut débit.....	34
3.2.2.1	Introduction	34
3.2.2.2	Mesures dans le domaine de l'accès	34
3.2.2.3	Assistance des pouvoirs publics ?	35
3.2.3	Le spectre des fréquences	36
3.2.3.1	Introduction	36
3.2.3.2	Droits d'utilisation des fréquences.....	36
3.2.3.3	Utilisation commune de composantes de réseau	37
3.2.4	Domaines et noms de domaine sur l'internet et la gouvernance de l'internet.....	38
3.2.4.1	Introduction	38
3.2.4.2	Inscription formelle dans la loi.....	38
3.2.4.3	Représentation des intérêts de la Suisse concernant les domaines internet et la gouvernance de l'internet au niveau international	39
3.2.5	Sécurité et disponibilité des réseaux et des données.....	40
3.2.5.1	Introduction	40
3.2.5.2	Vulnérabilité des infrastructures modernes.....	40
3.2.5.3	Activités dans le cadre de la cyberstratégie nationale.....	41
3.2.6	Le trafic des télécommunications dans des situations extraordinaires.....	42
3.2.6.1	Les fondements légaux dans le droit des télécommunications.....	42
3.2.6.2	Système de communication résistant en cas de crise entre les partenaires du Réseau national de sécurité (RNS) en Suisse	42
3.3	Préservation de la diversité de l'offre de services.....	42
3.3.1	La liberté de choix des consommateurs.....	42
3.3.1.1	Remarques préliminaires	42
3.3.1.2	L'accès séparé aux services proposés.....	43
3.3.1.3	Garantie de l'accès à l'offre de services au niveau du marché de gros	43
3.3.1.4	Interopérabilité et «transférabilité» des données	44
3.3.2	Neutralité du réseau.....	44
3.3.2.1	Introduction	44
3.3.2.2	Développement au niveau international	45
3.3.2.3	Inscription dans la loi	46

3.3.3	Responsabilité du fournisseur	47
3.4	Le service universel	48
3.4.1	Exposé de la situation	48
3.4.2	La concession de service universel de 2018	48
3.4.2.1	Présentation	48
3.4.2.2	Catalogue de services	48
3.4.2.3	Raccordements du service universel.....	49
3.4.2.4	Caractérisation de l'offre de service universel	49
3.4.3	Service universel 2025	49
3.4.3.1	Remarques préliminaires	49
3.4.3.2	Nouvelles dispositions légales	50
3.5	L'itinérance internationale	50
3.5.1	Absence de compétences en matière d'édiction de directives tarifaires pour le marché de gros	50
3.5.2	Pas de prix de détail déterminé par la loi	50
3.5.3	Dispositions en faveur de mesures structurelles	51
3.5.4	Observation de l'évolution à venir	51
3.6	Protection des consommateurs et de la jeunesse	51
3.6.1	Télé démarchage, <i>reselling</i> et <i>spoofing</i>	51
3.6.2	Contrats de services de télécommunication	53
3.6.3	Services à valeur ajoutée	53
3.6.4	Mesures dans le cadre de la motion Savary 11.3314	54
4	Participation de la Confédération dans Swisscom	55
4.1	Rapport du DFF relatif à la participation de la Confédération dans Swisscom	55
4.1.1	Contenu du rapport de 2010	55
4.1.1.1	Marché des télécommunications.....	55
4.1.1.2	Service universel	55
4.1.1.3	Swisscom	55
4.1.1.4	Actionnariat	56
4.1.1.5	Médias et radiodiffusion	57
4.1.1.6	Politique de sécurité	57
4.1.2	Nécessité d'une mise à jour du rapport	57
4.2	Motifs de la proposition de classement des postulats 06.3331, 06.3636 et de la motion 06.3306	58
4.2.1	Propos liminaires	58
4.2.2	Motifs en défaveur d'une discussion de principe à propos de la participation de la Confédération dans Swisscom	59
4.2.2.1	De l'importance macroéconomique de disposer d'infrastructures de haute qualité	59
4.2.2.2	Protection des données et aspects de politique de sécurité.....	60
4.2.2.3	Considérations de politique financière.....	61
4.2.3	Aspects problématiques de la participation de la Confédération	62
4.2.3.1	Différences de profil de risque entre Swisscom et la Confédération.....	62
4.2.3.2	Conflits quant au rôle de la Confédération	62
5	Conclusions	63
5.1	Révision de la LTC en deux étapes	63
5.2	Etendue du projet de révision de la LTC destiné à la consultation	64

5.2.1	Définition des services de télécommunication et obligation d’annoncer des fournisseurs de services	64
5.2.2	Création de conditions optimales pour l’infrastructure de réseau	64
5.2.2.1	Garantie de l’accès aux réseaux au niveau du marché de gros	64
5.2.2.2	Fréquences de radiocommunication	65
5.2.2.3	Domaines, noms de domaines et gouvernance d’internet.....	65
5.2.2.4	Sécurité et disponibilité des réseaux et des services.....	65
5.2.3	Garantie d’une offre de services diversifiée	65
5.2.3.1	Liberté de choix des consommateurs.....	65
5.2.3.2	Neutralité des réseaux.....	66
5.2.3.3	Responsabilité des prestataires de services.....	66
5.2.4	Itinérance internationale	66
5.2.5	Protection des consommateurs et de la jeunesse	66
5.2.6	Installations de télécommunication et autres installations électriques	67
5.3	Analyse d’impact de la réglementation	67
5.4	Maintien de la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom	68
5.4.1	Innovation	68
5.4.2	Cyberrisques.....	68
5.4.3	Politique financière.....	68
5.4.4	Problèmes	68
5.4.5	Conclusion	69
5.5	Suite de la procédure	69
Annexes		i
Annexe 1: Vue d’ensemble de l’itinérance internationale (postulat 13.3009)		i
Annexe 2: liste des interventions parlementaires mentionnées dans le présent rapport....		vi
Annexe 3: abréviations et acronymes		ix

1 Contexte

1.1 Marché des télécommunications et révision de la loi sur les télécommunications

En réponse au postulat 09.3002 *Marché des télécommunications. Evaluation* déposé par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E), le Conseil fédéral a présenté, le 17 septembre 2010, un rapport d'évaluation du marché des télécommunications. A la demande des Commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres fédérales, ce rapport a ensuite été actualisé et complété le 28 mars 2012 («Evaluation du marché des télécommunications – Rapport complémentaire du Conseil fédéral»). Dans ce rapport complémentaire, le Conseil fédéral déclarait avoir l'intention de demander que soit élaboré, en cours de législature, un projet de révision partielle de la loi sur les télécommunications (LTC) destiné à la consultation.

Après avoir examiné ces deux rapports, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) indiquait dans une lettre au Conseil fédéral qu'elle partageait son avis, selon lequel la rapide évolution technologique du marché des télécommunications nécessitait une révision de la LTC à moyen terme. Elle jugeait cependant décisifs non seulement l'étendue d'une éventuelle régulation, mais également le calendrier de la révision. Elle priait en outre le Conseil fédéral de présenter en 2014 un nouveau rapport sur l'évolution du marché, des prix et des coûts, sur celle de la protection des consommateurs et de la jeunesse, sur les risques de régulation et, enfin, sur les modèles possibles de déploiement du très haut débit dans toutes les régions du pays (règles d'accès, propriété du réseau, financement). Enfin, il devait informer sur l'état de ses propres travaux de préparation de l'éventuelle révision de la loi.

La CTT-E s'associa aux demandes de la CTT-N, priant le Conseil fédéral de porter une attention particulière à la problématique du niveau élevé des tarifs d'itinérance internationale ainsi qu'aux tarifs d'accès aux éléments réglementés du réseau. De plus, avec son postulat 13.3009 *Evolution à court terme des frais de «roaming»*, la CTT-E chargeait le Conseil fédéral de présenter pour fin 2014 un rapport relatif à l'évolution des tarifs d'itinérance, précisant qu'il pouvait publier ce rapport conjointement avec la présentation des questions soulevées dans son rapport complémentaire du 26 mars 2012 relatif à l'évaluation du marché des télécommunications.

Par ailleurs, en exécution du postulat Amherd 11.3912 *Donnons un cadre juridique aux médias sociaux*, le Conseil fédéral publiait, le 9 octobre 2013, un rapport sur le cadre juridique pour les médias sociaux, dans lequel il constatait, en se référant à la LTC, qu'il est difficile de qualifier juridiquement les services de transmission proposés sur les plateformes propres à ces médias. Le droit des télécommunications en vigueur ne propose en effet pas de réponses adéquates en relation avec ce nouveau phénomène. Le Conseil fédéral reconnaissait donc un besoin de clarification dans ce domaine, dont il fallait tenir compte dans le projet de révision de la LTC à mettre en consultation en cours de législature.

Enfin, dans ses réponses au postulat 13.3707 du groupe du Parti bourgeois-démocratique *Stratégie cybernétique globale et adaptée aux exigences futures* et à l'interpellation 13.3773 du groupe libéral-radical *Pour une loi sur les télécommunications nous permettant d'affronter l'avenir. Elaborer une stratégie globale consacrée au cyberspace*, le Conseil fédéral indiquait qu'il s'exprimerait prochainement sur les travaux réalisés suite aux rapports d'évaluation de septembre 2010 et de mars 2012. Il soulignait en outre que ces travaux devaient tenir opportunément compte de sa stratégie du 9 mars 2012 pour une société de l'information en Suisse, des stratégies nationales du 27 juin 2012 respectivement de protection de la Suisse contre les cyberrisques et de protection des infrastructures critiques, ainsi que de la convention européenne sur la cybercriminalité (Convention de Budapest).

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond aux demandes du Parlement. Il présente l'évolution récente du marché des télécommunications et traite les questions soulevées par les deux CTT. Dans le même temps, il informe sur l'orientation qu'il est envisagé de donner au projet de révision partielle de la LTC destiné à la consultation.

1.2 Participation de la Confédération dans Swisscom

Lors de l'ouverture du marché des télécommunications en Suisse en 1998, Swisscom a fait l'objet d'une privatisation partielle, suivie d'une introduction en Bourse. La loi oblige toujours la Confédération à détenir une participation majoritaire dans l'entreprise, qui est actuellement de 51,22 % (situation au 31 décembre 2013).

Au printemps 2006, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet (06.025) qui l'aurait autorisé à céder la totalité de la participation de la Confédération dans Swisscom. Or le Parlement n'est pas entré en matière et, par le biais de plusieurs interventions, a confié au Conseil fédéral des mandats en rapport avec cette participation dans Swisscom et les privatisations sur le marché des télécommunications. Le postulat 06.3636 *Questions relatives à l'évolution du dossier Swisscom* (déposé par la Commission des transports et des télécommunications du CN) demande, en relation avec trois motions (06.3168, 06.3246, 06.3306), des réponses à un grand nombre de questions concernant notamment la desserte de base (désignée par le terme de «service universel»), l'actionnariat, les intérêts du pays en matière de politique de sécurité, l'indépendance des médias par rapport à l'Etat ainsi que les infrastructures de radiodiffusion de Swisscom Broadcast SA. L'une de ces trois interventions, la motion 06.3306 *Garantir le service universel en veillant à ce que Swisscom reste en mains suisses* (déposée par le conseiller aux Etats R. Escher) a été transmise. Elle demande l'élaboration d'un projet sur l'avenir de Swisscom, précisant comment renforcer sa liberté d'entreprise tout en garantissant le service universel et en évitant un contrôle étranger de l'entreprise. La motion appelait en outre à examiner la possibilité de transférer la majorité des actions de Swisscom à une personne morale indépendante à créer (par ex. une fondation). La troisième intervention encore en suspens est le postulat 06.3331 *Rapport sur les privatisations des entreprises de télécommunication en Europe* (déposé par le groupe démocrate-chrétien), qui demande des renseignements sur les conséquences positives et négatives des privatisations des entreprises ex-monopolistes de télécommunication dans les Etats européens.

Pour répondre aux trois interventions, le Département fédéral des finances (DFF) a élaboré à l'intention du Parlement un rapport exhaustif qu'il était prévu de faire adopter par le Conseil fédéral en octobre 2008. Le traitement de ce rapport a toutefois été suspendu en raison de la grave crise financière, qui a largement relégué à l'arrière-plan les discussions sur les privatisations en Suisse comme à l'étranger, mais aussi en raison des travaux d'évaluation du développement du marché des télécommunications. Sur certains aspects, le rapport a été actualisé pour la dernière fois au début de 2010.

Dans son rapport du 7 mars 2014 sur les motions et postulats des conseils législatifs 2013¹, le Conseil fédéral précisait que le rapport du DFF était déjà obsolète du fait des mutations technologiques et économiques survenues dans le secteur des télécommunications et qu'il fallait le remanier entièrement. Et d'ajouter qu'il déciderait en 2014 si ce remaniement devait être entrepris ou s'il conviendrait de proposer au Parlement le classement des interventions. Cette question est traitée au chapitre 4 du présent rapport.

¹ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/04599/index.html?lang=fr>, p. 72 (le chapitre II en question n'est pas publié dans FF 2014 2945).

2 Evolution du marché suisse des télécommunications

2.1 Etat de développement des infrastructures suisses de télécommunication

2.1.1 Remarques liminaires

Les infrastructures de télécommunication en Suisse sont constituées de plusieurs réseaux exploités par différents opérateurs, ce qui s'explique par des raisons historiques. Auparavant, les divers systèmes de communication (par ex. téléphonie, transfert de données, diffusion radio et diffusion TV) nécessitaient chacun un réseau spécifique. Or, avec le progrès technique et le passage à des plateformes de transmission unifiées reposant sur le protocole internet (*Internet Protocol*, IP), ces réseaux sont aujourd'hui à même de couvrir tous les besoins de communication. On parle aussi à cet égard de **convergence** des services et des infrastructures de communication, avec pour effet le chevauchement, voire la fusion de marchés partiels de la communication, qui étaient auparavant clairement séparés. La modernisation des réseaux existants crée ainsi des conditions favorables à l'émergence d'une concurrence infrastructurelle entre ces réseaux.

En ce qui concerne le raccordement à la large bande, deux types de réseaux sont importants. Il s'agit d'une part des réseaux filaires à haut débit existants qui couvrent pratiquement tout le territoire. Citons en particulier les télé réseaux de Cablecom et de nombreux petits et moyens câblo-opérateurs, ainsi que les réseaux filaires des prestataires de télécommunications comme Swisscom ou Sunrise. Il s'agit d'autre part des trois réseaux nationaux de communication mobile de Swisscom, Orange et Sunrise, qui assurent aujourd'hui déjà une part significative du trafic des télécommunications.

L'évolution des technologies se traduit par une augmentation massive des performances dans le domaine du haut débit². Actuellement, plus de 90 % des ménages suisses disposent d'un raccordement filaire offrant un débit de transmission de 30 MB/s³.

2.1.2 Evolution du déploiement de la fibre optique

Lorsqu'on parle de déploiement de la fibre optique, on a souvent en tête l'arrivée de la fibre jusqu'au domicile ou jusqu'à l'entreprise, selon l'expression anglaise **Fiber to the Home (FTTH)**. Il ne faut toutefois pas oublier qu'il est possible d'assurer des débits jusqu'à 100 MB/s en se contentant d'un déploiement moins poussé, à l'aide de technologies que Swisscom applique avec succès.

- **FTTB (*Fiber to the Building*)**: Ce type de raccordement est mis en œuvre depuis 2013. La fibre optique est installée jusqu'à l'immeuble, avec conservation de l'installation traditionnelle à l'intérieur des bâtiments.
- **FTTS (*Fiber to the Street*)**: La fibre optique est posée jusqu'à une chambre de tirage située à environ 200 mètres de l'immeuble et connectée au raccordement d'abonné reposant sur la technologie du cuivre (boucle locale VDSL) par l'intermédiaire d'éléments actifs.
- **FTTC (*Fiber to the Curb*)**: Grâce au progrès technologique, il est possible de largement éliminer les interférences dues aux vitesses de transmission élevées sur la ligne de cuivre qui affectent les raccordements VDSL traditionnels établis à partir d'un répartiteur de quartier, et d'assurer ainsi des débits plus élevés. Cette technique est utilisée depuis 2014.

² Sur le plan des définitions, on entend dans le présent rapport par «haut débit» des bandes passantes d'au moins 1 MB/s (téléchargement), par «très haut débit» des bandes passantes d'au moins 30 Mbits/s et par «ultra-haut débit» des bandes passantes d'au moins 100 Mbits/s.

³ «Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale», rapport de l'OFCOM, 2014

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00545/00722/00887/index.html?lang=fr>.

La FTTH offre certes un potentiel pratiquement illimité d'augmentation de la bande passante, mais l'évolution des technologies devrait permettre, dans un avenir proche, d'atteindre des débits nettement supérieurs à 100 MBit/s également avec la FTTB et la FTTS.

Swisscom s'est ainsi fixé pour objectif, en s'appuyant sur les différentes variantes de réseaux à fibre optique, de raccorder à l'ultra-haut débit (100 MB/s ou plus) 80 % des ménages et des entreprises suisses d'ici à 2020. Dans les agglomérations – qui abritent environ 30 % des ménages et entreprises du pays – ce raccordement est souvent assuré à la faveur de projets de coopération FTTH entre Swisscom et les entreprises locales d'approvisionnement en énergie.

Le potentiel de la FTTH est encore peu exploité. Fin 2013, Swisscom avait raccordé quelque 750 000 immeubles résidentiels et commerciaux à la fibre optique, mais seuls environ 200 000 clients avaient opté pour cette offre⁴. Quant aux offres de fibre optique d'autres opérateurs, comme les entreprises municipales d'approvisionnement en énergie, elles étaient utilisées par une part encore moins importante de la population.

2.1.3 Evolution des réseaux de télévision par câble

Les câblo-opérateurs misent aussi sur les réseaux à fibre optique. Abstraction faite des réseaux FTTH, leurs réseaux hybrides fibre-câble coaxial (*hybrid fiber coax*, HFC) sont ceux qui offrent actuellement les bandes passantes les plus larges. Grâce à la très bonne couverture du territoire suisse par ces réseaux en comparaison internationale, de nombreux consommateurs ont déjà accès à l'ultra-haut débit filaire. La norme courante actuelle, DOCSIS 3.0, autorise des débits atteignant 500 MB/s, que la future norme DOCSIS 3.1 devrait porter à 10 Gbit/s. Selon la statistique des télécommunications, on comptait fin 2013 pas moins de 1 097 437 clients du câble disposant d'un raccordement internet à haut débit, ce qui représentait une augmentation de 34,1% par rapport à fin 2010. On distinguait en outre une nette tendance à l'utilisation de bandes passantes de 100 MB/s ou plus.

2.1.4 Evolution de la communication mobile

Après que la Commission fédérale de la communication (ComCom) a mis aux enchères, en 2012, pratiquement tout l'éventail des fréquences de communication mobile, les réattribuant pour une période courant jusqu'en 2028, les trois exploitants suisses du secteur investissent actuellement dans le déploiement et le développement de la communication mobile de quatrième génération (4G), dite aussi norme *long term evolution* (LTE). Dans un domaine où le volume de données transmises double chaque année, il est en effet indispensable d'investir dans des bandes passantes plus larges. Selon ses propres données, Swisscom pourra desservir environ 97 % de ses clients sur la base de la LTE dès fin 2014. Pour ce qui est d'Orange et de Sunrise, leurs taux de couverture à fin 2014 devraient être moins élevés, mais les deux opérateurs investissent également beaucoup dans ce nouveau type de réseau.

La LTE permet actuellement d'atteindre un débit de 150 MB/s, même si la performance effective dépend du niveau d'utilisation simultanée du réseau, du fait que les utilisateurs se situant dans une même cellule doivent s'en partager les ressources. Parallèlement au développement en cours des réseaux LTE, les exploitants investissent aussi dans la norme *LTE Advanced*, qui devrait autoriser à l'avenir des vitesses de transmission jusqu'à 300 MB/s.

2.1.5 Vue d'ensemble de l'évolution des technologies

Si l'on considère l'évolution et le déploiement des différentes technologies à haut débit⁵ d'un point de vue global, la situation en Suisse est réjouissante, comme le montre l'illustration ci-après. Celle-ci repose sur les propres prévisions des exploitants quant à l'utilisation de l'ultra-haut débit (au moins

⁴ «Swisscom – 'delivering the best', 2013 analyst and investor presentation» du 6 février 2014.

⁵ Sur le plan des définitions, on entend dans le présent rapport par «haut débit» des bandes passantes d'au moins 1 MB/s (téléchargement), par «très haut débit» des bandes passantes d'au moins 30 Mbits/s et par «ultra-haut débit» des bandes passantes d'au moins 100 Mbits/s.

100 MBit/s) à l'horizon 2020. Compte tenu des développements observés jusqu'ici, ces objectifs paraissent réalistes.



(Source: indications des exploitants de réseau, état juin 2014)

Figure 1: Prévisions pour la couverture ultra-haut débit à l'horizon 2020

Selon les prévisions des exploitants, le déploiement de l'ultra-haut débit en communication mobile devrait être pratiquement achevé en 2016. Pour ce qui est de l'ultra-haut débit filaire, il faut par contre s'attendre à ce que la couverture résultant des seules forces du marché ne dépasse pas 80 %, même après 2020, pour différentes raisons: l'existence de régions faiblement peuplées, l'absence de concurrence infrastructurelle dans ces régions ainsi que la probable non-rentabilité des investissements due à la situation en matière de prix. Il n'en reste pas moins que 80 % de la population devrait bénéficier d'une couverture multiple reposant sur différentes technologies. A noter toutefois qu'en égard aux stratégies des exploitants, la couverture FTTH – qui, en l'état des connaissances, garantit une augmentation pratiquement illimitée des débits – ne devrait pas dépasser 30 %.

Les exploitants suisses de réseaux investissent des sommes importantes dans leur infrastructure, si bien qu'en comparaison avec l'UE, notre pays se trouve en tête du classement établi d'après le critère du montant investi par habitant. Il figure par contre dans les derniers rangs du classement reposant sur le montant investi en fonction du chiffre d'affaires par habitant dans le secteur des télécommunications, car la Suisse est le pays européen où ce chiffre d'affaires est le plus élevé⁶.

2.1.6 Les défis du développement des infrastructures

Mû par les forces du marché, le développement des infrastructures de télécommunication est très dynamique. La concurrence infrastructurelle y joue un rôle essentiel et contribue à la mise en place de réseaux toujours plus performants. On peut toutefois se demander dans quelle mesure l'accès à ces nouveaux réseaux sera mis à la disposition des cercles les plus larges possible de la population et de l'économie.

Les opérateurs mettent en œuvre des technologies différentes selon la région à desservir et la densité de la population, tenant ainsi compte des différences que présentent les structures de revenus et de coûts du raccordement de chaque région. Dans les régions densément peuplées, il est en effet possible de financer les nouveaux réseaux à fibre optique (FFTH, FTTB) ou le développement des réseaux de télévision par câble (DOCSIS 3.0), alors que les régions moins densément habitées profitent certes généralement aussi du développement des réseaux de télévision par câble (DOCSIS 3.0), mais doivent par contre se contenter de l'amélioration des réseaux de cuivre existants par la fibre optique

⁶ «Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale», rapport de l'OFCOM, 2014.

(FTTS, FTTC). Quant aux régions périphériques, la plupart disposeront à moyen terme de réseaux mobiles performants (LTE).

En ce qui concerne les régions à forte densité de population, les modèles de coopération en matière de déploiement de la fibre optique élaborés lors de la «Table ronde»⁷ se sont révélés efficaces. De même, le guide sur la construction de réseaux à très haut débit ainsi que l'Atlas de la large bande préparés par le groupe de travail «Très haut débit»⁸ ont connu un véritable succès, en ceci qu'ils ont amené les responsables régionaux, cantonaux et communaux à s'intéresser de plus près à la question du raccordement au très haut débit. Ce qui compte aujourd'hui, au-delà du développement des réseaux, c'est la manière dont les nouvelles infrastructures sont utilisées ainsi que l'émergence ou non d'une large offre de services variés et novateurs. Les conditions auxquelles les prestataires de services ont accès aux nouvelles plateformes de communication sont à cet égard très importantes. L'évolution de la situation dans ce domaine doit donc aussi être suivie attentivement.

Si le déploiement de nouveaux réseaux filaires dans les agglomérations se présente jusqu'ici comme un succès, c'est aussi parce que les éléments d'infrastructure passifs, tels que les canalisations de câbles, étaient disponibles en suffisance et co-utilisés. Cela a permis d'éviter, d'une part, les coûts qu'aurait occasionnés la construction de nouvelles canalisations et, d'autre part, les entraves au trafic routier et autres désagréments qui résulteraient des importants travaux de fouilles. Pour l'avenir, il y aurait lieu d'examiner s'il ne serait pas possible de faciliter le développement ultérieur des réseaux de communication sur tout le territoire en autorisant l'utilisation d'autres canalisations préexistantes (par ex. eau, électricité). Il faudrait également étudier dans quelle mesure la pratique – courante dans les villes – consistant pour les opérateurs de réseaux à financer l'adaptation des installations intérieures requise par le raccordement à la fibre optique mobilise des moyens financiers qu'ils pourraient sinon affecter au raccordement d'autres régions. Enfin, autre question intéressante: ces pratiques de financement ne risquent-elles pas de créer localement de nouvelles situations monopolistiques?

2.1.7 Comparaison internationale

Dans l'ensemble, en comparaison internationale, on constate que le développement des infrastructures et des technologies qui s'y rapportent est en bonne voie en Suisse, notamment celui des technologies de la prochaine génération (débits descendants de plus de 30 Mbit/s). Dans ce domaine, seuls trois pays de l'UE sont plus avancés que la Suisse. Cette situation trouve plusieurs explications. Tout d'abord, la Suisse figure depuis plusieurs années parmi les pays qui dépensent le plus pour des services de télécommunication et elle met à disposition d'importants moyens financiers qui sont en partie consacrés aux réseaux du futur. S'agissant du réseau fixe, comme quatre autres pays européens, la Suisse a par ailleurs la chance de disposer de deux réseaux d'accès (celui de l'opérateur historique Swisscom et celui des câblo-opérateurs) déployés sur tout le territoire. Dans les deux cas, la couverture dépasse 90% des ménages. Cette situation stimule la concurrence entre les plateformes et oblige les acteurs à s'adapter, à innover et à adopter des stratégies d'investissement rentables. Dans le domaine de la communication mobile, les infrastructures continuent également à se développer. Alors que fin 2012, la Suisse était encore à la traîne des pays de l'UE en matière d'accès aux réseaux de nouvelle génération, les chiffres témoignent clairement d'un rattrapage (voir ch. 2.1.4). Il ne faut pas oublier néanmoins que les opérateurs suisses sont confrontés à des obstacles qui n'existent pas ailleurs. Ils sont par exemple contraints légalement de limiter la puissance de leurs immissions et doivent

⁷ Dans le cadre d'une «Table ronde» animée par le président de la ComCom, les exploitants de réseaux, les prestataires de services et les autres milieux intéressés ont élaboré des modèles et des procédures réglant le déploiement de la fibre optique et, en particulier, leur coopération dans ce domaine.

⁸ Un groupe de travail dirigé par la Confédération et composé de divers opérateurs de télécommunications et de représentants d'associations a élaboré un guide sur la construction de réseaux à très haut débit et publié un Atlas de la large bande sur www.atlaslargebande.ch, resp. www.treslargebande.ch.

faire face à des contraintes géographiques particulières (relief), ainsi qu'à des coûts de la main d'œuvre et de l'infrastructure plus élevés.

2.2 Structure du marché et comportement sur le marché dans le contexte international

2.2.1 Nouveaux acteurs du marché et nouveaux services

Avec la marche en avant triomphale d'internet et l'utilisation de plateformes de transmission unifiées basées sur le protocole IP, de nouveaux prestataires aussi nombreux que variés sont apparus sur le marché, en Suisse comme à l'étranger. Internet leur permet d'atteindre les consommateurs même sans accès direct à une infrastructure de raccordement. Les opérateurs de télécommunications traditionnels se voient ainsi concurrencés par des prestataires opérant en partie à l'échelle planétaire, comme Google, Facebook, WhatsApp, Skype ou Netflix. Les services d'un genre nouveau que ceux-ci proposent (plateformes de médias sociaux, vidéo transmission en direct, etc.) entraînent de profonds changements des comportements de communication, en particulier chez les jeunes.

2.2.2 Comportement d'utilisation

Suite aux développements évoqués ci-dessus, les réseaux de télécommunication traditionnels, qui servaient auparavant surtout au trafic téléphonique, ont beaucoup perdu en importance. Il faut cependant souligner qu'en comparaison avec les pays de l'UE, le service téléphonique est toujours très présent en Suisse et qu'il n'y a que l'Allemagne où sa diffusion est encore plus importante⁹. Ses tarifs sont avantageux, y compris en comparaison internationale, et sa commercialisation est souvent associée à celle d'autres prestations. Le service téléphonique tend néanmoins à perdre du terrain face notamment à la téléphonie mobile ou à des services internet comme Skype. De plus, la transition d'ores et déjà entamée des services téléphoniques traditionnels vers de nouvelles technologies – on pense en particulier à la téléphonie sur protocole IP (*voice over IP*, VoIP) – est annonciatrice de changements encore plus profonds. Swisscom n'hésite d'ailleurs pas à les promouvoir, puisqu'elle a annoncé que son réseau passerait à la VoIP dès 2017.

Depuis décembre 2010, la Suisse peut se targuer d'avoir le taux de pénétration du haut débit sur les réseaux fixes le plus élevé des pays de l'OCDE. En juin 2013, le nombre de clients au haut débit pour 100 habitants était de 44. Plusieurs facteurs expliquent ce succès: le vaste déploiement des réseaux d'accès sur le territoire, le pouvoir d'achat élevé en Suisse ou encore l'intérêt de la population pour les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dans le domaine de la communication mobile, la tendance est à une intensification de l'utilisation. Comme le montrent les données de 2013¹⁰, la téléphonie mobile était alors moins utilisée en Suisse que dans la plupart des autres pays européens: fin 2013, seuls quatre pays de l'UE présentaient une utilisation moindre qu'en Suisse. Il en était de même de la communication mobile de données: en juin 2013, son utilisation en Suisse était inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Des études plus récentes¹¹ mettent cependant en évidence une augmentation de l'utilisation mobile des données en Suisse, qui a même dépassé celle mesurée dans les pays limitrophes germanophones. De l'avis des milieux spécialisés, l'internet mobile va jouer un rôle particulièrement important dans le développement économique, dans un avenir relativement proche. Il convient donc de suivre de près l'évolution de la situation dans ce domaine.

⁹ Les données et informations relatives aux comparaisons internationales sont tirées du rapport «Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale», OFCOM, 2014.

¹⁰ «Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale», rapport de l'OFCEM, 2014.

¹¹ Citons par exemple la «DACH-Studie 2014: Digitale Nutzungstrends in der Schweiz, Deutschland und Österreich» d'IAB Switzerland ou le rapport thématique «Mobilkommunikation 2018» de Prognos.

2.2.3 Parts de marché, prix et qualité

En téléphonie traditionnelle, la concurrence s'est bien développée ces dernières années. En Suisse, l'opérateur principal – Swisscom – détient une part de marché de 81 % si on la mesure au nombre de clients. Calculée d'après le nombre de minutes d'appel, elle est de 59 %, soit un peu plus que la valeur mesurée dans l'UE. Les prix pratiqués en Suisse dans ce segment sont comparables à ceux de l'UE, compte tenu de la différence de coût de la vie¹².

S'agissant des services à haut débit filaires reposant sur la technologie DSL, qui reste la plus utilisée, la part de marché de Swisscom est de 58 %, soit un peu plus que la moyenne de l'UE. Pour ce qui est des prix de ces services, la Suisse fait partie du groupe de pays où ils sont les plus élevés, même si l'on tient compte des différences de coût de la vie. Il faut cependant souligner qu'en comparaison avec l'UE, on observe en Suisse une bonne correspondance entre les débits annoncés et les débits effectivement assurés¹³. Dans le domaine de la téléphonie mobile, la structure du marché n'a pratiquement pas varié depuis de longues années: Swisscom détient une part de marché d'environ 60 %, Sunrise et Orange se partageant l'essentiel du reste. Les opérateurs de communication mobile sans réseau propre (*mobile virtual network operator*, MVNO) n'occupent actuellement en Suisse, à la différence de ce qui prévaut dans quelques autres pays européens, que des niches de marché. Pour ce qui est des prix de la communication mobile, ils sont comparativement élevés, même corrigés des différences de coût de la vie.

Lorsqu'un usager choisit de souscrire à une offre lui permettant d'accéder au haut ou au très haut débit, il examine en particulier les trois aspects suivants: la disponibilité de l'offre, son prix et la vitesse de transmission annoncée. Au rayon des promesses, les opérateurs suisses font plutôt piètre figure, tant en ce qui concerne la vitesse de téléchargement annoncée médiane que la vitesse de téléchargement annoncée moyenne, et se situent en queue de peloton des pays de l'OCDE. En revanche, si l'on mesure les performances réellement fournies, on assiste à un renversement radical de la situation, et ce quelle que soit la méthode appliquée. Les opérateurs actifs sur le marché suisse se distinguent par un certain *fair-play*. Le calcul du rapport entre la vitesse effectivement perçue par les usagers et la vitesse promise vient encore renforcer ce constat. Avec un taux de complétude de près de 98%, la Suisse se situe dans le trio de tête des pays de l'OCDE.

2.3 Le service universel

2.3.1 Rétrospective

Le régime du service universel, tel que nous le connaissons aujourd'hui, est né lors de la libéralisation du marché des télécommunications, en 1998. S'appuyant sur les dispositions transitoires de la LTC, l'entreprise succédant à l'ancienne Télécom PTT était tenue de fournir le service universel dans toute la Suisse pendant une période initiale de cinq ans au plus, sans bénéficier de contributions aux investissements. Le 20 août 1999, la ComCom attribuait à Swisscom la première concession de service universel. Le 28 novembre 2001, elle lançait le premier appel d'offre public de l'histoire du marché suisse des télécommunications, en vue de l'octroi de la concession couvrant la période suivante, de 2003 à fin 2007. La concession fut de nouveau adjugée à Swisscom. La période de concession en cours, qui est la première à durer dix ans, prendra fin le 31 décembre 2017. Comme pour la concession précédente, seule Swisscom avait répondu à l'appel d'offres.

L'actuelle concession est la première à inclure un raccordement à haut débit dans la liste des prestations du service universel. Les clients ont donc aujourd'hui le choix, au titre du service universel, entre un raccordement téléphonique simple, un raccordement téléphonique numérique (RNIS) ou un rac-

¹² Les données et informations relatives aux comparaisons internationales sont tirées du rapport «Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale», OFCOM, 2014.

¹³ «Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale», rapport de l'OFCOM, 2014.

cordement à haut débit avec connexion internet. Le catalogue des services comprend le service public téléphonique, télécopie incluse, le service additionnel de blocage des communications sortantes, l'accès aux services d'appel d'urgence, un service de transmission de données, la mise à disposition d'un nombre suffisant de postes téléphoniques publics, un service de transcription et un autre de relais des messages courts (SMS) pour malentendants, de même qu'un annuaire et un service de commutation pour malvoyants et personnes à mobilité réduite. L'accès à haut débit est actuellement assorti de vitesses de transmission garanties de 1000/100 Kbit/s, que le projet de révision de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST) propose de porter à 2000/200 Kbit/s à partir de 2015.

2.3.2 But et objet du service universel

Le service universel vise à garantir à la population suisse une offre minimale de services de télécommunication, même lorsque le marché n'y parvient pas par ses seules forces. Il incombe à la ComCom de veiller à la réalisation de cet objectif par l'octroi d'une ou de plusieurs concessions de service universel. Si aucun prestataire ne se porte spontanément candidat à la fourniture du service universel, la ComCom est habilitée à en obliger un ou plusieurs à le fournir. En contrepartie, les règles de financement prévoient que le concessionnaire a droit à une compensation financière s'il s'avère que, malgré une gestion efficace, les coûts liés à la fourniture du service universel dans une zone donnée ne peuvent pas être couverts. Le cas échéant, cette compensation devrait être financée par une redevance perçue auprès des prestataires de services de télécommunication dont le chiffre d'affaires déterminant est d'au moins 5 millions de francs par année. A ce jour, l'entreprise concessionnaire a toujours fourni le service universel sans qu'il soit nécessaire de lui verser une compensation.

2.3.3 Derniers développements

L'offre relevant du service universel inclut les services largement répandus et ayant une incidence certaine sur la participation à la vie sociale et économique. Or ces services et leur importance pour cette participation changent avec l'évolution de la société, de l'économie et des technologies. La LTC habilite donc le Conseil fédéral à adapter périodiquement les prestations relevant du service universel aux besoins de la société et du monde économique ainsi qu'à l'état de la technique (art. 16. al. 3, LTC) et, par conséquent, à réviser la liste des prestations du service universel figurant dans la loi.

Une telle adaptation s'imposera de nouveau à l'échéance de l'actuelle concession de service universel, d'autant plus qu'au printemps dernier Swisscom a fait part de son intention de faire reposer son service téléphonique sur le protocole IP à partir de 2018. Cette migration, qui paraît justifiée au vu de l'évolution technologique, exigera que les prescriptions légales actuelles soient adaptées à l'état de la technique. La téléphonie sur IP nécessite en effet un raccordement internet, dont on sait que le potentiel va bien au-delà de la seule téléphonie. Dès lors, l'offre relevant du service universel devra-t-elle inclure, pour les clients qui en font la demande, un service téléphonique réduit se limitant au service public vocal et fourni à un prix moins élevé? De plus, faudra-t-il continuer à proposer le service de télécopie dans le nouvel environnement IP ou pourra-t-on y renoncer? Et qu'en sera-t-il de l'offre RNIS? Le type de raccordement basé sur cette technologie pourra-t-il être rayé du catalogue des prestations? Le libre choix du fournisseur de services par la présélection de l'opérateur (*carrier preselection*, CPS), tel qu'il est garanti aujourd'hui, subsistera-t-il? Comment les services d'appel d'urgence seront-ils assurés? Toutes ces questions doivent trouver une réponse avant le début de la nouvelle période de concession, en 2018.

Des questions se posent aussi en relation avec les cabines téléphoniques publiques, ou publiphones, qui font encore partie aujourd'hui de l'offre relevant du service universel. Suite aux demandes de Swisscom, la ComCom en a progressivement réduit le nombre, avec l'approbation expresse des communes politiques concernées. De 4850 au début de la période de concession en cours, elles sont passées à 3214 au 1^{er} janvier 2014, réparties dans 823 communes. En raison de la désormais très grande diffusion du téléphone mobile, les publiphones ne sont pratiquement plus utilisés, si ce n'est à certains emplacements très fréquentés. On peut donc douter qu'ils doivent continuer à faire partie du service universel à partir de 2018.

2.3.4 Le haut débit comme élément du catalogue du service universel

Depuis 2008, le raccordement à haut débit fait partie de l'offre relevant du service universel et il est prévu que les débits de transmission garantis soient portés à 2000/200 Kbit/s à partir de 2015. Dans les milieux politiques, on insiste régulièrement sur la nécessité de fournir des débits nettement plus élevés dans le cadre du service universel. La motion Candinas 14.3236 *Vitesse d'accès à internet proposée dans le cadre du service universel. Passer au haut débit*, par exemple, demande au Conseil fédéral de porter à une valeur comprise entre 4 et 8 MB/s le débit de transmission garanti par l'OST au titre du service universel pour l'accès à internet. Swisscom, en tant que titulaire de la concession de service universel, affirme pouvoir couvrir 98 % du territoire avec l'ADSL. Or la technologie ADSL permet en règle générale d'assurer des vitesses de transmission de 8 MB/s. Le débit ADSL n'est en effet sensiblement inférieur à cette valeur que dans des cas exceptionnels, dans lesquels – étant donné que la disposition sur le service universel ne prescrit pas de solution technique déterminée – il suffirait de recourir à une autre technologie pour desservir les utilisateurs concernés conformément aux exigences légales. Dans sa réponse à la motion Candinas, le Conseil fédéral a fait remarquer qu'une obligation de fournir une prestation avec des débits plus élevés que 2000/200 Kbit/s ne pourrait pas être respectée partout avec les raccordements existants du réseau fixe. Il faudrait davantage recourir à des raccordements par satellite ou à des raccordements mobiles. Or les premiers se heurteraient à des problèmes d'acceptation dans la population et les seconds ne permettraient pas de garantir un débit de transmission minimal. Le Conseil fédéral a donc renvoyé au présent rapport, dont il était prévu qu'il aborde cette problématique, et proposé de rejeter la motion.

A la différence des autres offres à haut débit disponibles sur le marché, dont la plupart proposent certes des débits nettement plus élevés, mais uniquement à titre de service « *best effort* », donc sans garantie absolue, le raccordement à haut débit du service universel garantit les vitesses de transmission annoncées. Comme indiqué au ch. 2.1.5, il ne serait pas réaliste de s'attendre, dans un avenir proche, à un développement du très haut débit filaire sur tout le territoire reposant sur les seules forces du marché. Si le service universel devait garantir des bandes passantes nettement plus larges que celles proposées actuellement, il faudrait donc soit passer à d'autres technologies, notamment mobiles – ce qui nécessiterait de revoir les exigences de qualité –, soit soutenir le développement de l'offre filaire de manière ciblée par des aides publiques.

2.4 Itinérance internationale

2.4.1 Remarques liminaires

Pour les opérateurs de communication mobile, l'itinérance internationale a longtemps été, tant en Suisse qu'en Europe, une source de revenus sûre et généreuse. Toutefois, suite à l'adoption par l'UE, en 2007, d'une réglementation de l'itinérance, qui a depuis lors encore été périodiquement durcie, cette source de revenus se trouve de plus en plus sous pression dans l'espace UE/EEE et pourrait même bientôt se tarir. Cette évolution a également eu pour effet de placer les tarifs suisses de l'itinérance internationale, qui sont désormais comparativement élevés, au cœur du débat politique.

Ainsi, abondamment critiqués pour leurs prix nettement plus élevés que ceux pratiqués dans l'UE, les trois principaux opérateurs de communication mobile en Suisse ont déjà procédé à plusieurs adaptations à la baisse. Ils proposent certes depuis longtemps des options tarifaires qui rendent moins onéreuse l'utilisation du téléphone mobile à l'étranger, mais il n'en reste pas moins que les prix de l'itinérance vocale et des SMS sont toujours beaucoup plus élevés que ceux pratiqués dans l'UE. Les prix de l'itinérance des données – en particulier lorsqu'ils sont associés à des options tarifaires spéciales – sont en revanche comparables avec ceux de l'UE, ce qui s'explique notamment par le fait que les offres WLAN, également disponibles à l'étranger, sont une solution de remplacement avantageuse et que dans ce domaine la concurrence joue également en faveur des clients suisses de la communication mobile. Enfin, il est frappant de constater que l'itinérance dans les autres pays du monde est parfois nettement plus onéreuse que dans l'espace UE/EEE, aussi bien pour les clients de l'UE que pour les clients suisses.

2.4.2 La réglementation de l'itinérance dans l'espace UE/EEE

2.4.2.1 Réglementation UE par étapes

Depuis l'entrée en vigueur du premier règlement de l'UE sur l'itinérance¹⁴, les prix de gros et de détail des appels vocaux établis en itinérance internationale entre les pays de l'Espace économique européen (EEE) sont réglementés. Le règlement prévoit en outre des obligations de transparence vis-à-vis des abonnés. Adopté en 2009, le deuxième règlement de l'UE sur l'itinérance¹⁵ a vu son champ d'application élargi aux prix de gros et de détail des SMS ainsi qu'aux prix de gros de la communication de données sur internet. Les prescriptions en matière de transparence ont en outre été renforcées. Actuellement, on en est au troisième dispositif réglementaire de l'UE sur l'itinérance, valable pour la période courant du milieu de 2012 au milieu de 2022. Il prévoit que les plafonds des prix de détail seront encore abaissés pour le milieu de 2017 et ceux des prix de gros pour le milieu de 2022. De plus, des plafonds s'appliquent désormais aussi aux prix de détail de l'itinérance des données. Enfin, les prescriptions de transparence ont été étendues à l'itinérance dans les pays extra-européens, si bien que si un client franchit la frontière, son opérateur est tenu de lui envoyer un SMS l'informant des conditions applicables à l'étranger, comme le prévoit également la réglementation suisse depuis 2010. Une information par SMS est également obligatoire lorsque le client atteint sa limite d'itinérance des données.

La Commission européenne a l'intention d'aller encore au-delà de ces dispositions. Ainsi, le projet de paquet législatif pour un continent connecté, actuellement en consultation, prévoit d'abolir toutes les redevances d'itinérance, afin de créer un véritable marché unique dans le domaine de la communication mobile également¹⁶.

La proposition de la Commission vise à abolir à moyen terme (2018) l'établissement de décomptes séparés pour l'utilisation en itinérance de réseaux mobiles au sein de l'UE par des clients d'opérateurs de l'UE. Le mot d'ordre est en l'occurrence *roam like at home*, ce qui signifie que la communication mobile doit être proposée en itinérance au même tarif que sur le réseau habituellement utilisé par le client dans son pays de résidence. Du point de vue du marché unique européen, il s'agit d'inciter ainsi les opérateurs à mettre sur le marché des offres et des plans tarifaires valables dans toute l'UE et ne se distinguant plus, pour une utilisation normale, de leurs offres nationales¹⁷.

Ces propositions réglementaires sont encore en cours de traitement par les instances compétentes de l'UE et devraient être adoptées, selon le calendrier prévu, à la fin 2014.

¹⁴ Règlement (CE) n° 717/2007 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et modifiant la directive 2002/21/CE, JOCE L 171 du 29.06.2007, p. 32.

¹⁵ Règlement (CE) n° 544/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifiant le règlement (CE) n° 717/2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté et la directive 2002/21/CE, JOCE L 167, 29.06.2009, p. 12.

¹⁶ Mémo concernant le communiqué de presse du 11 septembre 2013 de la Commission européenne sur l'adoption de propositions réglementaires visant à achever le marché unique des télécommunications et à faire de l'Europe un continent connecté: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-779_fr.htm.

¹⁷ Pour prévenir toute éventuelle utilisation abusive des services d'itinérance, il est prévu d'adopter des règles d'utilisation loyale (*fair use policy*), qui doivent encore être élaborées par l'ORECE.

2.4.2.2 Mesures structurelles visant à améliorer la concurrence en matière d'itinérance

D'autres mesures ont également été adoptées à la faveur du troisième règlement de l'UE sur l'itinérance. Il s'agit des mesures ci-dessous.

- Accès à l'itinérance de gros au 1^{er} juillet 2012: les opérateurs de communication mobile sans réseau propre (les dénommés opérateurs de réseau mobile virtuel ou *Mobile Virtual Network Operators*, MVNO) sont intéressés à conclure des contrats d'utilisation de gros avec des exploitants de réseaux mobiles, afin d'être à même de proposer des services d'itinérance internationale à leurs abonnés. La réglementation UE oblige donc les exploitants en question à donner suite à toute demande raisonnable de conclusion d'un contrat de gros.
- Vente séparée de services d'itinérance de détail: depuis le 1^{er} juillet 2014, les opérateurs de communication mobile doivent permettre à leurs clients de conclure avec d'autres opérateurs des accords d'itinérance distincts de leur contrat ordinaire de communication mobile. On parle dans ce contexte de mesures de nature structurelle, dont il faut souligner qu'elles n'incluent aucune obligation formelle en matière de prix. Deux mesures, expliquées au ch. 2.4.3.4, sont débattues au sein de l'UE: le *Local Break Out* (LBO) et la solution *Single IMSI*.

Le but de ces mesures structurelles est de dynamiser la concurrence entre services d'itinérance, dans la mesure où elles permettent à de nouveaux fournisseurs d'accéder au marché et donnent aux clients la possibilité de choisir des services d'itinérance indépendamment du réseau de communication mobile qu'ils utilisent habituellement dans leur pays. L'UE parle également, à propos de ces mesures structurelles, de mesures de dégroupage. Ces mesures ne s'appliquent qu'au sein de l'espace UE/EEE. La situation en Suisse dans ce domaine est également présentée au ch. 2.4.3.4.

2.4.3 Postulat 13.3009: Evolution à court terme des frais de «roaming»

2.4.3.1 Les souhaits

Les prix d'itinérance internationale comparativement élevés que les consommateurs suisses doivent payer à leur opérateur pour l'utilisation de leur téléphone mobile à l'étranger ont amené les milieux politiques à s'intéresser à cette question. C'est ainsi que dans son postulat 13.3009 *Evolution à court terme des frais de «roaming»*, la CTT-E invite le Conseil fédéral à «présenter, jusqu'à la fin de l'année 2014, un rapport relatif à l'évolution des prix de la téléphonie mobile à l'étranger ("roaming"). Il examinera notamment:

1. les prix du trafic téléphonique mobile avec les Etats membres de l'UE (UE-UE, Suisse-UE);
2. les prix du trafic téléphonique mobile avec des Etats qui ne sont pas membres de l'UE (UE-pays tiers, Suisse-pays tiers);
3. l'évolution des technologies (par ex. cartes SIM intégrées);
4. les nouveaux modèles tarifaires (par ex. tarifs forfaitaires);
5. la nécessité de légiférer et les possibilités dont la Confédération dispose à cet égard.»

La CTT-E demande en outre que le rapport présente «les motifs qui s'opposent à l'alignement des tarifs d'itinérance ("roaming") des prestataires suisses sur ceux pratiqués dans l'UE».

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond à ce postulat de la CTT-E. Les questions 1 à 4 sont traitées dans les pages qui suivent, tandis que la question 5 relative à la nécessité de légiférer est abordée au ch. 3.5.

2.4.3.2 Prix du trafic téléphonique mobile avec les Etats membres de l'UE (UE-UE, Suisse-UE) (question 1)

En matière de prix d'itinérance internationale, il faut distinguer entre les prix de détail facturés par les opérateurs de communication mobile et les prix de gros négociés entre ces mêmes opérateurs. Dans ses règlements sur l'itinérance, l'UE a plafonné aussi bien les premiers que les seconds. Les chiffres

et les données exacts sur lesquels repose la vue d'ensemble ci-après sont présentés à l'annexe 1 du présent rapport.

Prix de détail de l'itinérance

Les opérateurs suisses ont diminué les prix standard de l'itinérance internationale durant l'hiver / le printemps 2014. Ils ont également spontanément proposé de nouvelles options tarifaires en matière d'itinérance, ou abaissé le prix des options existantes. Dans le même temps, l'UE réduisait ses plafonds de prix avec effet au 1^{er} juillet 2014.

Au premier trimestre 2014, les tarifs d'itinérance suisses moyens pour les *appels établis* au sein de l'UE atteignaient environ le double des tarifs réglementés de cette dernière. A noter que les offres suisses présentent entre elles d'importantes différences. Ainsi, Swisscom, qui suit une stratégie de leadership en matière de prix, applique aux appels établis à l'étranger des tarifs standard de deux à cinq fois plus avantageux que ceux de ses concurrents (état au 1^{er} juillet 2014). En ce qui concerne les options tarifaires spéciales, les différences entre opérateurs suisses sont moins marquées.

S'agissant des *appels entrants* au sein de l'UE effectués en itinérance internationale, les prix suisses moyens sont presque cinq fois plus élevés que les tarifs réglementés de l'UE. Dans ce cas également, on observe d'importantes différences entre les offres suisses, les tarifs de Swisscom étant de deux à trois fois plus avantageux que ceux des autres exploitants suisses de réseau mobile. Le prix standard suisse le moins élevé pour ces appels entrants reste néanmoins un multiple (facteur 4 environ) du prix plafond autorisé dans l'UE.

En ce qui concerne l'*envoi de SMS*, l'UE a fixé un prix plafond de 6 cents par SMS (hors TVA). Les clients des opérateurs suisses déboursent en moyenne plus du triple de ce montant. Les différences entre les offres standard des fournisseurs helvétiques ne sont pas très marquées (facteur 2 au plus).

Si l'on examine maintenant les *services de données mobiles*, qui ne cessent de gagner en importance, on constate que l'UE en a plafonné les prix de détail à 20 cents/MB (hors TVA). Les prix de détail suisses moyens dans ce domaine, même en ne tenant pas compte de la TVA, sont de deux à quatre fois plus élevés, et si l'on opte pour un abonnement suisse prépayé, les services de données sont franchement beaucoup plus onéreux qu'au sein de l'UE.

En raison de la grande hétérogénéité des structures tarifaires en vigueur, certaines des comparaisons ci-dessus n'ont pu être effectuées que moyennant des simplifications. En communication mobile vocale, par exemple, l'UE prescrit un décompte à la seconde près, alors qu'en Suisse on applique des tranches de facturation d'une minute: dès qu'elle est entamée, la tranche est entièrement facturée. Il en va de même pour la transmission de données: l'UE exige un décompte par KB, tandis qu'en Suisse l'intervalle de facturation usuel est de 30 KB (il peut cependant aussi être, dans certains cas, de 20 ou de 100 KB). Des intervalles de facturation plus importants se traduisent en règle générale par des factures plus élevées, si bien que les consommateurs suisses sont désavantagés non seulement par les tarifs eux-mêmes, mais aussi par ces modalités de facturation. Les différences de structures tarifaires accentuent donc les différences de prix.

Prix de gros de l'itinérance

L'itinérance internationale présuppose l'utilisation de réseaux de tiers, puisque, par définition, les clients en itinérance communiquent sur un autre réseau mobile que celui de leur opérateur habituel. La possibilité technique – indispensable pour l'itinérance – d'utiliser tous les réseaux mobiles disponibles à l'étranger est apparue avec l'adoption des normes numériques de communication mobile, telles que le GSM, l'UMTS ou la LTE, qui ont ainsi offert un net gain de performance et de confort aux utilisateurs. Pour assurer le trafic d'itinérance, les opérateurs de communication mobile se doivent de coopérer entre eux et règlent donc contractuellement les aspects aussi bien techniques que commerciaux de cette coopération. Les prix de gros de l'itinérance sont en l'occurrence renégociés chaque année et dépendent notamment des volumes en jeu (minutes, nombre de SMS, MB). Les gros opéra-

teurs de communication mobile bénéficient donc généralement de conditions plus avantageuses que ceux dont le trafic d'itinérance est peu important. Il s'ensuit qu'il vaut la peine de mettre en œuvre des mesures techniques de pilotage du trafic mobile généré par les voyageurs, propres à attirer ce trafic sur son propre réseau.

L'UE a fixé des tarifs d'itinérance de gros maximaux dans les règlements évoqués plus haut. Ce faisant, elle a veillé à laisser aux fournisseurs européens – en contrepartie du plafonnement des prix de détail – une certaine marge de manœuvre garantissant que l'itinérance internationale reste rentable.

Quant aux fournisseurs suisses de services de communication mobile, ils négocient leurs prix de gros librement, les chiffres exacts étant généralement couverts par le secret d'affaires. On dispose cependant de valeurs moyennes calculées sur la base d'informations fournies par les opérateurs eux-mêmes. Au premier trimestre 2014, les tarifs de gros que les entreprises suisses de télécommunication payaient pour les *appels vocaux mobiles* dans l'espace UE atteignaient pratiquement le double de ceux facturés aux entreprises de l'UE. Pour la *transmission de SMS*, les indications des exploitants montrent que les prix de gros payés par les entreprises suisses étaient environ trois fois plus élevés que ceux pratiqués par les entreprises de l'UE entre elles. Enfin, en ce qui concerne les *services de données mobiles*, les entreprises suisses payaient en moyenne deux fois plus que celles de l'UE.

Dans le domaine de l'itinérance de gros, les tarifs doivent être négociés pour chacun des deux sens du trafic. Si des clients de tiers (clients visiteurs) utilisent les réseaux d'exploitants suisses, ces derniers peuvent faire valoir un droit de réciprocité auprès de leurs partenaires commerciaux étrangers en ce qui concerne la tarification de gros. La situation des coûts au niveau de l'itinérance de gros dépend donc du rapport entre le trafic propre et le trafic de tiers.

2.4.3.3 Prix du trafic téléphonique mobile avec des Etats qui ne sont pas membres de l'UE (UE-pays tiers, Suisse-pays tiers) (question 2)

Les prix de détail appliqués aux appels en itinérance internationale de citoyens de l'UE se trouvant hors de l'espace UE ne sont pas légalement plafonnés et sont fixés selon les mêmes mécanismes que ceux valant par exemple pour les Suisses à l'étranger. La comparaison directe de ces prix est donc particulièrement intéressante.

En communication mobile, il apparaît que les prix de détail, TVA incluse, facturés aux voyageurs suisses à l'étranger pour les *appels établis* par eux-mêmes ne sont que légèrement plus élevés que les prix de détail moyens – non réglementés – appliqués aux voyageurs de l'UE hors de celle-ci.

Le constat est moins favorable en ce qui concerne les *appels entrants*, pour lesquels les voyageurs suisses paient en moyenne environ deux fois plus que ceux de l'UE.

Pour les services SMS et les services de données, la comparaison n'est pas possible du fait que les données nécessaires ne sont pas publiées.

Les chiffres et les données exactes sont présentés à l'annexe 1 du présent rapport.

2.4.3.4 Evolution des technologies (question 3)

L'itinérance en tant que fonction permettant aux clients d'un exploitant de réseau de co-utiliser les réseaux de tiers est un acquis fondamental de la communication mobile. Son utilité est donc certes incontestée, mais cela n'empêche pas que l'on est de moins en moins disposé à payer le prix fort pour en profiter.

Par ailleurs, si l'utilisation de l'itinérance internationale s'est pendant longtemps concentrée sur la communication mobile vocale et sur la transmission de SMS, on assiste depuis quelque temps, suite à la commercialisation d'appareils terminaux appropriés, à un déplacement vers la communication mobile de données. L'avenir des applications d'itinérance se situe donc largement dans ce domaine.

On s'attend notamment à une forte intégration de capteurs électroniques, de machines connectées ou d'autres appareils dans la communication de données, ce qui se traduira par une augmentation massive du volume de données à transmettre. On parle en l'occurrence de communication de machine à machine (*machine to machine communication*, M2M), liée au fait que l'on utilise de plus en plus, dans les domaines les plus divers de la vie quotidienne, des appareils électroniques servant à mesurer, observer, commander ou alerter et dont la plupart sont connectés à internet par le réseau mobile. Citons pour exemple les systèmes embarqués d'appel d'urgence dans les véhicules automobiles (eCall, systèmes de transport intelligents), les appareils de mesure de fonctions corporelles intégrés dans les habits (informatique vestimentaire) ou encore les dispositifs de commande de la domotique (logement intelligent). Certains de ces appareils sont connectés aux réseaux de communication mobile, d'autres communiquent à courte distance par un réseau local sans fil (WLAN), qui les relie au réseau téléphonique fixe. Lorsqu'ils sont utilisés dans un autre pays que le pays de résidence de l'abonné (par ex. appareil embarqué dans un véhicule), les appareils communiquant par les réseaux mobiles sont tributaires de l'itinérance internationale. Leurs utilisateurs partent en effet du principe que leurs fonctionnalités sont partout et toujours disponibles, y compris hors de portée du réseau de leur opérateur habituel. Certains de ces terminaux mobiles sont d'ailleurs exploités exclusivement hors du réseau de l'opérateur habituel et ne fonctionnent que sur la base de services d'itinérance (itinérance permanente). Cette utilisation permanente de l'itinérance permet de mettre simultanément à disposition, notamment pour les applications de sécurité, plusieurs réseaux mobiles, étant donné qu'un terminal mobile en itinérance a toujours accès à tous les réseaux disponibles (souvent de trois à quatre). La sécurité d'utilisation des services concernés est ainsi massivement accrue, car la probabilité que tous les réseaux mobiles d'un pays tombent simultanément en panne est infime. A la différence de l'itinérance internationale, l'itinérance nationale – autrement dit la possibilité pour l'abonné d'utiliser tous les réseaux mobiles de son pays – est soit interdite soit soumise à de très importantes restrictions, pour des raisons évidentes de concurrence. Il s'ensuit que les applications de sécurité évoquées ci-dessus sont proposées essentiellement à l'international et reposent exclusivement sur l'itinérance internationale.

Ces formes étendues d'utilisation des technologies mobiles expliquent que l'itinérance internationale soit développée en permanence, tant au niveau de ses applications que de sa conception technique. Les cartes SIM nécessaires pour accéder aux réseaux de communication mobile sont par exemple intégrées sous une forme adaptée à de nouveaux terminaux mobiles et configurées pour être utilisées en toute flexibilité en association avec des logiciels. On parle dans ce contexte de «carte SIM intégrée» (*embedded SIM*) ou de «multi IMSI». Le nouvel environnement technique qui en résulte favorise en outre la concurrence et la mise sur le marché d'offres mieux adaptées aux besoins des consommateurs. Il reste néanmoins à vérifier si cela se traduira par une amélioration de la situation de ces derniers sur le plan purement commercial.

En juillet 2014, l'adoption par l'UE de la vente séparée des services d'itinérance de détail s'est accompagnée de l'application de deux mesures techniques, à savoir le *LBO* et la solution *Single IMSI*.

Le Local Break out (LBO)

Le *LBO* permet d'utiliser des services d'itinérance de données auprès d'un autre opérateur à l'étranger. Le client choisit librement le réseau qu'il préfère dans le pays où il séjourne et conclut un contrat ad hoc avec l'exploitant de ce réseau. Le contrat peut être conclu en suivant les voies traditionnelles (notamment point de vente ou contrat en ligne) ou moyennant l'utilisation d'une «carte à gratter» (code à envoyer par SMS ou à saisir sur un portail d'accès, comme pour les services WLAN). Lorsque le client accède au réseau choisi, l'exploitant de ce réseau (dit réseau visité) vérifie qu'un contrat *LBO* a bien été conclu. Si ce n'est pas le cas, seuls les services d'itinérance ordinaires sont fournis. Si c'est le cas, l'exploitant du réseau visité prend contact avec l'opérateur habituel du client, pour qu'il autorise l'abonné à utiliser les services de données du réseau étranger. Dès ce moment, toutes les communications mobiles sur internet du client sont assurées par l'exploitant étranger et facturées aux tarifs de ce dernier. A la différence de l'itinérance traditionnelle, qui permet d'accéder au réseau de n'importe quel exploitant local avec lequel l'opérateur habituel a conclu un contrat d'itinérance, la couverture réseau dont bénéficie le client est limitée ici au réseau qu'il a choisi.

Le *LBO* semble intéressant surtout pour les gros utilisateurs de services de données. De plus, dans son modèle le plus simple, il n'est pas particulièrement convivial, car il exige du client certaines connaissances techniques en relation avec l'utilisation de son appareil mobile. Le développement d'applications spécifiques (Apps) faciles à utiliser devrait cependant simplifier le recours aux services *LBO* à l'avenir et par conséquent en augmenter la convivialité.

Parmi les opérateurs suisses, seule Swisscom a annoncé qu'elle prendrait des mesures pour permettre à ses clients d'accéder aux services *LBO* à l'étranger. Orange et Sunrise n'ont jusqu'ici fait aucune déclaration officielle indiquant qu'elles laisseront également leurs clients profiter de cette possibilité de conclusion de contrats séparés dans le domaine de la communication mobile de données. Pour l'heure, on ne sait pas encore avec précision s'il existe déjà de nombreuses offres *LBO* destinées à la clientèle suisse à l'étranger. On peut néanmoins présumer que les exploitants étrangers de réseaux mobiles sont suffisamment intéressés à acquérir des clients supplémentaires ne provenant pas de l'UE. Quant à savoir si les clients suisses pourront naviguer sur les réseaux locaux aux mêmes prix que les citoyens de l'UE, la question reste également ouverte. En théorie, pour se faire une place sur le marché, les offres *LBO* étrangères devraient être plus avantageuses que l'itinérance traditionnelle.

La solution Single IMSI

La solution *Single IMSI* propose une liberté de choix couvrant les services mobiles traditionnels (voix et SMS). Le client conclut un contrat avec le fournisseur alternatif de services d'itinérance de son choix au niveau national ou international. Il n'a pas besoin de modifier les paramètres techniques de son appareil mobile.

Etant donné que la solution *Single IMSI* n'est qu'un simple modèle de revente de services d'itinérance internationale, le fournisseur de ces services est tributaire du réseau de contrats conclus par l'opérateur habituel avec des partenaires étrangers. Or les prix convenus avec ces partenaires d'itinérance ainsi que la marge bénéficiaire de l'opérateur habituel sont déterminants pour la fixation du prix de gros de l'accès. C'est pourquoi les nouvelles possibilités de choix du fournisseur d'itinérance adoptées par l'UE sont assorties d'une obligation générale d'accorder l'accès aux réseaux. Les demandes «raisonnables» d'accès aux services d'itinérance de gros ne peuvent donc pas être refusées. De plus, les plafonds de prix réglementés valent aussi pour les fournisseurs de services d'itinérance.

Les opérateurs suisses de communication mobile ne manifestent pour l'instant aucune intention d'introduire la solution *Single IMSI*.

Conclusion intermédiaire

Il convient d'attendre et d'observer comment les mesures prises par l'UE vont impacter le marché et quelle sera leur influence sur l'évolution de l'itinérance. Les développements de l'itinérance internationale («Continent connecté», cf. ch. 2.4.2.1) actuellement en discussion au sein de l'UE vont peut-être générer de nouvelles impulsions, qui pourraient aussi avoir des effets sur le trafic d'itinérance avec la Suisse. A en croire divers médias de l'UE, certains services d'itinérance seraient aujourd'hui déjà facturés au même prix lors de voyages en Suisse que lors de voyages au sein de l'UE et seraient par conséquent en partie plus avantageux que les offres suisses de communication mobile destinées au marché intérieur. Ce genre de phénomène, qui conduit inévitablement à des pratiques de contournement, met sous pression aussi bien les prix intérieurs que les tarifs d'itinérance des opérateurs suisses.

2.4.3.5 Nouveaux modèles tarifaires (par ex. tarifs forfaitaires) (question 4)

Lorsqu'on examine l'évolution des modèles tarifaires, il y a lieu de distinguer entre les services d'itinérance traditionnels (voix et SMS, en association avec des données) et les nouvelles formes de communication se présentant comme des Apps (par ex. WhatsApp, Skype, iO) et reposant sur la communication mobile de données. Pour ces nouvelles formes de communication, les prix de la com-

munication mobile de données sont donc déterminants. Il est par ailleurs possible d'accéder à internet par un WLAN, pour communiquer de façon avantageuse à partir d'un endroit déterminé.

Pour ce qui est des services d'itinérance traditionnels, les fournisseurs suisses ont revu leurs plans tarifaires à la baisse au cours du premier semestre 2014. Les plupart des adaptations concernent cependant des options proposées à titre complémentaire et non les tarifs standard. Sunrise a par exemple lancé, fin février, de nouvelles options de données sous l'appellation *Sunrise travel pack*, avec un certain volume de données inclus et une durée de validité échelonnée. En mars, ce fut au tour d'Orange de proposer sa nouvelle *Travel Data Option*. Swisscom a réagi en réduisant les prix ou en prolongeant la durée de validité de ses options, avec effet au 1^{er} avril. Ces changements concernaient la communication mobile de données. Elle a en outre intégré de nouveaux pays à sa catégorie UE/Europe de l'Ouest, aussi bien pour le tarif standard que pour la *World Option flex*. Enfin, le prix de l'option *Data Travel 100 MB* a également baissé.

Mi-avril, Sunrise reprenait l'offensive en proposant une nouvelle option au prix de 10 fr. par mois. Une fois cette option activée, les clients ne paient plus que 30 ct./min pour les appels entrants et sortants et 20 ct. par SMS. Cela signifie que moyennant ce supplément mensuel, ils paient ailleurs en Europe les mêmes prix qu'en Suisse, avec néanmoins un petit inconvénient: ne pas oublier d'activer la bonne option tarifaire au bon moment avant le voyage à l'étranger. Suivant le même mot d'ordre selon lequel téléphoner et envoyer des SMS depuis l'étranger ne doit pas coûter plus que depuis la maison, Orange a lancé, en mai, ses nouvelles options *Go Europe* et *Go World*, pour respectivement 5 fr. et 15 fr. par mois. Les appels entrants et sortants en Europe sont facturés 40 ct./min et les SMS 15 ct. Les deux options incluent 10 MB de transmission de données.

Le 1^{er} juillet 2014, Swisscom a réduit ses prix standard. Depuis cette date, les appels sortants en Europe et en Suisse coûtent 50 ct./min, les appels entrants 30 ct./min et les SMS 30 ct. Les clients de l'opérateur paient en outre, toujours au tarif standard, 5 fr. pour 10 MB de données (durée de validité: 30 jours). Avec la *World Option Flex*, les prix sont de 30 ct./min pour les appels sortants, 20 ct./min pour les appels entrants et 20 ct. par SMS. Enfin, Swisscom applique pour la première fois les mêmes tarifs aux abonnements à prépaiement qu'à ceux à post-paiement.

Depuis le 1^{er} août 2014, les clients à prépaiement d'Orange peuvent aussi profiter des tarifs d'itinérance des options *Go Europe* et *Go World*. De plus, depuis le 22 septembre 2014, Orange propose pour la première fois en Suisse, avec son produit *Unlimited Roaming*, les «appels et SMS sans limites en Suisse et en Europe», pour un montant forfaitaire de 85 fr. par mois. Enfin, avec *Unlimited Surf Roaming*, les clients de l'opérateur peuvent naviguer sans limites en Suisse et bénéficient de 500 MB d'itinérance de données en Europe, le tout pour 50 fr. par mois.

On observe aussi depuis quelque temps une nette tendance à inclure une certaine quantité d'unités d'itinérance (minutes, SMS, MB) dans les abonnements les plus chers. Les nouveaux éléments intégrés aux abonnements d'Orange prévoient en outre pour la première fois une utilisation sans limites des services d'itinérance vocaux et SMS, pour un montant forfaitaire donné. Cette évolution ne favorise toutefois pratiquement que les gros utilisateurs: les consommateurs occasionnels – du moins chez Orange et Sunrise – continuent à payer des prix élevés.

2.5 Protection des consommateurs et de la jeunesse

2.5.1 Introduction

Dans ses deux précédents rapports, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de renforcer la protection des consommateurs et envisageait de le faire à la faveur de la révision de la LTC. Il estimait qu'il y avait lieu d'agir en particulier dans le domaine du marketing téléphonique et éventuellement en relation avec la formulation des contrats de services de télécommunication.

Pour ce qui est de la protection de la jeunesse, le Conseil fédéral soulignait, dans ces mêmes rapports, qu'il n'existe aucune norme de compétence l'habilitant à édicter des prescriptions de protection de la jeunesse relevant du droit des télécommunications, même en cas d'évolution problématique de

la situation dans ce domaine. Actuellement, il ne peut intervenir que si les problèmes découlent de services à valeur ajoutée répondant à la définition étroite qu'en donne le droit des télécommunications. Or il a déjà épuisé la marge de manœuvre dont il dispose dans ce contexte. De plus, l'utilisation insouciante des moyens modernes d'information et de communication par les jeunes ne peut et ne doit être combattue uniquement par des prescriptions légales. Il incombe également aux parents, à l'école et à d'autres milieux concernés de sensibiliser, d'expliquer et d'éduquer, ce qui ne manque pas d'être fait. Un bon exemple en est donné par le programme *Jeunes et médias*¹⁸, que le Conseil fédéral a lancé en 2010. Placé sous la houlette de l'Office fédéral des assurances sociales, il prendra fin en 2015.

Les principales questions soulevées par la protection des consommateurs et de la jeunesse sont présentées plus en détail ci-après.

2.5.2 Télédémarchage, *reselling* et *spoofing*

Les appels publicitaires non sollicités sont un problème persistant, dont l'écho résonne jusque dans le grand public. Ces appels sont en outre ressentis comme extrêmement dérangeants par de nombreux consommateurs, d'autant plus qu'ils contreviennent souvent au droit en vigueur. Dans son rapport de 2012, le Conseil fédéral exprimait l'espoir que la révision de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD; RS 241), qui prévoyait de pénaliser le non-respect de l'astérisque inscrit dans l'annuaire, contribuerait à améliorer la situation. Or, au vu des premières expériences faites depuis l'adoption de cette disposition pénale, il est permis de douter que cet espoir se réalise, même si le SECO engage tous les moyens à sa disposition pour lutter contre le non-respect de l'astérisque. Dans de nombreux cas d'infractions, les poursuites n'aboutissent pas, du fait que les centres d'appel incriminés se trouvent à l'étranger et qu'il est impossible de les identifier. Des numéros de téléphone suisses sont aussi attribués par des fournisseurs de services de télécommunication à des personnes qui effectuent leurs appels vers la Suisse depuis l'étranger (*reselling*). Déterminer l'origine d'un appel à l'étranger peut se révéler difficile, voire impossible.

Ces acteurs opèrent en effet fréquemment sous le couvert d'un faux numéro d'appelant, en détournant la fonction d'identification de la ligne appelante et en laissant par exemple croire que l'appel provient de Suisse. Ce phénomène récent est connu sous le nom de *spoofing*. Il a conduit au dépôt du postulat Birrer-Heimo 14.3254 *Appels publicitaires masqués sous des numéros de téléphone suisses*, adopté le 20 juin 2014 par le Conseil national.

Hormis les explications figurant dans le présent rapport (voir aussi ch. 3.6.1.), le Conseil fédéral montrera quelles sont les possibilités de lutter plus efficacement contre l'utilisation abusive de numéros de téléphone suisses dans le cadre de l'élaboration d'un projet de consultation relatif à la révision de la loi sur les télécommunications. Il s'agit notamment de tenir compte des progrès techniques qui offrent une meilleure protection des consommateurs (grâce aux techniques de filtrage permettant de supprimer les appels non sollicités), mais qui engendrent aussi de nouveaux problèmes avec le télédémarchage.

2.5.3 Contrats de services de télécommunication

Les fournisseurs de services de télécommunication ont pendant longtemps imposé à leurs clients des contrats à reconduction tacite. Le rapport de 2012 indiquait cependant déjà que des progrès étaient en cours dans ce domaine et que la situation évoluait dans le bon sens: plusieurs fournisseurs avaient commencé à assortir leurs contrats de délais de résiliation plus courts. Cette évolution positive s'est entre-temps poursuivie. Cédant notamment aux pressions exercées par les organisations de consommateurs et probablement aussi en raison du durcissement des prescriptions de la LCD relatives à l'utilisation de conditions commerciales abusives, tous les gros fournisseurs (Swisscom,

¹⁸ Jeunes et médias. Programme national de promotion des compétences médiatiques.
<http://www.jeunesetmedias.ch/fr/programme-national.html>.

UPC Cablecom, Sunrise et Orange) ont désormais renoncé à inscrire dans leurs contrats des clauses de reconduction tacite d'année en année. En août 2013, le SECO a signifié aux entreprises Sunrise et Orange que leurs contrats reconductibles en vigueur sont contraires à l'art. 8 LCD.

Sunrise a même franchi un autre pas important au printemps 2014, en prenant ses distances par rapport à la pratique consistant, en communication mobile, à subventionner les appareils terminaux par une augmentation du prix des abonnements. C'est une décision dont il convient de se féliciter, car elle témoigne d'une évolution vers plus de transparence et vers la vérité des prix. Réclamée depuis longtemps par les organisations de consommateurs, elle devrait faire des émules.

La situation n'est toutefois pas aussi réjouissante si l'on considère également les petits fournisseurs. En particulier ceux proposant la présélection de l'opérateur sur le réseau fixe, comme Primacall, Suissephone ou TalkEasy, ainsi que les revendeurs – dits aussi opérateurs sans réseau propre – dans le domaine de la communication mobile ont toujours des conditions générales qui prévoient des reconductions tacites d'année en année, voire de deux ans en deux ans.

2.5.4 Services à valeur ajoutée

Dans le domaine des services à valeur ajoutée, on observe régulièrement le lancement d'offres souvent problématiques. Ne répondant pas à l'étroite définition des services à valeur ajoutée figurant dans le droit des télécommunications, elles sont néanmoins fournies à l'aide d'un service de télécommunication et mériteraient donc qu'on leur applique les principes de protection relatifs aux services à valeur ajoutée inscrits dans ce droit. On pense en particulier aux marchandises et aux services les plus divers commandés au moyen de services de télécommunication et imputés sur la facture de téléphone. Les futures solutions de paiement par téléphone mobile soulèveront aussi la question de savoir dans quelle mesure elles constituent des services à valeur ajoutée selon la définition du droit des télécommunications et doivent par conséquent être soumises aux prescriptions de protection particulières de ce droit.

2.5.5 Utilisation des moyens de communication modernes par les jeunes

Publiée par la Haute école de sciences appliquées de Zurich (*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*, ZHAW) et reposant sur une enquête représentative réalisée auprès de jeunes de 12 à 19 ans dans toutes les régions du pays, l'étude JAMES livre de précieuses informations sur le comportement des jeunes Suisses face aux médias. Aux dires mêmes des auteurs, la comparaison des résultats de l'étude JAMES 2012¹⁹ avec ceux de la première étude réalisée en 2010 permet de suivre l'évolution de l'utilisation des médias par les jeunes, à défaut de mettre en évidence de véritables tendances.

Les jeunes suisses grandissent dans des foyers très bien équipés en médias, celui qu'ils utilisaient le plus fréquemment en 2012 étant le téléphone portable. Selon l'étude, 95 % des jeunes sondés disposaient de leur propre téléphone mobile. Le *smartphone*, en particulier, a connu un boom impressionnant: la part des jeunes qui en possédaient un est passée de moins de 50 % en 2010 à 79 % en 2012. On ne s'étonnera donc pas que l'utilisation du téléphone mobile figurât de nouveau au premier rang des activités de loisirs, suivie d'internet. Pas moins de 91 % des jeunes qui possédaient un téléphone portable l'utilisaient quotidiennement ou plusieurs fois par semaine pour échanger des SMS, ce qui faisait de ces messages la fonction la plus utilisée des appareils mobiles. Environ deux tiers des sondés les utilisaient cependant tout aussi fréquemment pour naviguer sur internet. On peut en outre se réjouir du fait que malgré la forte progression de la diffusion des smartphones, l'utilisation problématique du téléphone mobile était restée stable. Seuls 10 % des jeunes interrogés ont déclaré avoir déjà reçu au moins un film à caractère pornographique sur leur appareil et 7 % des vidéos violentes. Dans

¹⁹ Willemse, Waller, Süss, Genner, Huber (2012). JAMES – Jeunes, activités, médias – enquête Suisse. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zurich.
http://www.junesetmedias.ch/fileadmin/user_upload/Fachwissen/Rapport_JAMES_2012.pdf.

les deux cas, la part des garçons était un multiple de celle des filles. Le cyberharcèlement n'était pas plus fréquent, puisque la question «Est-ce qu'il est déjà arrivé que des textes/photos blessantes de toi soient envoyées?» n'a récolté que 7 % de réponses affirmatives. L'étude 2012 révélait en outre que 6 % des jeunes – sans différence entre garçons et filles – avaient déjà vécu une expérience de *sexting*, qui consiste à envoyer des images érotiques de soi-même sur son téléphone portable. Le fait que, malgré la progression de l'utilisation, les chiffres de 2012 étaient restés stables par rapport à 2010 peut être interprété comme le signe d'une plus grande sensibilisation aux comportements d'utilisation problématiques. On peut en outre tirer la même conclusion, en ce qui concerne l'utilisation des réseaux sociaux, du fait qu'en 2012 pas moins de 84 % des jeunes utilisateurs ont affirmé avoir activé les paramètres de la sphère privée, contre seulement 57 % en 2010.

2.5.6 Interventions parlementaires concernant l'utilisation d'internet par les jeunes

La motion Savary 11.3314 *Pornographie sur Internet. Agir en amont* charge le Conseil fédéral de prendre des mesures de manière à ce que les opérateurs actifs sur internet recourent systématiquement à l'état de la technique la plus avancée pour lutter en amont contre la pornographie sur internet. Les motions Schweiger 06.3170 et Hochreutener 06.3554 demandent également, outre un durcissement des normes pénales, que l'on examine quelles mesures légales pourraient être prises pour lutter contre la pédopornographie et la représentation de la violence sur internet et, en particulier, si les fournisseurs d'accès internet et les hébergeurs de sites peuvent être contraints, les premiers, de fournir gratuitement aux internautes des programmes permettant de filtrer les contenus internet, ainsi que toutes les informations nécessaires à leur installation et à leur utilisation, et, les seconds, de contrôler régulièrement leurs serveurs afin de garantir la légalité des données qui y sont stockées. Ces questions sont traitées dans le présent rapport.

3 Les enjeux législatifs

3.1 L'enregistrement légal des acteurs du marché

3.1.1 Nouveaux services

3.1.1.1 Exposé de la situation

Bien que le droit des télécommunications ne régit pas simplement les droits et les obligations des fournisseurs de services de télécommunication, mais qu'il contienne aussi des prescriptions portant sur les fournisseurs dits de services à valeur ajoutée, les premiers constituent néanmoins clairement la principale catégorie des sujets de droit; leur enregistrement formel revêt donc une grande importance. En vertu de la loi, a qualité de fournisseur de services de télécommunication toute entité offrant des services de télécommunication, c'est-à-dire assurant la transmission d'informations pour le compte de tiers au moyen de techniques de télécommunication. A cet égard, c'est une approche économique qui s'est imposée dans la pratique. Est déterminant non pas le fait qu'un acteur possède sa propre infrastructure de réseau, mais qu'il y a accès et qu'il veille pour le compte de tiers à la transmission d'informations au moyen des techniques de télécommunication et en réponde, et ce même sur la base d'une relation client très lâche.

3.1.1.2 Les services over the top

Avec l'avènement de l'internet et des services dits *Over the Top* (services OTT), le paysage des télécommunications s'est totalement métamorphosé. Aujourd'hui, les clients finaux peuvent utiliser parallèlement plusieurs services (de télécommunication) s'insérant les uns sur les autres et provenant de différents fournisseurs, par exemple un accès à l'internet et par-dessus des services de messagerie (e-mail), de discussion en ligne (chat), de transmission audio, vidéo, etc., de ces mêmes fournisseurs ou d'autres prestataires encore. Les différents fournisseurs n'ont même pas besoin de connaître l'existence de leurs homologues.

Les exemples suivants offrent de bonnes illustrations de la notion de services OTT:

- La voix sur IP, également appelée *VoIP* (*Voice over IP*), consiste en un service OTT lorsqu'elle n'est pas proposée par le fournisseur d'accès à l'internet (également appelé *Internet Access Pro-*

vider ou d'une manière générale *Internet Service Provider, ISP*), mais par un prestataire tiers. Skype en constitue un exemple typique, mais pas la voix sur IP de Cablecom ni celle de Swisscom puisqu'ils assurent ce service en liaison avec leur accès à l'internet.

- Concernant la diffusion de programmes radiophoniques ou télévisuels, Wilmaa et Zattoo offrent des services OTT, mais pas Swisscom TV qui n'est et ne peut être accessible que via l'accès à l'internet fourni par Swisscom.
- En revanche, les applications de communication mobile iO et TVair de Swisscom sont des services OTT, car elles fonctionnent indépendamment de l'accès à l'internet proposé par Swisscom.

En vertu du droit des télécommunications actuellement en vigueur, il est indiscutable qu'en présence de tels services se superposant les uns aux autres, le fournisseur d'accès à l'internet a qualité de service de télécommunication et doit respecter les droits et les obligations relevant de ces dispositions légales. Mais qu'en est-il du service OTT qui s'appuie sur le service de télécommunication de l'ISP? Une clarification dans la loi s'impose.

3.1.1.3 Plateformes de médias sociaux

Dans son rapport du 29 septembre 2013 établi en réponse au postulat Amherd 11.3912 *Donnons un cadre juridique aux médias sociaux*, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de recenser les plateformes de médias sociaux conformément au droit des télécommunications et de mettre en évidence les éventuelles mesures nécessaires. Ces informations étaient indispensables au Conseil fédéral en prévision de sa décision début 2014 sur la question de l'opportunité ou non d'un projet de consultation relatif à la révision de la loi sur les télécommunications. Il déclare dans son rapport que la loi sur les télécommunications «date d'une époque où la fourniture de services de télécommunication dépendait encore de la possession d'un réseau spécialement prévu à cet effet ou du moins de l'accès autorisé à un tel réseau. Avec l'évolution technologique, ce lien étroit entre réseau et services a disparu.»

D'après le Conseil fédéral, il faut donc examiner les règles du droit des télécommunications qui devront désormais s'appliquer aux services comme ceux offerts par les plateformes de médias sociaux. Cette problématique concernerait par ailleurs tous les services qui pourraient être fournis via l'internet, sans que le fournisseur d'accès à l'internet doive être consulté pour donner son autorisation (les services dits *over the top* ou services OTT).

Les médias sociaux permettent un grand nombre de constellations en matière de communication: tous les contenus (audio, textes, images, films, programmes, etc.) peuvent être partagés tels quels ou modifiés, et ce avec autant de destinataires que possible. Ils peuvent être adressés à un destinataire précis, publiés pour le grand public ou être mis à la seule disposition de groupes d'intérêts. La transmission peut faire partie d'un processus plus important se déroulant entre un grand nombre d'appareils. Il peut donc s'avérer délicat d'identifier un destinataire avec certitude ou de savoir si le transport de l'information a bien (déjà) eu lieu. Par exemple, considère-t-on qu'un message est arrivé à destination lorsqu'un article de blog paraît ou seulement lorsqu'il est transmis par flux RSS et consulté par le ou les destinataires? Il n'y a pas systématiquement de transport d'informations lorsque plusieurs personnes accèdent à une plateforme. Si plusieurs personnes doivent accéder à une plateforme pour y sauvegarder temporairement des informations qu'elles se partagent, cette plateforme ne transporte pas d'informations, mais se contente de les héberger. Ces explications entendent clarifier le fait que les informations sont transmises de façons très diverses sur l'internet. Ces multiples constellations ne peuvent plus être recouvertes par les catégories classiques de télécommunication comme la communication vocale en temps réel, la transmission point à point ou la radio. En conséquence, les services proposés par les plateformes de médias sociaux ne se distinguent pas des autres services OTT; leur prise en compte conformément aux aspects relevant du droit des télécommunications est donc tout à fait justifiée.

La difficulté de changer de plateforme constitue un autre enjeu juridique en lien avec l'utilisation des plateformes de médias sociaux. En effet, les conditions d'utilisation prévoient généralement que les données enregistrées sur une plateforme ne peuvent pas en être purement et simplement retirées. La problématique de ces effets dits de «*lock in*» qui compliquent la vie des utilisateurs souhaitant changer de plateforme, voire leur empêchent tout changement, sera approfondie au ch. 3.3.1.

3.1.2 Solutions possibles

3.1.2.1 Différenciation entre les prestataires de services de télécommunication

Il n'est pas indispensable de revenir totalement sur la définition en vigueur portant sur les prestataires de services de télécommunication, celle-ci ayant jusqu'ici fait ses preuves. Les éléments «transport au moyen de techniques de télécommunication», «informations» et «tiers» constituent l'essence même des télécommunications. Les acteurs dont l'activité reprend ces différentes composantes relèvent à juste titre de la législation sur les télécommunications. En revanche, il est recommandé de faire une différenciation nette qui pose clairement que les services reposant sur un autre service de télécommunication, avec ou sans la participation active de ce dernier, relèvent également d'une catégorie spéciale de services de télécommunication. Ainsi, les services OTT, plateformes de médias sociaux comprises, peuvent aussi être comptabilisés et assujettis aux droits et aux obligations relevant du droit des télécommunications les concernant. En la matière, il s'agit en particulier de l'assujettissement au secret des télécommunications ou à une obligation d'interopérabilité adaptée aux exigences de l'ère de l'internet. Cette question sera approfondie au ch. 3.3.1.

La prise en compte au niveau juridique s'impose en particulier lorsque le fournisseur d'accès à l'internet n'a parfois même pas connaissance du fait que son service de l'internet est exploité pour la fourniture d'autres services s'appuyant sur lui et, qu'en conséquence, il ne saurait être tenu pour responsable du comportement de ces tiers. Dans de tels cas, il semble logique que les droits et les obligations découlant du droit des télécommunications soient attribués aux acteurs impliqués en fonction de leur contribution respective au service de télécommunication en cause.

3.1.2.2 Suppression de l'obligation d'annoncer

En vertu de l'actuel droit des télécommunications en vigueur, et à quelques exceptions près, quiconque fournit un service de télécommunication en Suisse doit l'annoncer à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il y a quelques années encore, plusieurs centaines de prestataires, essentiellement domiciliés en Suisse, étaient exemptés de cette obligation. L'internet a profondément bouleversé le secteur des télécommunications et permet aujourd'hui aux services de télécommunication les plus divers de proposer leurs offres sans disposer d'une infrastructure propre et coûteuse et sans être limités géographiquement. En conséquence, ils sont aujourd'hui un nombre incalculable d'acteurs actifs à l'international et domiciliés quelque part dans le monde à proposer également leurs services en Suisse. Par ailleurs, le nombre d'accès à des réseaux publics locaux WLAN ne cesse de croître, et ce en dépit de leur moindre importance, considérée au niveau national, comme service de télécommunication.

Il se pose donc la question du rôle que cette obligation d'annoncer peut encore jouer aujourd'hui. Pour les services assujettis, comme pour les offices chargés de sa surveillance et de son administration, cette obligation génère des frais qui ne correspondent plus à une quelconque utilité. En effet, les différences en termes de droits et de devoirs relevant du droit des télécommunications qui sont imposés aux services de télécommunication déclarés et non déclarés sont déjà extrêmement ténues et concernent le droit d'accès au réseau du fournisseur dominant ainsi que l'obligation de fournir régulièrement des informations pour l'élaboration d'une statistique officielle. Il faut noter que les services de télécommunication sont soumis à la surveillance administrative, qu'ils soient ou non déclarés. En conséquence, la suppression pure et simple de cette obligation d'annoncer devrait être prise en considération, ne serait-ce que pour décharger les services administratifs.

3.2 Création de conditions optimales pour l'infrastructure réseaux

3.2.1 Garantie de l'accès au réseau pour le marché de gros

3.2.1.1 Insuffisances du régime actuel en matière d'accès

Dans ses deux rapports précédents, le Conseil fédéral a montré dans le détail les faiblesses de l'actuel régime en matière d'accès et souligné que celui-ci est en partie menacé d'obsolescence, car il est limité à l'ancienne technologie du cuivre, surtout pour le dégroupage. Dans les nouvelles directives de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST), le Conseil fédéral a depuis corrigé les points faibles également soulignés dans les rapports précédents et concernant le calcul des prix d'accès. Ces nouvelles dispositions n'ont pas encore été confrontées à l'épreuve de la pratique. Il pourrait également s'avérer judicieux d'inscrire formellement dans la loi certains principes de base de l'alignement sur les coûts en matière d'accès afin de supprimer toute interprétation équivoque de la volonté du législateur en la matière.

La ComCom ne peut intervenir réglementairement en matière d'accès que si un acteur du marché lui soumet une demande d'accès; cette particularité suisse s'avère la plupart du temps handicapante. De telles interventions réglementaires sont très longues car elles impliquent souvent deux instances; en conséquence, une procédure n'est habituellement ouverte que si une partie au moins peut en tirer bénéfice. Or, ce n'est pas le cas lorsque les deux parties profitent de prix élevés comme pour les terminaisons mobiles ou les tarifs d'interconnexion pour les appels vers les numéros 058. Cette dernière question a d'ailleurs récemment fait l'objet de vives discussions au niveau politique. Dans sa réponse à la motion Schneider-Schneiter 14.3492 *L'administration fédérale doit être joignable aux tarifs habituels sur le réseau fixe*, le Conseil fédéral a signalé qu'il prévoyait d'inclure dans le présent rapport la possibilité d'une intervention d'office de la ComCom. Avec l'introduction d'une intervention *ex officio*, la Comcom pourrait empêcher que, dans les transactions de gros, les fournisseurs de services de télécommunication conviennent entre eux de prix non orientés sur les coûts. En effet, les principes procéduraux spécifiques au régime suisse en matière d'accès, la primauté dite des négociations et la maxime de disposition, laissent actuellement à la libre appréciation des parties la question de savoir si les prix d'accès doivent ou non être vérifiés par les autorités. Si elles estiment qu'un tel examen n'est pas opportun, alors les prix fixés par le fournisseur occupant une position dominante, généralement Swisscom, demeurent applicables même s'ils ne remplissent pas le critère légal de l'alignement sur les coûts.

Dans sa réponse à la motion 14.3492, le Conseil fédéral a montré qu'il souhaitait agir, ce qui a vraisemblablement incité le Conseil national à suivre sa proposition et à rejeter la motion lors de la session d'automne 2014.

3.2.1.2 Interconnexion

Fort d'une articulation technologiquement neutre, le régime d'interconnexion introduit en 1998 dans le cadre de la libéralisation est toujours d'actualité. Les modifications apportées par le Conseil fédéral dans l'OST et entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014 permettront de faire face également aux mutations technologiques actuelles en s'appuyant sur les dispositions matérielles existantes. A cet égard, il faut tenir compte du fait qu'avec l'interconnexion IP, certaines situations relèveront désormais potentiellement du régime légal alors qu'elles se réglaient d'elles-mêmes jusqu'ici entre les différents acteurs, sans intervention réglementaire, et ce de manières très diverses, notamment concernant la compensation des prestations réciproques. Dans ce contexte, citons en particulier l'appairage (*peering*) entre deux fournisseurs d'accès à l'internet (*ISP*), lequel a été développé longtemps après le principe du régime *bill & keep*. Dans un système d'appairage, chaque partie assume ses propres coûts, c'est-à-dire qu'elle se fait indemniser en conséquence par ses propres clients finaux. Du fait de l'augmentation du transfert asymétrique de données entre deux partenaires d'appairage sur le marché de gros, le principe susmentionné a progressivement été remis en cause, car le partenaire qui devait assumer le flux de données le plus important a commencé à réclamer une indemnisation. Dans la mesure où il est fort probable que ce dernier occupe une position dominante et qu'il est donc tenu d'offrir une interconnexion directe, il devra se conformer à cette obligation en vertu des règles en vi-

gueur applicables à l'interconnexion, même s'il n'est pas censé le faire gratuitement et qu'il peut réclamer une indemnisation alignée sur les coûts.

Les particularités procédurales applicables au régime de l'accès et concernant le système suisse dit «*ex post*» influent également de manière négative sur les tarifs d'interconnexion. L'opinion publique a récemment été sensibilisée à ce problème avec le cas des numéros 058 qui en sont un bon exemple. Pour ces numéros dits professionnels, Swisscom facturait jusqu'ici sur le marché de gros des tarifs supérieurs; plusieurs prestataires répercutaient ces tarifs de gros élevés sur leurs clients finaux et exigeaient alors, pour les appels vers ces numéros, un prix supérieur à celui des appels vers des numéros de téléphones fixes classiques (comme 031, 044, etc.). En 2010, la ComCom s'était déjà exprimée dans une décision²⁰ relative à la pertinence de tarifs de gros supérieurs fixés par Swisscom et avait alors statué que les tarifs de connexion ne pouvaient pas être supérieurs à ceux de la tarification applicable au réseau fixe; qu'en conséquence, les numéros 058 ne devaient pas être traités comme des numéros de services à valeur ajoutée. Or, cette décision a été contestée en appel devant le Tribunal administratif fédéral, et les parties ont conclu un accord sur ce point en deuxième instance. Le Tribunal administratif fédéral a donc annulé la décision de la ComCom.

Comme cela a déjà été évoqué dans les rapports de 2010 et 2012, les tarifs dits d'itinérance constituent un autre exemple de telles conséquences découlant de l'actuelle réglementation applicable à l'accès et qui entravent le fonctionnement du marché. Il y a quelques années, plusieurs procédures ont été engagées dans ce domaine, même si les prestataires les utilisaient essentiellement pour faire pression sur leurs homologues lors de leurs négociations contractuelles. Dès que les négociations avaient permis à une partie d'obtenir le résultat escompté, les demandes correspondantes étaient retirées. Comme il ressort d'une comparaison avec l'étranger, les indemnités convenues pour l'itinérance sont ainsi restées supérieures aux tarifs qui auraient pu être obtenus si les procédures avaient été menées à terme, et ce au détriment des clients finaux.

3.2.1.3 Accès totalement dégroupé au raccordement d'abonné

Le rapport complémentaire de mars 2012 avançait déjà que le dégroupage présentait des signes de saturation. La tendance au dégroupage s'est depuis inscrite en recul continu. Conformément à la statistique de Swisscom²¹, le niveau record a été atteint en mai 2012 avec 317 689 raccords dégroupés. Depuis, ce chiffre n'a cessé de régresser et ne s'élevait plus qu'à 227 734 raccords dégroupés fin juin 2014. Acteur ayant investi le plus dans le dégroupage, Sunrise migre aujourd'hui ses clients vers des produits commerciaux du marché de gros, à savoir vers ceux de Swisscom ou vers les offres de fibre optique des usines électriques. Elle y est contrainte pour pouvoir conserver sa clientèle et lui soumettre des offres de meilleure qualité, incluant l'IP-TV.

En conséquence, le dégroupage en Suisse est toujours resté à un niveau modeste et disparaît peu à peu puisqu'il se limite à la technologie du cuivre. Il n'est pas encore dit que les adaptations effectuées par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision de l'OST entraîneront effectivement des prix plus intéressants pour certains groupes de clients, attirés par une offre meilleure marché bien que moins performante car reposant sur le support en cuivre. Pour autant, l'obligation faite au fournisseur dominant d'octroyer un accès au raccordement en cuivre qui soit totalement dégroupé et aligné sur les coûts va perdre complètement de sa pertinence réglementaire, du moins à moyen terme. C'est la

²⁰ Décision de la ComCom du 13 décembre 2010 dans l'affaire Colt Telecom Services AG contre Swisscom (Suisse) SA G relative à l'interconnexion (2009/2010); <http://www.comcom.admin.ch/themen/00500/00782/index.html?lang=fr>

²¹ Les données statistiques concernant l'accès au réseau proviennent du rapport semestriel de Swisscom sur le progrès du dégroupage et de l'interconnexion, 1^{er} juillet 2013 – 30 juin 2014, <http://www.swisscom.ch/fr/wholesale/degroupage/avancement-du-degroupage.html>.

raison pour laquelle, l'accès complètement dégroupé au raccordement d'abonné doit être conçu de manière technologiquement neutre.

3.2.1.4 Accès à haut débit (*bitstream*) plus rapide

L'accès au haut débit inscrit dans la loi sur les télécommunications n'a jamais eu l'effet escompté. Il a atteint son niveau maximal en septembre 2010 avec 9847 raccordements. Cette obligation légale de fournir une offre en la matière étant limitée à quatre ans, les acteurs du marché estiment qu'elle est caduque depuis novembre 2013. Il semble recommandé d'inscrire un accès au haut débit rapide dans la LTC, mais celui-ci doit être entièrement revu. Ce dernier pourrait s'avérer utile en particulier là où les nouvelles technologies, comme FTTB, FTTS et FTTC sont utilisées, puisqu'en raison de leurs particularités technologiques, elles requièrent une mise en œuvre technique d'un seul tenant, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être exploitées par plusieurs acteurs en même temps, comme cela devrait être le cas avec un dégroupage total.

3.2.1.5 Facturation des raccordements du réseau fixe et raccordements avec présélection de l'opérateur (CPS)

De même que le nombre de raccordements avec présélection de l'opérateur (*Carrier Preselection CPS*) est à la baisse, la facturation des raccordements d'abonnés s'inscrit en recul. Fin juin 2014, on dénombrait encore 66 875 raccordements, soit un quart environ des raccordements avec présélection de l'opérateur.

Le libre choix du fournisseur est inscrit à l'art. 28 LTC qui régit la gestion et l'attribution des ressources d'adressage. En dépit de la place de cet article dans la systématique de la loi, le libre choix du fournisseur constitue un instrument de la première heure en matière de réglementation de l'accès au marché. Grâce à cette mesure, les fournisseurs alternatifs ont eu accès aux clients des anciens fournisseurs en situation de monopole et ont pu leur proposer des services de communication en leur propre nom et pour leur compte propre. A leur apogée en 2002, on dénombrait plus d'un million de raccordements avec présélection (1,37 million). Du fait du recul de la rentabilité des simples services de téléphonie, cette forme d'accès au marché a nettement perdu en importance. Fin juin 2014, on dénombrait encore 255 237 raccordements de ce type. De nos jours, la présélection de l'opérateur est surtout associée au démarchage téléphonique agressif utilisé par les entreprises qui le proposent. Dans ce contexte, mentionnons par exemple la transaction judiciaire du 28 août 2014 obtenue par le SECO devant le tribunal de commerce de Zurich contre un fournisseur de présélection en raison de pratiques frauduleuses et du non-respect de l'astérisque dans l'annuaire. Les changements d'opérateurs ne nécessitent pas de confirmation signée; ils se produisent souvent sur la base du consentement oral des personnes appelées. La plupart du temps, les éventuelles victimes ignorent qu'aucune signature n'est nécessaire et peuvent donc plus difficilement se prémunir contre les abus. Néanmoins, certains groupes de clients peuvent avoir besoin de sortir des bouquets de services qui leur sont proposés et, en dépit des possibilités offertes aujourd'hui avec la VoIP (*Voice over Internet Protocol*) par l'internet, ils doivent pouvoir choisir un autre fournisseur via un raccordement moderne dédié à la téléphonie vocale IP.

Il faut au moins éviter qu'en raison d'un changement de technologie de leur fournisseur de raccordement, les clients CPS encore existants ne doivent du jour au lendemain renoncer au libre choix de leur fournisseur et ne soient contraints de poursuivre avec le même fournisseur.

Afin de préserver une offre variée du service téléphonique public et, par conséquent, dans l'intérêt des consommateurs, le libre choix des prestataires et la facturation des raccordements doivent donc demeurer indépendants de la structure technique du raccordement au réseau fixe, car ils sont des éléments du niveau primaire (marché de gros). Le libre choix du fournisseur devrait donc être supprimé de l'art. 28 LTC et inclus dans le catalogue de l'art. 11 LTC.

3.2.1.6 Lignes louées

Suite à la décision prise en 2010 par la ComCom relative aux lignes louées, Swisscom a déposé un recours devant le Tribunal administratif fédéral, rejeté par ce dernier en février 2012. L'opérateur a alors diffusé en juin 2012 une nouvelle offre pour les lignes louées comprenant toutes les largeurs de bande et toutes les technologies. La demande de lignes louées réglementées s'est ensuite accrue en très peu de temps. S'il n'y avait que 224 lignes louées en mai 2012, on en dénombrait déjà 1859 au mois de juillet suivant. Depuis, l'effectif est demeuré stable, même s'il affiche un léger recul (1789 lignes louées fin juin 2014).

Cet instrument d'accès au marché a gagné en importance du fait de la confirmation par le Tribunal administratif fédéral de son articulation technologiquement neutre. Parallèlement, cette prise en compte différenciée et dynamique des conditions de marché, ainsi que la division spatiale de la Suisse en localités dites *trunk*²² (localités de nœuds de jonction) et en régions *trunk* correspondantes, empêchent que l'offre régulée de lignes louées ne nuise à la concurrence existant actuellement sur ce segment de marché.

3.2.1.7 Canalisations de câbles

Fin juin 2014, il y avait 2247 canalisations de câbles régulées d'une longueur moyenne de 415 mètres. La longueur totale de toutes les canalisations de câbles tirées par Swisscom atteignait près de 941 km. Ce nombre affiche une croissance rapide. La longueur des canalisations de câbles utilisées a progressé de près de 161 km au seul premier semestre de l'année 2014. Entre fin 2012 et mi-2014, le nombre de canalisations tirées s'est accru de plus de 80%, ce qui est vraisemblablement à mettre au crédit de l'intense activité de consolidation dans le domaine des infrastructures. Il faudra encore attendre pour savoir si les modifications des règles définies par le Conseil fédéral en mars 2014 en matière de fixation des prix dans le domaine de l'accès aux canalisations de câbles vont se traduire par une progression plus rapide de la demande de canalisations de câbles. On peut l'espérer.

Les canalisations de câbles revêtent une grande importance pour le raccordement du pays à la desserte en très large bande. Les coûts de leur mise en place et, plus particulièrement, ceux découlant des travaux d'excavation représentent de loin le poste le plus important (a priori entre 65 et 80% de l'ensemble des coûts). Par ailleurs, les acteurs et la population s'accordent sur le fait qu'il ne faut creuser que si cela est absolument nécessaire. Avec la promulgation en mars de cette année des nouvelles règles de calcul pour l'accès aux canalisations de câbles, le Conseil fédéral a signifié que si les capacités existantes sont suffisantes, la duplication des canalisations de câbles n'est pas dans l'intérêt de la collectivité, et qu'il vaut mieux exploiter le plus efficacement possibles les capacités existantes. En modifiant l'ordonnance, il s'est donc assuré que lors du calcul des coûts, la ComCom n'a plus besoin de se reposer sur les coûts courants hypothétiques d'un nouvel acteur performant sur le marché, mais qu'elle peut s'en tenir aux coûts réels actuellement calculés et à la charge du fournisseur dominant pour la maintenance et l'adaptation de son réseau de canalisations de câbles.

L'actuelle réglementation en matière d'accès oblige uniquement les fournisseurs dominants de services de télécommunication à donner accès à leurs canalisations de câbles à des tarifs alignés sur les coûts, dans la mesure où la capacité de ces dernières est suffisante. Considérée sous un angle historique, cette prescription est logique. En raison de leur potentiel de nuisance et de leurs propriétés techniques, les lignes de cuivre ont dû être installées séparément et ne pouvaient pas être insérées dans les canalisations de câble prévues pour l'eau, le gaz ou l'électricité. De nos jours, cette restric-

²² Constituent des localités *trunk*, des localités sur le territoire desquelles au moins trois prestataires de services de télécommunication – toujours les trois mêmes, dont systématiquement Swisscom – disposent d'une localisation équipée de leur propre infrastructure ou d'une infrastructure louée à long terme. En conséquence, la concurrence règne entre plusieurs localités *trunk* sur le marché des lignes louées.

tion n'a néanmoins plus lieu d'être, et les usines électriques en particulier exploitent leurs canalisations de câbles mises en place pour l'approvisionnement en électricité lors de leurs activités d'extension de la fibre optique dans le domaine du raccordement. Comme nous le montrerons ci-après au ch. 3.2.2.2, un régime de l'accès élargi dans le domaine des canalisations de câbles pourrait grandement contribuer à une rapide extension de la desserte en très large bande.

3.2.1.8 Principaux axes d'une future révision de la loi

Dans son rapport de 2010 notamment, le Conseil fédéral a présenté dans le détail comment le régime de l'accès devrait être modifié pour corriger les dysfonctionnements identifiés et continuer d'atteindre à l'avenir l'effet escompté. Les déclarations formulées à l'époque sont toujours d'actualité. Il s'agit de corriger les points faibles du système actuel et de préserver ses effets, y compris en présence d'un paysage en pleine mutation technologique. Les mesures suivantes sont les plus urgentes:

- **Articulation technologiquement neutre:** Une réglementation de l'accès articulée de manière technologiquement neutre de bout en bout vise à donner à la ComCom la possibilité d'intervenir en matière de réglementation des raccordements en cas de défaillance des forces en présence sur le marché. Elaborer les fondements légaux correspondants ne signifie pas que ceux-ci seront effectivement appliqués dans la pratique. L'actuelle dynamique du marché ne permet pas, pour le moment, de déterminer avec fiabilité dans quelle mesure on assistera prochainement à une concurrence au niveau des infrastructures lors de l'extension des réseaux stimulée par le marché. En d'autres termes, on ne sait pas si le marché de gros sera assez puissant pour garantir également aux entreprises qui ne disposent d'aucune infrastructure de raccordement propre des conditions équitables d'accès au marché des raccordements domestiques existants. Lors des débats politiques, d'aucuns estiment que, tant que le marché de la construction des réseaux ne donne pas de signe de défaillance, il faut s'abstenir de définir de manière technologiquement neutre la réglementation de l'accès. Leurs arguments portent sur le fait qu'on peut ainsi éviter tout effet négatif de la réglementation sur la construction des réseaux stimulée par le marché. Cette réserve peut être balayée par l'argument selon lequel il suffit de clarifier juridiquement en amont les moyens d'intervention dont pourraient disposer les autorités de régulation. Une telle clarification contribuerait à instaurer une certaine sécurité juridique pour les différents acteurs, lesquels pourraient alors orienter en conséquence leurs décisions en matière d'investissement.
- **Abandon de la primauté des négociations et passage à une réglementation d'office *ex ante*:** Conformément à la réglementation actuellement applicable en Suisse, un fournisseur doit introduire une procédure d'accès auprès de la ComCom pour voir reconnus ses droits d'accès garantis légalement. Or, dans le cadre d'un régime *ex ante*, l'autorité de régulation peut intervenir de son propre chef si elle constate un dysfonctionnement au regard de l'analyse des marchés concernés. Un tel régime présente l'avantage que tous les acteurs du marché connaissent ainsi rapidement avec certitude les marchés et les fournisseurs sous la loupe des autorités de régulation. Sont ainsi supprimés les obstacles quasiment insurmontables pour les fournisseurs de petite taille puisqu'ils n'ont désormais plus besoin d'introduire une procédure d'accès, avec les risques en termes de coûts et de procès que cela implique, pour bénéficier de l'accès garanti au marché. Un tel système prévient également les situations où les acteurs du marché renoncent à la vérification et à la détermination des tarifs de connexion par les autorités, lorsque les deux parties tirent ainsi profit de prix supérieurs.
- **Catalogue des interventions possibles:** Les autorités ne doivent intervenir sur le marché que si cela est absolument nécessaire et se limiter aux mesures les plus douces, mais présentant encore une certaine efficacité. Le régime de l'accès actuel n'applique pas cette deuxième maxime, car chaque demande vise la détermination contraignante des conditions de l'accès au marché, c'est-à-dire l'application de tarifs alignés sur les coûts. Or, à une époque de mutations technologiques, un outil (*toolbox*) le plus varié et flexible possible ainsi qu'utilisable avec précaution revêt justement une grande importance et permet de prévenir toute intervention réglementaire excessive. La mise en place d'un tel outil est urgente.

La dynamique actuelle en matière de construction d'infrastructures et le risque inhérent à toute réglementation, à savoir des erreurs de réglementation, incitent toutefois à se montrer prudent. Dans une première phase de révision, le Conseil fédéral se concentrera donc sur la correction des problèmes les plus manifestes et patientera avant d'engager une refonte totale du système. Il faut créer immédiatement la compétence d'intervention mise en évidence aux ch. 3.2.1.1 et 3.2.1.2, car elle manque encore à la ComCom dans les cas où les acteurs du marché n'ont eux-mêmes aucun intérêt à ce que soient appliquées des conditions d'accès conformes à la loi. Il en va de même pour l'adaptation des conditions d'accès à la présélection de l'opérateur (ch. 3.2.1.5). Enfin, il faut définir rapidement un droit d'accès élargi pour les canalisations de câbles, si cela est encore utile pour les constructions d'infrastructures en cours (ch. 3.2.1.7). Ce dernier point, à son tour, est fonction des outils d'intervention différenciés et variés auxquels les autorités de régulation peuvent recourir.

3.2.2 Garantie d'une couverture universelle en haut débit

3.2.2.1 Introduction

La stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse a pour objectif de créer des réseaux de transmission performants et ouverts en faveur d'une société de l'information qui soit concurrentielle. Pour cela, il faut que la Suisse soit dans le groupe de tête en comparaison internationale en termes de disponibilité et d'exploitation des raccordements en haut débit. Dans son Agenda numérique, l'Union européenne s'est fixée comme objectif que d'ici 2020, l'ensemble de la population de l'UE dispose d'un raccordement en haut débit avec une vitesse minimale de 30 MB/s, et qu'au moins 50% des ménages puissent utiliser un raccordement à l'internet supérieur à 100 MB/s. De son côté, forte de sa stratégie à haut débit, la République fédérale d'Allemagne veut que 75% des ménages raccordés au haut débit puissent bénéficier entre 2009 et 2014 d'une vitesse de transmission minimale de 50Mbit/s. D'ici 2018, un tel débit doit être disponible sur tout le territoire en vertu des dernières directives. Dans sa stratégie à haut débit présentée à l'automne 2012, l'Autriche entend garantir une couverture en très haut débit à près de 70% des ménages d'ici 2018 et à l'ensemble de la population d'ici 2020 avec de surcroît une vitesse de 100 MB/s.

Tous ces objectifs en termes de haut débit ont en commun d'être définis indépendamment d'une technologie ou d'une autre et de partir généralement du principe qu'ils ne pourront être atteints que par la combinaison de plusieurs technologies. En la matière, la communication mobile joue en particulier un rôle plus ou moins prononcé. En Autriche justement, où l'approvisionnement en communication mobile est très bon, mais où la pénétration des réseaux fixes est comparativement faible, une telle généralisation de la couverture continuera vraisemblablement de reposer essentiellement sur la communication mobile.

Comme indiqué au ch. 2.1.5 ci-avant, les objectifs en termes de haut débit cités pour les pays étrangers devraient sans problème pouvoir être atteints en Suisse: les conditions sur le marché devraient suffire, et aucune intervention ni aucune mesure d'incitation de l'Etat ne devraient être nécessaires. En revanche, les politiques doivent répondre à la question de savoir si l'Etat devrait avoir son mot à dire en ce qui concerne la combinaison des technologies résultant de la concurrence actuelle. Il s'agit notamment de déterminer si l'Etat devrait, par la prise de mesures ciblées, encourager l'extension de la fibre optique (FTTH) qui demeure pour l'instant peu répandue et est amenée à le rester, et ce en dépit des prévisions initiales. Se pose aussi la question de savoir si le raccordement en haut débit par la communication mobile doit être considéré comme suffisant pour les 20% des ménages qui ne devraient pas disposer prochainement, via les lignes physiques, d'une desserte en très haut débit, ni même en haut débit.

3.2.2.2 Mesures dans le domaine de l'accès

Etant donné que l'Allemagne ou l'Autriche, par exemple, disposaient déjà de réglementations permettant de donner davantage de poids à leurs objectifs en termes d'extension du haut débit, l'UE vient de reconnaître l'importance, pour la généralisation du très haut débit, de l'infrastructure physique passive de réseau, comme les canalisations de câbles, les antennes, les boîtes d'accès et de distribution. En

mai de cette année, une directive²³ a été émise enjoignant les pays membres de l'UE à édicter des dispositions relatives à l'accès à ces composantes de l'infrastructure de réseau. Ces prescriptions prévoient notamment que les exploitants des réseaux pour le gaz, l'électricité, la chaleur à distance ou l'eau ou de ceux pour la mise à disposition de services de transport terrestre, maritime ou aérien soient tenus, à la demande des exploitants de réseaux publics de communication, d'autoriser l'accès à leurs infrastructures physiques à des conditions équitables et appropriées. Un tel accès doit néanmoins être réalisable dans des conditions raisonnables et servir à l'extension des composantes des autoroutes électroniques dédiées à la communication électronique. Tout refus d'octroyer l'accès doit reposer sur des critères objectifs, transparents et proportionnés, comme le caractère techniquement inapproprié de l'infrastructure considérée, sa capacité insuffisante ou toute autre réserve relevant de la sécurité. La création d'un office national de médiation est prévue pour le règlement des différends. Cette directive est censée permettre de rattraper autant que possible le retard constaté par la Commission européenne lors de la mise en œuvre de son Agenda numérique.

En Suisse aussi, il est recommandé d'élargir à un plus grand cercle d'entreprises – en particulier aux firmes disposant d'une infrastructure appropriée pour le raccordement aux réseaux en très haut débit – l'accès à l'infrastructure physique passive de réseau dépendant actuellement du droit d'accès aux canalisations de câbles octroyé par un fournisseur dominant de services de télécommunication. Un tel droit d'accès pourrait être prévu, que l'entreprise concernée occupe une position dominante ou non sur le marché. A cet égard, et par analogie aux réglementations étrangères correspondantes, un tel droit d'accès devrait être octroyé à des tarifs corrects, mais pas obligatoirement alignés sur les coûts, et ceci uniquement si cela est raisonnablement exigible. Par ailleurs, la transparence relative aux capacités disponibles serait décisive en matière d'efficacité d'un tel droit d'accès. Les propriétaires des infrastructures concernées devraient idéalement être tenus de fournir, sur une plateforme commune à tous les fournisseurs soumis au droit d'accès, les informations nécessaires à ceux de leurs concurrents intéressés par un droit d'accès.

3.2.2.3 Assistance des pouvoirs publics ?

Les coopérations qui se dessinent actuellement dans le cadre de l'extension de la fibre optique (FTTH), en particulier entre Swisscom et les usines électriques ou les communes politiques, montrent que cette extension repose déjà sur l'argent public. Dans le cadre de tels projets d'extension, la pose porte généralement sur plusieurs fibres optiques auxquelles différents acteurs ont accès, si bien qu'il y a de grandes chances pour que la concurrence s'établisse d'elle-même sans que l'Etat ait besoin d'intervenir. Par contre, dans les communes où le marché ne justifie pas une telle extension, l'initiative des pouvoirs publics sera décisive pour la mise en place de réseaux modernes offrant la fibre optique. Or, dans les régions en retard structurel, nombre de communes ne devraient pas avoir les moyens d'investir seules dans une telle modernisation. Et elles n'y sont pas non plus tenues puisque les télécommunications relèvent de la compétence fédérale.

L'UE a élevé l'accès aux technologies de l'information et de la communication, et par conséquent également aux investissements dans le haut débit, au rang de priorités des aides financières apportées dans le cadre des fonds structurels et d'investissement européens, lesquels sont dotés de 453 milliards d'euros jusqu'en 2020. Dans le cadre du programme Connecting Europe Facility, la Commission européenne met aussi à la disposition de la Banque centrale d'investissement (BCI) un capital de départ pour soutenir au cas par cas les projets d'extension du haut débit. Des aides de l'Etat sont également possibles, mais elles doivent se conformer aux règles édictées en la matière par l'UE afin de ne pas nuire au principe de la concurrence.

En Suisse, l'éventualité du subventionnement par la Confédération de la desserte en haut débit dans les régions où la demande n'y incite pas n'est pas vraiment à l'ordre du jour.

²³ Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit.

3.2.3 Le spectre des fréquences

3.2.3.1 Introduction

Le spectre des fréquences constitue une ressource indispensable pour les télécommunications. Son utilisation transfrontière et sans dysfonctionnement présuppose une coordination internationale. Telle est la mission de l'Union internationale des télécommunications (UIT), créée en 1865 et relevant de l'ONU depuis 1947, dont le siège est à Genève. Il s'agit d'équilibrer les utilisations civiles et militaires, mais aussi celles relevant des télécommunications, de la radiotechnique ainsi que des autres modes d'exploitation par les industries, mais aussi les particuliers, en fonction de principes équitables et d'allouer les fréquences en conséquence. Au niveau national, le plan national d'attribution des fréquences sert cet objectif; il est soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 25 al. 2 LTC).

3.2.3.2 Droits d'utilisation des fréquences

En vertu du droit des télécommunications en vigueur, quiconque utilise le spectre des fréquences de radiocommunication doit être titulaire d'une concession (art. 22 al. 1 LTC). Seule l'armée et la protection civile ne sont pas tenues d'avoir une concession pour utiliser, dans l'exercice de leurs fonctions, les fréquences qui leur sont attribuées. Par ailleurs, le Conseil fédéral peut prévoir d'autres exceptions au régime de la concession lorsque les moyens techniques mis en œuvre pour utiliser les fréquences sont de faible importance. Le droit suisse diffère donc de la réglementation européenne où l'utilisation des fréquences sans concession est la règle et l'utilisation avec concession l'exception.

Il semble indiqué d'introduire un changement de paradigme dans le droit suisse aussi et, à l'avenir, de renoncer systématiquement à la détention obligatoire d'une concession lorsque, d'une part, il n'y a pas de pénurie de fréquences et que, d'autre part, le risque de dysfonctionnement est insignifiant en cas d'utilisation d'une fréquence donnée, ou encore lorsque l'utilisation des fréquences est harmonisée. L'exonération de la concession doit être la règle et la concession l'exception dûment justifiée. Pourraient par exemple être exonérés les systèmes fixes de radiocommunication satellitaire dans les domaines harmonisés. Les PME comptent un grand nombre d'utilisateurs de fréquences radio qui pourraient être exonérés de l'octroi d'une concession. Cette mesure allégerait grandement leurs tâches administratives.

Cette modification entraînerait une diminution des recettes (redevances de concession et émoluments) de l'OFCOM de l'ordre d'1,5 million de francs. L'allègement des tâches administratives de l'OFCOM devrait également se traduire par des économies de coûts, quoique dans une proportion nettement moins importante. Globalement, grâce aux revenus de près d'un milliard de francs réalisés lors de l'adjudication des fréquences mobiles de 2012 et à ceux des adjudications à venir, la gestion des fréquences devrait continuer d'être autosuffisante pour la Confédération, même en cas de changement de paradigme. Enfin, comme cela a déjà été mentionné, il ne faut pas oublier les répercussions économiques et administratives favorables d'un tel changement pour les utilisateurs, même si celles-ci sont difficiles à chiffrer.

Ledit *light licensing* contribue également au principe selon lequel une concession ne doit être octroyée que si et dans la mesure où elle s'avère nécessaire pour la protection d'autres biens incorporels. Il se présente d'une part sous la forme d'une auto-attribution de fréquences et, d'autre part, sous celle d'une obligation de déclaration en cas d'utilisation de certaines applications, généralement exonérées de l'obligation de concession. La première forme est déjà disponible via un portail en ligne. Par contre, concernant l'obligation de déclaration des applications, aucune base légale n'existe actuellement. Il faut combler cette lacune. Grâce à l'utilisation de portails en ligne, les complications administratives sont relativement minimales pour les utilisateurs. Dans le même temps, les autorités doivent pouvoir procéder à un contrôle de l'utilisation et, si nécessaire, intervenir.

Concernant les fréquences radio qui continueront sans aucun doute de relever d'une concession obligatoire et qui sont généralement allouées par la ComCom à l'issue d'un appel d'offres public, l'habilitation légale expresse s'impose pour un réel marché des radiofréquences. Au niveau international, son implémentation est déjà bien avancée, et les expériences en la matière sont positives jus-

qu'ici. Le marché des radiofréquences stimule une répartition et une utilisation davantage mues par la concurrence, génère et encourage les incitations aux investissements dans les nouvelles technologies, facilite l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs et permet de réagir plus rapidement aux évolutions technologiques et économiques. L'actuelle loi sur les télécommunications permet déjà le transfert de concessions avec l'accord de l'autorité concédante. Or, avec l'introduction d'un droit express permettant de transférer les droits acquis à un tiers pendant la période de la concession, les conditions inhérentes à ce transfert peuvent néanmoins également être inscrites plus précisément dans la loi. Par exemple, en cas de suspicion d'accaparement de fréquences ou d'accumulation de fréquences par une seule entité, ce qui est préoccupant en termes de concurrence, il faut absolument que cette transaction soit soumise à l'approbation de l'autorité concédante. Une disposition légale en ce sens instaure des conditions claires et avantageuses, génère de la transparence et de la sécurité juridique tout en instaurant le cadre nécessaire au bon fonctionnement du marché de la communication mobile.

Grâce aux évolutions technologiques, les gammes de fréquence peuvent aujourd'hui être affectées à un nombre toujours plus grand d'applications. La rapide mise en œuvre de ces nouvelles applications novatrices est souvent contrecarrée par le fait que les gammes de fréquence correspondantes sont utilisées par d'anciennes applications pouvant se prévaloir d'un droit d'utilisation protégé par la loi. En vertu des dispositions de la LTC, les concessions radio peuvent être modifiées ou révoquées au détriment des bénéficiaires si les conditions de fait ou de droit ont changé, et si cela est nécessaire pour préserver des intérêts publics importants (art. 24e LTC). Cependant, une telle mesure s'accompagnant généralement d'un dédommagement, les droits d'utilisation existants sont rarement modifiés ou révoqués, et l'on attend leur échéance avant d'attribuer la concession à un autre exploitant. Afin que les utilisations novatrices des fréquences puissent être mises en œuvre rapidement, il serait souhaitable d'envisager de nouvelles règles d'indemnisation. Les pays étrangers financent de tels dédommagements de différentes manières. Par exemple, les personnes qui bénéficient des nouveaux droits d'exploitation de la fréquence pourraient être tenues d'indemniser directement les anciens exploitants. Autre solution: une partie des taxes de régie découlant de l'octroi des droits d'utilisation de la fréquence pourrait être utilisée pour de tels dédommagements. Par ailleurs, une telle affectation d'une partie des produits des concessions pourrait aussi être envisagée afin de financer des mesures et des projets accompagnant l'utilisation des technologies de communication mobile. Cela pourrait être le cas avec les activités dans le domaine du monitoring, de la recherche et du développement.

3.2.3.3 Utilisation commune de composantes de réseau

En Suisse, comme dans d'autres pays, les concessions de communication mobile ont été allouées à plusieurs exploitants, parfois assorties d'obligations explicites en matière de déploiement et de couverture, et ce dans un souci de garantir l'émergence de plusieurs réseaux de communication mobile de grande envergure. La qualité du produit se détermine surtout en fonction des réseaux effectivement en place et constitue ainsi une caractéristique importante du prestataire qui lui permet de se distinguer de ses homologues. La concurrence en matière d'infrastructures encourage l'efficacité, les investissements et les innovations et contribue à des tarifs attractifs au détail. Pour l'exploitant, la construction et l'extension de plusieurs réseaux est également synonyme de coûts plus élevés; il peut donc tout à fait avoir envie de partager l'infrastructure existante et de participer à une construction commune des composantes du réseau.

Le droit des télécommunications en vigueur prévoit de son côté que l'OFCOM peut, sur demande et pour des motifs d'intérêt public, contraindre un fournisseur de services de télécommunication à accorder à un tiers, contre un dédommagement approprié, la co-utilisation de ses installations de télécommunication ou d'autres installations telles que les canalisations de câbles ou les emplacements d'émetteurs, lorsque la capacité de ces installations est suffisante. Tout comme il peut les contraindre, dans les mêmes conditions, à mettre en place et à utiliser conjointement de telles installations (art. 36 al. 2 et 3 LTC). En outre, la loi sur les télécommunications ne régit pas l'utilisation commune des composantes de réseau, encore appelée le partage de réseau (*network sharing*).

Le *network sharing* peut être plus ou moins prononcé. Stipulé à l'art. 36 LTC et, conformément à la pratique en vigueur, sujet en vertu de l'art. 24 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) à des contrôles réguliers dans le cadre de l'attribution d'une dérogation pour l'implantation d'installations de communication mobile hors de la zone à bâtir, le partage des installations et des pylônes (*mastsharing*) ne semble pas non plus poser de problèmes au sens du droit de la concurrence. La situation est tout autre en présence de ce que l'on appelle le *Radio Access Network Sharing* (RAN; partage du réseau d'accès radio). Dans un tel cas, des éléments de réseau passifs et actifs sont utilisés conjointement au niveau du réseau de raccordement sous une forme ou une intensité différente. Dans le cas d'un partage RAN classique, les deux fournisseurs peuvent conserver le contrôle de leur réseau qui est, selon toute logique, séparé. Par ailleurs, les exploitants concernés tirent parti chacun pour soi des droits d'utilisation des fréquences qui leur ont été attribuées avec la concession. Par contre, si dans le cadre du partage RAN, le réseau principal ou des portions de celui-ci sont également partagés, les réseaux ne sont alors plus séparables et ne peuvent plus être exploités de manière indépendante. Les droits d'utilisation des fréquences ne peuvent alors plus non plus être divisés, les fréquences sont mises en pool. Des questions peuvent se poser en termes de concurrence, ce qui risque de porter préjudice aux relations concurrentielles au niveau des infrastructures visées à l'origine avec l'attribution de plusieurs concessions. Du point de vue juridique, la mise en pool des fréquences devrait être assimilée à un transfert de concession au sens de l'art. 24d LTC et, par conséquent, être validée par la ComCom. A vrai dire, aucun cas concret n'a permis de trancher cette question jusqu'ici.

Les incertitudes juridiques découlant du partage de réseau (*network sharing*) devraient être éclaircies par l'introduction de dispositions correspondantes dans la loi sur les télécommunications. Il faudrait alors déterminer les conditions dans lesquelles un partage de réseau est autorisé, voire indispensable, et celles dans lesquelles l'autorité concédante doit impérativement donner son accord.

Les technologies modernes de la communication mobile ouvrent de nouvelles perspectives en matière d'utilisation de réseau commune, y compris pour les organes chargés de la sécurité et des secours qui doivent maîtriser des situations exceptionnelles, puisque l'accès à l'infrastructure existante de l'exploitant de communication mobile pourrait leur être assuré en cas de besoin. Il faut donc considérer l'ajout d'une disposition légale expresse dans la LTC qui permettrait à l'autorité concédante d'assortir les concessions d'une obligation en termes d'accès en faveur des organes chargés de la sécurité et des secours.

3.2.4 Domaines et noms de domaine sur l'internet et la gouvernance de l'internet

3.2.4.1 Introduction

Pour autant qu'ils relèvent de la juridiction suisse, les domaines internet et les noms de domaine internet ont valeur de ressources d'adressage en vertu du droit suisse des télécommunications. Au niveau international, les premiers relèvent néanmoins de compétences différentes. L'Union internationale des télécommunications (ITU) assume habituellement un rôle moteur en matière d'harmonisation et de normalisation des ressources d'adressage au niveau international. L'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) quant à elle, une organisation non lucrative de droit californien, est seule compétente pour la coordination du système de noms de domaines (*Domain Name System, DNS*) et l'attribution des domaines internet. La responsabilité des décisions de l'ICANN incombe à son conseil d'administration (*ICANN Board*) lequel est composé de particuliers. En leur qualité de membres du Comité consultatif gouvernemental (GAC), les différents gouvernements participent aux activités de l'ICANN; ils n'occupent néanmoins qu'une fonction consultative et ne disposent d'aucune compétence décisionnelle.

3.2.4.2 Inscription formelle dans la loi

En dépit de leur grande importance pour le bon fonctionnement de la société de l'information, les domaines internet ne sont nulle part mentionnés expressément dans la loi sur les télécommunications. Les droits et les obligations portant sur leur gestion et leur utilisation relèvent exclusivement d'ordonnances.

Il semble approprié de créer des bases légales formelles et indépendantes pour les noms de domaine et domaines internet relevant de la juridiction suisse et de les rendre par ce biais indépendants, y compris par rapport aux autres ressources d'adressage. Il ressort très clairement de l'actuelle révision portant sur les ordonnances d'exécution relatives à la loi sur les télécommunications, lesquelles comprendront une ordonnance séparée sur les domaines internet, qu'une réglementation différenciée s'impose à bien des égards pour les domaines internet et les noms de domaine internet, et ce par comparaison avec les ressources d'adressage traditionnelles. Par ailleurs, il semble judicieux d'inscrire dans la loi certains principes touchant l'administration des domaines internet et des noms de domaine internet. Ceci concerne en particulier aussi le rôle extrêmement important joué par le «.ch», infrastructure indispensable pour la Suisse. Quant à la loi sur les télécommunications, elle devrait notamment présenter les droits et les obligations fondamentaux du responsable du registre, sachant que cette fonction devrait au besoin aussi pouvoir être confiée à un tiers approprié. Il faudrait aussi que cette loi précise les principales règles du jeu pour le marché de détail. Par ailleurs, comme il ressort de la promotion effectuée par la Confédération pour le domaine internet générique «.swiss», il semblerait également à propos de fixer dans la loi les principes applicables dans le cas de l'exploitation active de domaines internet par les pouvoirs publics.

3.2.4.3 Représentation des intérêts de la Suisse concernant les domaines internet et la gouvernance de l'internet au niveau international

Responsable mondiale de l'administration des ressources-clés de l'internet (adresses internet et noms de domaine), l'ICANN fonctionne selon l'approche dite des multiples *stakeholder*. En vertu de celle-ci, tous les groupes d'intérêts – à savoir l'économie, la société civile, les utilisateurs de l'internet ainsi que la communauté technique et académique (*community*) – sont représentés au sein des instances de l'ICANN. Alors que les acteurs privés veillent à la bonne évolution du corpus des règles de l'ICANN et que son conseil d'administration valide ces dernières, les Etats peuvent lui remettre leurs recommandations dans le cadre du Comité consultatif gouvernemental (GAC). Celles-ci sont élaborées au sein du GAC selon la procédure du consensus.

Après le sommet mondial de l'ONU sur la société de l'information (SMSI) qui s'est tenu à Genève (2003) et à Tunis (2005), les gouvernements du monde entier se sont accordés pour préciser que les groupes d'intérêts devraient œuvrer conjointement, mais dans leur rôle respectif, au développement de la gestion des ressources-clés de l'internet ainsi qu'à la fixation de règles du jeu sur l'internet en général (gouvernance de l'internet). Depuis, la lutte est âpre au niveau international pour déterminer exactement ce que devraient être les rôles respectifs des différents groupes d'intérêts, en particulier ceux des gouvernements.

Depuis le SMSI, le dialogue sur la gouvernance de l'internet se déroule au niveau mondial et européen dans un environnement composé d'un grand nombre de groupes d'intérêts, où des représentants de tous ces groupes discutent ensemble sur un pied d'égalité et se mettent d'accord sur les orientations à donner à la future gouvernance de l'internet. Les principaux forums dédiés sont le Forum sur la gouvernance de l'internet (*Internet Governance Forum, IGF*) de l'ONU ainsi que le Dialogue européen sur la gouvernance de l'internet (*European Dialogue on Internet Governance, EuroDIG*). Il existe également toute une série de plus petites cellules composées d'experts issus des différents groupes d'intérêts et qui réfléchissent sur les nombreux thèmes relevant de la gouvernance de l'internet. Même la Commission onusienne de la science et de la technologie au service du développement (ECOSOC) à Genève en charge des questions liées à la gouvernance de l'internet s'est ouverte à tous les groupes d'intérêts depuis le SMSI.

Si les organisations intergouvernementales sont largement financées par les cotisations de leurs membres, le financement de ces processus initiés par les groupes d'intérêts est assuré exclusivement ou presque par des cotisations volontaires de tous les groupes d'intérêts. Les différents acteurs (gouvernements, entreprises, organismes techniques, etc.) s'acquittent généralement de cotisations s'élevant à quelques dizaines ou centaines de milliers de francs par an ou fournissent des services d'une contre-valeur correspondante. Même le secrétariat du Comité consultatif gouvernemental (GAC), indépendant de l'ICANN, est financé par des contributions volontaires de certains gouverne-

ments s'élevant à quelques petites centaines de milliers d'euros. L'OFCOM contribue à garantir les modalités de financement du GAC, sans pour autant verser lui-même une participation financière. Même si, en principe, de telles cotisations volontaires n'influent pas directement sur la position et le poids des acteurs-payeurs, leurs requêtes sont *de facto* généralement davantage prises en considération.

Pour la représentation de ses intérêts, la Suisse ne peut pas se contenter d'être présente au niveau du contenu dans le cadre de ces différents processus, mais elle doit aussi apporter une contribution financière appropriée. Il faudrait surtout que l'OFCOM soutienne les organismes jouant un rôle important à Genève, comme le secrétariat du Forum sur la gouvernance de l'Internet (*UN Internet Governance Forum, IGF*) en leur versant des contributions s'élevant aux ordres de grandeur évoqués ci-avant. Cela concourrait non seulement à souligner le rôle de la Suisse dans les débats sur la gouvernance de l'internet, mais renforcerait aussi la place de Genève en sa qualité de plaque tournante des débats. En conséquence, pour que la Confédération puisse prélever sur son budget de telles contributions volontaires en faveur des processus liés à la gouvernance de l'internet, une disposition légale expresse devrait être formulée en ce sens.

3.2.5 Sécurité et disponibilité des réseaux et des données

3.2.5.1 Introduction

En vertu de la loi en vigueur sur les télécommunications, le Conseil fédéral est habilité à édicter des prescriptions techniques et administratives sur la sécurité et la disponibilité des infrastructures et des services de télécommunication (art. 48a LTC). Jusqu'ici l'obligation de déclaration en cas de dysfonctionnements dans l'exploitation du réseau, lesquels touchent un nombre important de clients, était régie explicitement en se reposant sur cet article. Aucune directive complémentaire n'existe. Par ailleurs, le Conseil fédéral a octroyé à l'OFCOM la possibilité d'édicter des prescriptions techniques et administratives sur la gestion de la sécurité de l'information et toute autre mesure susceptible de contribuer à la sécurité et à la disponibilité des infrastructures et services de télécommunication (art. 96 al. 2 OST).

3.2.5.2 Vulnérabilité des infrastructures modernes

Les infrastructures modernes de télécommunication sont devenues plus vulnérables. D'un côté, elles dépendent d'une alimentation électrique fiable; de l'autre, le risque d'accès non autorisés a crû de manière exponentielle puisque de telles intrusions sont aujourd'hui possibles depuis n'importe où et souvent sans grands moyens. A cette vulnérabilité accrue s'oppose le fait que le besoin en réseaux sécurisés et stables s'est aussi nettement intensifié du fait de l'extrême importance de tels réseaux pour une multitude de domaines vitaux. La branche, les pouvoirs publics ainsi que les utilisateurs s'efforcent tous de surmonter ce problème avec des moyens appropriés. La question se pose donc de savoir si la législation sur les télécommunications ne devrait pas prévoir des exigences minimales en termes de sécurité et de disponibilité des réseaux. Le droit sur les télécommunications en vigueur ne contient actuellement aucune obligation en ce sens. De la même manière, les services de télécommunication ne sont aujourd'hui pas tenus de rendre des comptes quant aux mesures prises en matière de garantie de la résilience de leurs réseaux, plus particulièrement concernant l'assurance d'une alimentation électrique de secours.

Depuis l'annonce de Swisscom de passer à la téléphonie entièrement VoIP à partir de 2018, cette problématique s'est encore intensifiée. Dans le cas de la téléphonie classique via les technologies traditionnelles de raccordements RPTC, les câbles en cuivre permettaient de garantir une alimentation de secours en cas de coupures de courant, et le service demeurait assuré. De fait, les prescriptions techniques et administratives relatives à la qualité du service universel précisent également qu'en cas de panne d'électricité, les fonctions de base nécessaires à l'établissement ou au maintien des liaisons doivent être garanties pendant au moins une heure. Or, la téléphonie moderne VoIP sur lignes physiques via DSL ne permet plus de satisfaire à cette exigence. A vrai dire, il faut souligner que les prescriptions en matière de qualité du service universel sont déjà caduques de nos jours en cas d'utilisation de terminaux modernes fonctionnant sur le courant électrique.

Il ressort d'un sondage réalisé par l'OFCOM dans d'autres pays européens au printemps 2014 que la situation juridique à l'étranger n'est en général pas vraiment différente et que cette problématique gagne en acuité un peu partout. Les contraintes en termes de réseau d'alimentation de secours sont généralement tout aussi peu connues qu'en Suisse, en particulier en ce qui concerne le réseau fixe. A l'heure actuelle, seule la Grande-Bretagne a édicté des directives en vertu desquelles, en cas de raccordements à fibre optique, une alimentation de secours doit être assurée pendant une heure grâce à des batteries. Dans le domaine de la communication mobile, les stations de base disposent généralement d'une alimentation par accumulateurs en cas de panne de courant, sans que cela ne soit explicitement obligatoire. De telles directives ont déjà été édictées en Finlande. La Norvège planifie leur introduction avant la fin de l'année. Toutefois, ces pays ne disposent pas non plus d'une alimentation totale en courant de secours. La quasi-totalité des pays ayant participé au sondage estiment que cette problématique requiert davantage d'attention, voire une intervention du législateur.

La réglementation des compétences inscrite dans le droit des télécommunications actuellement en vigueur en Suisse qui prévoit l'édition de prescriptions techniques et administratives risque de ne pas être suffisante pour pouvoir imposer aux opérateurs exploitant des réseaux des obligations concrètes en termes de sécurité et de disponibilité de ces derniers, au besoin même sur des sujets relevant des droits fondamentaux comme la garantie de la propriété et la liberté économique. Or, de telles obligations peuvent tout à fait s'avérer indispensables à un bon fonctionnement de l'économie et de la société. Une discussion approfondie et détaillée s'impose néanmoins pour déterminer leur éventuelle ampleur. Dans l'intérêt de la préservation de la capacité d'action requise, il semble nécessaire d'ancrer dans la loi que le Conseil fédéral est habilité à édicter, au besoin, de telles prescriptions au niveau des ordonnances. De surcroît, dans ce domaine aussi, il faut inscrire dans la loi que l'exploitant est tenu de veiller à instaurer, pour la population, la transparence requise sur les mesures prises. Il faut que l'autorité de surveillance soit légalement habilitée à réclamer des renseignements détaillés à l'exploitant sur les mesures prises en vue de l'amélioration de la résilience de ses réseaux et qu'elle puisse mettre ces informations à la disposition du public.

3.2.5.3 Activités dans le cadre de la cyberstratégie nationale

Les mesures législatives à elles seules ne permettront pas d'atteindre la sécurité nécessaire des infrastructures et des services modernes de télécommunication. Doivent y contribuer tous les acteurs concernés, que ce soit au niveau de l'offre ou de la demande. Avec sa stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques approuvée en juin 2012, le Conseil fédéral vise trois objectifs stratégiques:

- la détection précoce des menaces et des dangers dans le cyberspace,
- l'augmentation de la capacité de résistances des infrastructures critiques,
- la réduction des cyberrisques liés en particulier à la cybercriminalité, au cyberespionnage et au cybersabotage.

En raison de la multiplicité des problématiques concernées, cette mise en œuvre s'effectue de manière décentralisée dans le cadre de structures et de compétences existantes, mais en coordination avec les services administratifs et les organes économiques responsables, ainsi qu'avec leur coopération. Les champs d'action définis vont de la recherche et du développement à l'examen des fondements légaux existants et, le cas échéant, à l'initiation d'éventuelles adaptations, en passant par des analyses des systèmes et des risques, la gestion de la continuité et des crises ainsi que l'étude des aspects internationaux. Les mesures relevant des différents champs d'action doivent être achevées en 2017 et, dans le sens d'un processus de longue haleine, peuvent entraîner à leur tour de nouvelles mesures, voire mettre en évidence la nécessité de nouvelles interventions au niveau législatif. La loi sur les télécommunications pourrait également en être touchée. Il faut donc suivre les travaux correspondants pour en tirer le plus tôt possible les conséquences en découlant sur la législation relative au droit des télécommunications.

3.2.6 Le trafic des télécommunications dans des situations extraordinaires

3.2.6.1 Les fondements légaux dans le droit des télécommunications

En vertu de la loi sur les communications, le Conseil fédéral dispose de la compétence requise pour fixer les prestations que les fournisseurs de services de télécommunication doivent assurer pour faire face à des situations extraordinaires, en particulier pour les besoins de l'armée, de la protection civile, de la police, des services de protection et de sauvetage ainsi que des états-majors civils de conduite. Si une situation extraordinaire l'exige, il peut également réquisitionner le personnel nécessaire (art. 47 al. 2 LTC). Dans l'ordonnance sur les télécommunications, le Conseil fédéral a précisé les prestations devant être fournies: prestations relevant du service universel, transmission de données à haut débit, mise à disposition de lignes louées, services de radiomessagerie (pager). Les fournisseurs de services de télécommunication doivent, à cet effet, prendre les mesures préparatoires qui s'imposent et garantir que l'infrastructure nécessaire pourra être exploitée à l'intérieur du pays de manière indépendante (art. 90 OST).

3.2.6.2 Système de communication résistant en cas de crise entre les partenaires du Réseau national de sécurité (RNS) en Suisse

Sous la direction du département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), des travaux sont en cours afin de clarifier la question de savoir si les partenaires du Réseau national de sécurité (RNS) devraient disposer d'un réseau d'interconnexion à large bande sécurisé, disponible en tout temps et résistant en cas de crise afin de pouvoir avertir et informer la population en cas de besoin et assumer la gestion de la crise. Au regard des différentes variantes à l'étude, il est envisageable qu'un tel réseau d'interconnexion fonctionnerait indépendamment de l'infrastructure des services de télécommunication, si bien que les obligations incombant aujourd'hui aux fournisseurs en vertu de la loi sur les télécommunications s'avèreraient obsolètes ou seraient du moins fortement relativisées. Toutefois, la loi sur les télécommunications pourrait éventuellement servir de base en vue de l'inscription dans la loi de l'exploitation d'un nouveau réseau de communication conçu de manière à résister aux crises. De plus, il faudrait aussi se poser la question de l'éventuelle redondance d'un réseau RNS indépendant et des réseaux commerciaux de communication. Les premiers résultats des travaux évoqués sont attendus pour 2015. A ce moment-là, et à ce moment-là seulement, il sera possible de déterminer si les dispositions inscrites aujourd'hui dans la loi sur les télécommunications doivent être modifiées pour surmonter des situations exceptionnelles et, dans l'affirmative, quelle forme ces modifications doivent prendre. Ce sera alors l'occasion de clarifier certains termes, car la notion de «situations extraordinaires» est actuellement assez floue. Or, les prestataires tenus d'assumer des obligations doivent savoir avec précision à quelles conditions ils doivent fournir quelles prestations.

3.3 Préservation de la diversité de l'offre de services

3.3.1 La liberté de choix des consommateurs

3.3.1.1 Remarques préliminaires

Le droit des télécommunications est au service de la population et de l'économie et a pour but de garantir une offre de services de télécommunication variés, à un prix abordable, de qualité et concurrentiels sur les plans national et international (art. 1 LTC). Cet objectif ne peut être atteint que si les utilisateurs peuvent déterminer eux-mêmes les services dont ils ont besoin, même dans le monde de la télécommunication moderne, et qu'ils ne sont pas livrés au bon vouloir de leur fournisseur de raccordement. Or, ceci présuppose d'une part que le fournisseur de raccordement n'élimine pas sans raison objective certaines offres, et ce en dépit par exemple de la disposition à payer des consommateurs, ou qu'il ne laisse pas ses clients dans l'incertitude quant aux offres auxquelles ils peuvent effectivement avoir accès. Cette problématique est en cours de discussion sous le thème de la neutralité du réseau (cf. ch. 3.3.3 ci-après). D'autre part, une telle liberté de choix implique également que les consommateurs peuvent combiner eux-mêmes les services dont ils ont besoin à partir d'offres de services différentes, mais qu'ils ont également le choix entre divers bouquets de services.

3.3.1.2 L'accès séparé aux services proposés

Comme, outre la téléphonie, les exploitants de réseaux de télécommunication modernes filaires peuvent aussi proposer l'accès à l'internet ainsi que la réception de programmes radiophoniques et télévisuels, ils font d'importants efforts pour attirer les clients avec l'intégralité de leur palette de services et les convaincre des avantages de leurs bouquets. En procédant ainsi, ils essaient de se prémunir contre la concurrence de plusieurs services OTT très bon marché, voire gratuits, comme la VoIP ou les services SMS/MMS, par exemple Whatsapp. Ces bouquets de services peuvent tout à fait s'avérer avantageux pour les consommateurs, même s'ils les empêchent plus ou moins de combiner à la carte et à des conditions contractuelles raisonnables les simples services dont ils ont réellement besoin.

En vertu de l'art. 12 LTC, les fournisseurs de services de télécommunication occupant une position dominante ont le droit de grouper leurs services pour autant qu'ils les offrent également séparément. Font exception à cette règle les services qui, pour des motifs techniques ou économiques ou en raison de considérations tenant à la qualité ou à la sécurité, ne peuvent être offerts que groupés. Cette disposition n'a jusqu'ici pas eu grande importance. En ce qui concerne son application, il se pose d'abord la question de savoir sur quel marché la position dominante s'exerce. En raison de la place de la disposition dans la systématique du droit, on pourrait s'attendre à ce qu'il s'agisse du marché de gros. Ceci semblerait néanmoins peu logique, car un éventuel accès séparé à des services du bouquet en question s'effectue sur le marché de détail. Or, justement à cause de l'impact des prescriptions en matière d'accès applicables sur le marché de gros, ce marché peut dans certaines conditions être soumis à la concurrence. En conséquence, le fournisseur dominant sur le marché de détail serait contraint, en dépit de la concurrence éventuelle, de prendre des mesures qui le désavantageraient par rapport à ses homologues. Une telle conséquence ne semble pas logique. Toutefois, même si la position dominante sur le marché évoquée à l'art. 12 LTC doit être interprétée de telle sorte qu'elle se rapporte au marché de détail, elle semble peu adéquate. Une offre séparée du fournisseur dominant n'est pertinente que si les consommateurs ont le choix entre une palette attractive d'offres dégroupées, ce qui présuppose la présence sur le marché d'autres fournisseurs avec des offres comparables. Toutefois, considérant la tendance mentionnée ci-avant en faveur du regroupement des services, ceci n'est pas vraiment garanti.

S'il faut éviter que les clients ne soient pris en otage par leur fournisseur de telle sorte qu'ils n'ont d'autre choix que de rester ou de passer à un autre prestataire avec toutes leurs prestations de télécommunication, pour là encore se retrouver coincés dans un nouveau bouquet de services, il convient d'adapter l'art. 12 LTC en ce sens que tous les fournisseurs peuvent grouper leurs services pour autant qu'ils les offrent également séparément. En effet, il semble opportun de s'assurer pour le service vocal public, mais aussi concernant la diffusion de programmes radiophoniques et télévisuels ainsi que les services de données, que les consommateurs peuvent dénoncer les bouquets de services proposés par leur fournisseur et se tourner vers d'autres offres pour certains services. Si tous les fournisseurs se soumettent à un tel dégroupage de leur palette de services, cela contribue à la prévention des distorsions sur le marché. Il est ainsi fort probable que, grâce à la diversité de l'offre, les consommateurs auront l'opportunité de choisir des options intéressantes, y compris parmi les services dégroupés.

3.3.1.3 Garantie de l'accès à l'offre de services au niveau du marché de gros

Une réelle liberté de choix des consommateurs ne peut pas porter uniquement sur les services, mais doit également inclure le raccordement. Les consommateurs doivent avoir la possibilité de changer de fournisseur de raccordement sans grande complication ou de recourir aux services de différents fournisseurs de raccordement. Toutefois, ceci implique que les consommateurs décident eux-mêmes qui doit avoir accès à l'installation domestique maîtresse dans leur appartement, afin qu'ils ne soient pas obligés, en dépit de la capacité technique suffisante de l'ancienne installation, d'en poser une nouvelle, et ce uniquement parce qu'ils changent de fournisseur ou qu'ils souhaitent recourir à plusieurs fournisseurs à la fois. A l'heure actuelle, le droit sur les télécommunications ne comprend aucune disposition concernant l'installation domestique. En matière de raccordement à la fibre optique, les fournisseurs ont tendance à proposer aux propriétaires de biens immobiliers de prendre en charge le financement de l'installation domestique, à la condition de pouvoir se réserver un droit d'accès exclu-

sif. Cette tendance pose problème au regard de la liberté de choix évoquée. En conséquence, il faut se demander si le législateur ne devrait pas se réserver la possibilité d'intervenir en la matière. Outre l'installation domestique, le raccordement domestique est également en jeu. Une réelle liberté de choix des consommateurs présuppose que les fournisseurs de raccordement sur le marché de gros accordent l'accès à leurs réseaux de raccordement. Tant qu'un tel accès est garanti à des conditions équitables, il n'y a aucune raison d'intervenir sur le marché de gros par l'édiction de nouvelles règles, même si la LTC prévoit que de telles interventions sont possibles (cf. ch. 3.2.1.3 et 3.2.1.4).

3.3.1.4 Interopérabilité et «transférabilité» des données

L'art. 21a LTC stipule que les fournisseurs de prestations relevant du service universel doivent assurer aux utilisateurs de ces prestations la possibilité de communiquer entre eux. La garantie de cette aptitude à communiquer s'appelle l'interopérabilité. Le service téléphonique public en particulier ainsi que le transfert de données relèvent également des prestations du service universel. Dans ces deux cas, l'interopérabilité à l'ère de l'internet n'est aujourd'hui plus garantie automatiquement. On constate des restrictions en matière de VoIP, pour autant que cette forme de transmission vocale puisse être considérée comme un service public de téléphonie. La même considération vaut d'ailleurs également pour les médias sociaux : la caractéristique intrinsèque de cette forme de communication est que celle-ci ne peut s'établir qu'au sein d'un certain groupe d'utilisateurs, ceux justement qui participent à ce réseau. Sur le principe, cette situation sans être vraiment problématique a néanmoins pour conséquence que l'outil de l'interopérabilité doit être adapté aux nouvelles réalités et qu'il faut donc lui accorder une place nouvelle et différenciée.

Par ailleurs, il convient de se demander si, à côté d'une nouvelle définition de l'interopérabilité, il ne faudrait pas inscrire dans la loi un élément qui, par exemple, oblige les exploitants de plateformes de médias sociaux à rendre les données des utilisateurs de ces plateformes interopérables et disponibles de sorte que ces derniers puissent transférer leurs propres données facilement en cas de passage d'un réseau à un autre. L'obligation de ne pas empêcher le transfert des données par les utilisateurs devrait également être inscrite dans la loi. Cependant, le caractère exécutoire de telles règles requiert un examen particulièrement soigneux puisque des prestataires étrangers seraient régulièrement concernés par ces dispositions légales. Or, le respect de prescriptions légales nationales ne revêt pas forcément une grande priorité dans le cadre de l'activité orientée à l'international de ces acteurs.

3.3.2 Neutralité du réseau

3.3.2.1 Introduction

Dans ses rapports de 2010 et 2012, le Conseil fédéral a éclairé la notion de neutralité des réseaux. On entend par là le fait que les exploitants de réseaux de télécommunication influent de manière ciblée sur la transmission des données pour certains services et qu'ils dérogent ainsi au principe du «*best effort*». Ceci, d'une part pour des raisons techniques, puisque certains services peuvent impliquer un traitement privilégié sur le réseau de l'exploitant pour offrir la qualité garantie. D'autre part, afin de pouvoir commercialiser sur le marché des offres différenciées en termes de prix et de qualité. Les opposants à ces mesures craignent des répercussions négatives sur la force d'innovation de l'internet ainsi qu'en termes de protection des consommateurs. Par ailleurs, comme il est possible d'influer sur le transfert de données, ils craignent que la liberté d'information ne soit menacée.

Dans son rapport complémentaire, le Conseil fédéral a mentionné que rien ne pouvait fondamentalement être objecté au fait qu'une transmission plus rapide ou plus fiable soit plus chère. Néanmoins, il y a là un certain potentiel de discrimination en ce sens que les exploitants de réseau pourraient être tentés de transmettre à leurs clients leurs propres contenus, applications ou services avec une qualité bien meilleure que les contenus, applications ou services d'une autre origine. Contrairement aux dispositions en vigueur à l'étranger, il n'y a en Suisse pas de règles de transparence correspondantes pour les exploitants de réseaux.

A la suite d'une audition du groupe parlementaire pour une informatique durable qui s'est tenue le 7 mars 2013 sur le thème de la neutralité des réseaux, la Confédération a invité les représentants des

exploitants de réseaux, des utilisateurs de l'internet et des associations de protection des consommateurs ainsi que la SSR et un juriste à participer à un groupe de travail. Il s'agissait de dresser un état des lieux sur le thème de la neutralité des réseaux et de préparer ainsi le terrain pour une discussion sur ce sujet au regard du contexte suisse. Entre octobre 2013 et octobre 2014, le groupe de travail s'est réuni huit fois.

Le rapport du groupe de travail sur la neutralité des réseaux publié le 23 octobre par l'Office fédéral de la communication²⁴ explique le fonctionnement de l'internet et aborde les questions-clés en matière de neutralité des réseaux. Il donne un aperçu de la situation en Suisse et établit des liens avec les développements à l'étranger. La question de savoir à quel point il est nécessaire et opportun de traiter toutes les données de la même manière suscite la controverse. Alors que les uns soulignent le besoin de gérer le réseau et de disposer d'une certaine liberté dans la définition de leurs produits, les autres demandent qu'un traitement équitable de toutes les données internet soit garanti, ne serait-ce que pour empêcher une discrimination des applications proposées par les concurrents. Le rapport présente, sans jugement de valeur, les arguments des partisans et des adversaires concernant des règles possibles sur la neutralité des réseaux. Les positions adoptées par les différents groupes d'intérêts doivent jeter les bases d'une discussion objective à mener dans le contexte suisse.

Dans la motion Glättli (12.4212), le Conseil fédéral est chargé d'inscrire la neutralité des réseaux dans la loi. Le 13 février 2013, le Conseil fédéral a demandé le rejet de la motion, car il ne voulait pas définir trop vite des mesures concrètes au regard de la discussion actuellement en cours au niveau international. Le débat porterait notamment sur une obligation générale d'informer pour les exploitants de réseaux ainsi que sur une obligation de non-discrimination. Parallèlement, il a annoncé qu'il entendait tenir compte des résultats de la discussion dans son projet de consultation pour une révision de la LTC. La motion a été approuvée le 17 juin 2014 par le Conseil national comme première chambre par 111 voix contre 61. Lors de sa séance du 28 août 2014, la CTT-E a décidé de suspendre la motion Glättli pour attendre notamment le présent rapport du Conseil fédéral.

3.3.2.2 Développement au niveau international

Situation au sein de l'UE:

Au sein de l'UE, les exploitants de réseaux doivent informer leurs clients sur la qualité de leurs services de télécommunication conformément aux dispositions de la directive sur le service universel. Ils doivent également préciser si l'accès aux services ou aux applications est restreint, si le trafic de données est approprié ou s'il subit des influences, et s'il est interdit aux clients d'utiliser certains terminaux. Si un exploitant de réseau annonce une modification de cette qualité, ses clients peuvent alors dénoncer leur contrat sans pénalité contractuelle. L'exploitant de réseau doit informer ses clients de cette possibilité de résiliation du contrat. Les instances nationales de régulation des pays membres de l'UE peuvent obliger les exploitants de réseaux à communiquer publiquement sur la qualité de leurs services de télécommunication. Dans certaines conditions, ils peuvent par ailleurs imposer aux exploitants de réseaux une qualité minimale pour l'accès à l'internet.²⁵ D'après les prescriptions de la directive-cadre, les autorités de régulation doivent en outre permettre aux utilisateurs la consultation et la diffusion d'informations ainsi que la possibilité d'utiliser à volonté des applications et des services.

En ce moment, ces règles appliquées depuis 2009 au sein de l'UE sont en cours de révision et devraient être concrétisées et renforcées ; tel est du moins ce qui ressort de l'état d'avancement actuel de la discussion. En avril 2014, le Parlement européen a édicté un grand nombre de directives sur la

²⁴ Cf. <http://www.bakom.admin.ch/themen/internet/04810/index.html?lang=fr>.

²⁵ Cela doit être distingué de l'accès à l'internet dans le cadre du service universel en Suisse où cette tâche incombe au fournisseur du service universel détenant la concession correspondante. Dans les pays membres de l'UE, tous les prestataires sont tenus de garantir une qualité minimale.

neutralité des réseaux lors de la première lecture du projet d'ordonnance de la Commission européenne sur le marché unique européen des télécommunications.²⁶ Si ces dispositions sont confirmées par le Conseil des ministres, les services d'accès à l'internet ne pourront plus être offerts qu'en conformité avec le principe de la neutralité des réseaux. Dans les limites des débits et des volumes de données définis par contrat, sont interdits le blocage, le ralentissement, la dégradation ou le traitement discriminatoire des contenus, des applications ou des services spécifiques ou de certaines catégories précises de contenus, d'applications ou de services. Les mesures dites de gestion raisonnable du trafic doivent être transparentes, non discriminatoires, proportionnées et techniquement nécessaires. Toutes ces conditions doivent être réunies pour la mise en œuvre d'une décision de justice, la préservation de l'intégrité et de la sûreté du réseau ainsi que celle des services fournis par l'intermédiaire de ce réseau et des terminaux des utilisateurs finaux; mais aussi pour prévenir ou réduire au maximum les effets d'une congestion temporaire ou exceptionnelle du réseau pour autant que les types de trafic équivalents fassent l'objet d'un traitement identique. Les services spéciaux fournis au moyen de capacités séparées de manière logique ne peuvent être proposés que si les capacités du réseau sont suffisantes pour en mettre à disposition parallèlement aux services d'accès à l'internet, et uniquement si ces services ne pénalisent ni l'accessibilité ni la qualité des services d'accès à l'internet. Les fournisseurs d'accès à l'internet ne doivent alors pas effectuer de discrimination entre les services et les applications dont le fonctionnement est équivalent. Le processus législatif au sein de l'UE est encore en cours; il convient d'en suivre les résultats avec attention.

Situation aux Etats-Unis:

Aux Etats-Unis, il y a eu jusqu'ici plusieurs tentatives infructueuses pour réglementer la neutralité des réseaux par le biais d'une modification de la loi. En se reposant sur les dispositions légales américaines existantes, la *Federal Communications Commission (FCC)* a tenté en vain en 2005 et 2010 d'édicter des règles relatives à la neutralité des réseaux. A chaque fois, un tribunal a constaté que les bases légales n'étaient pas suffisantes pour de telles dispositions. En avril 2014, la FCC a présenté de nouvelles propositions en matière d'*Open Internet Principles* et lancé une consultation publique sur ce sujet. Le processus n'est pas encore achevé.

3.3.2.3 Inscription dans la loi

En Suisse, la question de la neutralité des réseaux n'est toujours pas régie dans le droit des télécommunications.

Il serait envisageable d'inclure une nouvelle disposition dans la loi sur les télécommunications en vertu de laquelle les clients ont le droit d'utiliser les services, les applications, les contenus et les terminaux de leur choix (libertés abstraites de l'internet). Cela permettrait de s'assurer que la clientèle conserve sa liberté de choix en matière de moyens de communication et qu'elle ne peut pas se retrouver dans une situation de blocage.

Une autre mesure pour garantir le libre choix de la clientèle et préserver la force d'innovation propre à l'internet consisterait à introduire une interdiction de tout blocage ou de toute pénalisation des services de tiers, ce qui implique que l'on prévoit une obligation de non-discrimination. Ceci empêcherait que certains services ne se trouvent entravés ou ne voient leur qualité détériorée, à moins qu'il ne s'agisse de se prémunir contre des attaques visant l'intégrité des réseaux ou de respecter les exigences publiques, comme le filtrage de contenus pour des raisons d'intérêts de protection définis dans la loi. Avec une telle règle, certains services ne seraient alors pas privilégiés par rapport à d'autres à moins

²⁶ Résolution législative du Parlement européen du 3 avril 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012 (COM(2013)0627 – C7-0267/2013 – 2013/0309(COD)).

que la clientèle n'ait donné explicitement son consentement au cas par cas, sachant que tout accord donné un jour devrait pouvoir être retiré.

Le Conseil fédéral estime que les possibilités de différenciation techniquement nécessaires et économiquement judicieuses doivent en général être conservées pour les services de télécommunication proposés. Aucune ingérence réglementaire ne devrait interférer sans raison avec l'évolution technologique et les innovations. A l'heure actuelle, rien ne justifie vraiment l'introduction des règles précitées.

Il convient au contraire de surveiller le marché dans le but d'identifier en amont toute tendance à d'éventuelles pratiques discriminatoires.

Les fournisseurs de services de télécommunication doivent désormais aussi être assujettis à un devoir d'information selon lequel ils sont tenus de signaler à leur clientèle et aux autorités compétentes les différenciations mises en place. Il s'agit ainsi de créer la transparence nécessaire.

Le Conseil fédéral est déjà habilité à obliger, par la voie d'ordonnance, les fournisseurs de services de télécommunication à publier des informations sur la qualité de leurs services. Par conséquent, cette disposition de la LTC doit être étendue dans le sens d'une obligation de transparence plus globale.

Il faut aussi se poser la question de savoir si les nouveaux développements technologiques touchant les *mass media* doivent être mis en relation avec les questions de la neutralité des réseaux. Il s'agit notamment des offres de tiers de Web-TV ou de Vidéo à la demande (VOD). Avec la HbbTV (*Hybrid Broadcast Broadband TV*), les diffuseurs de programme TV ont développé un standard pour la télévision hybride, où les contenus linéaires sont diffusés via le signal TV et les contenus complémentaires du diffuseur via l'internet. A cet effet, conjointement au signal du programme, les diffuseurs envoient des éléments d'adressage (liens) qui conduisent vers d'autres contenus (textes, photos et vidéos) du diffuseur et sont affichés sur l'écran via l'internet. Seule condition, il faut que le téléviseur soit relié à l'internet.

Les fournisseurs de services de télécommunication exerçant souvent à la fois comme fournisseurs de services de l'internet et comme diffuseurs de programmes, ils peuvent donc également mettre leurs propres contenus à disposition à la demande; pour contrer la concurrence, ils pourraient bloquer les contenus des diffuseurs ou de tiers transmis par l'internet, et ce en faveur de leurs propres offres. D'un autre côté, il est envisageable que les diffuseurs réclament un traitement privilégié des offres correspondantes comme la mise en place d'une obligation de diffusion. Ces deux thématiques devraient être prises en compte dans le contexte de la neutralité des réseaux et pourraient déboucher sur l'inscription dans la loi de dispositions formelles.

3.3.3 Responsabilité du fournisseur

En approuvant le rapport établi en réponse au Amherd 11.3912 *Donnons un cadre juridique aux médias sociaux*, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et de police (DFJP) d'examiner les responsabilités de droit civil des exploitants de plateformes et des fournisseurs et, si des modifications sont nécessaires au niveau législatif, d'élaborer avant fin 2015 un projet de consultation. Ce faisant, il a reconnu que le droit en vigueur ne répond pas toujours aux exigences du monde virtuel et qu'il est bien souvent difficile de déterminer les droits et les devoirs des fournisseurs de services de l'internet, lesquels hébergent sur leurs serveurs – sciemment ou à leur insu – des contenus illégaux de tiers ou les transportent sur leurs réseaux. Par ailleurs, il est compliqué de savoir dans quelles conditions ces fournisseurs peuvent voir leur responsabilité également engagée ainsi que dans quelle mesure ils sont habilités à supprimer ou à bloquer de tels contenus. Les travaux correspondants ont commencé au printemps dernier et doivent déterminer avant la fin de l'année si les dispositions légales doivent être modifiées ou non. En outre, ces travaux se réfèrent aux travaux de suivi du groupe de travail AGUR 12 du DFJP dans lesquels il est question de savoir si et dans quelle mesure les fournisseurs d'accès à l'internet doivent être mis à contribution si des droits d'auteur ont été enfreints lors de l'utilisation de leurs services. Tous ces travaux peuvent également avoir des répercussions sur la composition future des droits et des devoirs du fournisseur inscrits dans la loi sur les

télécommunications. Là encore, il faut suivre l'évolution des travaux correspondants et, le cas échéant, en tirer les conséquences en termes de dispositions légales.

3.4 Le service universel

3.4.1 Exposé de la situation

Le régime du service universel actuellement en vigueur a fait ses preuves et garantit à la population suisse une fourniture appropriée en services de télécommunication dans toutes les régions du pays, et ce à des tarifs raisonnables. A court et moyen termes, aucun bouleversement de fonds ne semble nécessaire et échouerait de toute façon puisqu'il faudrait au préalable adapter les bases légales formelles; or, ceci ne semble pas réaliste avant fin 2017, échéance de l'actuelle période de concession. Par contre, comme mentionné au ch. 2.3.3, le Conseil fédéral va devoir adapter le catalogue de prestations du service universel avant 2018 afin de pouvoir tenir compte de manière appropriée de l'évolution technologique et économique.

A long terme, le régime du service universel devra être repensé. Il semble aujourd'hui tout à fait réaliste de renoncer désormais à une offre couvrant l'ensemble du territoire et d'assurer un service universel sur mesure uniquement dans les régions périphériques encore mal, voire pas du tout desservies. Ceci présuppose néanmoins que le marché conserve et renforce sa dynamique et qu'il veille à un approvisionnement correspondant aux buts de la loi sur les télécommunications. Pour cette phase qui débutera la prochaine décennie, il faut dès aujourd'hui préparer le terrain et procéder aux clarifications nécessaires avant l'élaboration des fondements légaux indispensables.

3.4.2 La concession de service universel de 2018

3.4.2.1 Présentation

Pour la prochaine période de concession, le Conseil fédéral devra adapter l'offre de service universel aux dernières évolutions. En la matière, il est fort probable qu'au regard des développements actuels, la concession ne soit octroyée que pour une période transitoire. Les travaux préparatoires en ce sens sont déjà en cours. Un changement de paradigme n'est pas à l'ordre du jour et ne serait de toute façon pas possible avec les actuelles dispositions légales. Le Conseil fédéral devra plutôt redéfinir l'étendue du service universel à partir de 2018 dans le cadre d'une révision de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST).

3.4.2.2 Catalogue de services

Même lorsque le service téléphonique public aura migré sur IP, l'offre de service universel devra également comprendre le raccordement à un service téléphonique public séparé avec un plafond tarifaire approprié à cette fonctionnalité réduite. Les services d'appels d'urgence n'auront plus besoin d'être mentionnés dans le catalogue des prestations du service universel, car ceux-ci doivent obligatoirement être proposés par tous les services vocaux offerts. Il faudra alors s'assurer que les prescriptions relatives au besoin de protection des consommateurs correspondent bien aux conditions de base de la téléphonie moderne sur IP. En outre, le blocage des communications sortantes devrait pouvoir être supprimé du catalogue des prestations du service universel.

Par ailleurs, il faudra préciser dans quelle mesure les services de données peuvent faire office de prestations du service universel. D'après le libellé de la disposition inscrite dans le droit en vigueur, celle-ci part du principe que les services de données devraient être fournis de manière générale à titre de prestations du service universel et ce indépendamment des qualités propres du raccordement du service universel.

Enfin, les téléphones publics devraient également être supprimés du catalogue du service universel. De nos jours, ils ne couvrent plus vraiment un réel besoin de communication de la population, sont au contraire souvent l'objet d'actes de vandalisme, ce qui entraîne des frais d'entretien et de maintenance inutiles. En revanche, les services spéciaux à l'intention des personnes handicapées doivent être maintenus, voire si nécessaire adaptés aux derniers développements technologiques.

3.4.2.3 Raccordements du service universel

Il a toujours été compliqué de savoir quels raccordements étaient qualifiés de raccordements du service universel ou plus exactement quelles installations pouvaient prétendre être équipées d'un raccordement du service universel: une clarification s'impose en la matière. Conformément à l'idée maîtresse de la garantie de la participation de la population à la vie sociale et économique, il semble donc logique de définir l'obligation de desserte de manière plutôt restreinte et, en particulier, d'exclure d'une obligation de raccordement les installations ne requérant un raccordement aux services de télécommunication que pour le pilotage et la surveillance d'installations mécaniques, comme les emplacements individuels dans les campings, même s'il s'agit d'un domicile permanent. Dans ce dernier cas, cela équivaut à un immeuble d'habitation. Le raccordement du service universel s'arrête au point d'introduction au bâtiment. L'installation domestique ne relève pas de l'obligation de mise à disposition.

Est centrale la question de savoir comment la connexion à l'internet à haut débit du service universel doit être développée au cours de la prochaine période de concession. Il semble incontesté que l'offre du service universel continuera de comprendre une connexion à l'internet à haut débit. Il est également probable que la largeur de bande proposée devra être encore augmentée. Comme nous l'avons expliqué, une telle augmentation ne peut être réalisée sans investissements massifs dans le déploiement des réseaux filaires à haut débit que si le raccordement à haut débit est défini de manière technologiquement neutre, de sorte que des solutions soient possibles via la communication mobile en particulier. Parallèlement, il faudra relativiser certaines prescriptions en matière de qualité touchant la largeur de bande garantie. C'est la seule manière envisageable permettant d'accroître massivement le haut débit également en matière de service universel.

3.4.2.4 Caractérisation de l'offre de service universel

La pratique actuelle n'est pas spécialement transparente pour les consommateurs puisque le concessionnaire du service universel n'a jusqu'ici publié aucune offre spécifique sous cette appellation et qu'il n'y est pas non plus expressément tenu. Ceci devra être modifié pour la prochaine période de concession. Le concessionnaire du service universel devra proposer une offre reconnaissable comme telle et dont les prestations couvrent les dispositions légales applicables.

3.4.3 Service universel 2025

3.4.3.1 Remarques préliminaires

Le régime du service universel remonte à une époque où les réseaux et les services n'étaient pas séparables. Avec la séparation actuelle des réseaux et des services ainsi que la multiplication de l'offre dans le domaine des services, notamment aussi du fait des services *OTT*, il semble envisageable que le service universel puisse à long terme se limiter à la garantie d'une connexion à l'internet haut débit dans les régions non desservies ou mal desservies. La garantie des services considérés comme essentiels pour la participation pourrait être laissée au libre jeu du marché. Bien évidemment, ceci impliquerait que la connexion à l'internet à haut débit doive être accessible à tous les prestataires.

Une question centrale soulevée dans le cadre de la discussion sur la future desserte en haut débit assurant le service universel est celle de savoir si ce service doit effectivement continuer d'être proposé via des lignes physiques ou si, à l'avenir, on ne pourrait pas envisager une solution totalement neutre au niveau technologique, c'est-à-dire si, le raccordement via la communication mobile ne serait pas suffisant. Dans ce deuxième cas, les coûts du raccordement seraient alors nettement moins élevés et pourraient, comme c'est le cas aujourd'hui, probablement être entièrement couverts par la branche elle-même. Pour le cas où le raccordement via la communication mobile s'avère possible pour la prochaine période de concession courant à partir de 2018, cela permettra de voir si les besoins de la population et de l'économie peuvent ainsi être couverts correctement dans les régions périphériques, et ce durablement. En revanche, si la desserte en haut débit du service universel devait continuer d'être garantie via les lignes physiques, il faudrait clarifier la question du financement du raccordement. Un financement par la branche elle-même, comme cela est prévu par le régime en

vigueur applicable au service universel pour les coûts non couverts du service universel, ne manquerait pas d'avoir des répercussions indésirables sur la structure et les tarifs du marché des télécommunications. En effet, l'ensemble de la branche des télécommunications devrait supporter les coûts de construction élevés d'un réseau filaire dans les régions périphériques, alors que seul le concessionnaire du service universel pourrait profiter de ces nouveaux réseaux.

3.4.3.2 Nouvelles dispositions légales

Si les dispositions relatives au service universel et inscrites dans la loi sur les télécommunications ne prescrivent aucune technologie en particulier, leur orientation est toutefois largement marquée par la technologie RPTC traditionnelle; à court ou moyen terme, elles vont donc devoir être entièrement revues. Pour élaborer les nouvelles dispositions légales, la surveillance de l'évolution future du marché ne suffit pas; une discussion politique préalable s'impose sur le type et l'étendue du raccordement devant éventuellement être garanti par les pouvoirs publics. Lors de cette discussion, il faudra veiller à ce que la dynamique des forces du marché ne soit pas freinée par l'annonce trop rapide de l'éventualité d'une aide de l'Etat.

3.5 L'itinérance internationale

3.5.1 Absence de compétences en matière d'édiction de directives tarifaires pour le marché de gros

Les fournisseurs suisses de communication mobile doivent négocier par contrat les tarifs du marché de gros pour l'itinérance internationale avec leurs partenaires commerciaux des pays considérés. Le législateur suisse n'ayant aucune autorité sur ces prestataires étrangers, il ne peut donc pas assortir ces tarifs de gros de plafonds tarifaires en faveur des clients suisses des services d'itinérance internationale. Il faudrait un accord international en la matière, plus particulièrement un accord bilatéral avec l'UE; or, cette voie ne semble actuellement pas réaliste.

3.5.2 Pas de prix de détail déterminé par la loi

Comme l'indique le rapport d'évaluation sur l'itinérance internationale présenté au ch. 2.4, l'évolution technique et commerciale de l'itinérance affiche actuellement une certaine dynamique. La réglementation de l'itinérance au sein de l'UE ainsi que les attentes des politiques et de la population ont entraîné en Suisse des adaptations des plans tarifaires qui se sont encore accentuées ces derniers temps. Il faut savoir que les fournisseurs suisses de communication mobile ne sont pas assujettis aux mêmes règles que leurs homologues de l'UE. Au sein de l'UE, les fournisseurs bénéficient d'une marge garantie du fait de la réglementation des prix du marché de gros ainsi que de celles des prix du marché de détail. Comme nous l'avons expliqué, en Suisse, seule la réglementation portant sur les prix au détail peut faire l'objet de discussion. Si tel était le cas, les fournisseurs de communication mobile risqueraient de voir leurs marges s'effondrer au-delà du raisonnable, par exemple pour cause d'un pouvoir de négociation insuffisant sur le marché des grands clients. Il est par conséquent irréaliste pour la Suisse de partir de tarifs similaires à ceux pratiqués au sein de la zone de l'UE/EEE. Il faut donc abandonner toute idée d'une introduction généralisée de plafonds régulés pour les prix de détail.

En revanche, des mesures visant à atténuer diverses pratiques dans certains domaines sont tout à fait envisageables. Par exemple, les prix d'itinérance appliqués aux appels entrants des clients suisses se trouvant à l'étranger sont particulièrement élevés, sans que cela ne se justifie par des raisons d'ordre technique. En effet, les tarifs du marché de gros en matière d'itinérance qu'il faudrait reverser à un autre exploitant de réseau ne viennent pas grever les coûts de revient. Ceci explique également les plafonds tarifaires comparativement bas qui sont fixés pour les appels entrants au sein de l'UE. En Suisse, les intervalles de facturation sont différents et généralement moins favorables aux usagers; par ailleurs, ils entraînent souvent un arrondi systématique des montants des factures. Toutes ces pratiques sont insatisfaisantes du point de vue des clients, surtout ajoutées au fait que les prix meilleur marché ne peuvent être obtenus que par l'achat d'une option tarifaire adéquate. Il faut donc inscrire dans la loi les conditions permettant au Conseil fédéral d'obliger les prestataires à pratiquer un décompte à la seconde des conversations ainsi qu'un décompte plus précis du volume de données consommées. Par ailleurs, il faut surveiller si la dynamique actuelle affichée par le marché

de l'itinérance permet d'améliorer encore la résolution des différents problèmes identifiés. Si tel n'était pas le cas, de nouvelles interventions du législateur seraient alors justifiées.

3.5.3 Dispositions en faveur de mesures structurelles

Dans le domaine des mesures structurelles de dissociation des services d'itinérance par rapport aux autres services de communication mobile, il faut se poser la question de l'opportunité de l'introduction de mesures similaires à celles en vigueur au sein de l'UE. Le *LBO* est au cœur de cette discussion: il recouvre le fait que les fournisseurs locaux de communication mobile tolèrent l'utilisation de leur réseau de télécommunication mobile de données par des tiers étrangers. En vertu de ses communiqués, Swisscom permet à sa clientèle d'adopter un tel comportement. Les sociétés Sunrise et Orange ne se sont jusqu'ici pas montrées spécialement ouvertes en la matière. Avant toute prise de décision, il faut commencer par observer l'évolution sur le marché, car une intervention du législateur n'est utile que si la possibilité du *LBO* s'impose très largement, mais qu'elle n'était pas proposée par tous les prestataires suisses. Au cours des prochains temps, s'il s'avérait que les choses n'évoluaient pas dans le sens souhaité, il faudrait là aussi définir les conditions légales requises pour que les clients des prestataires suisses puissent avoir accès au *LBO*.

Contrairement au *LBO*, l'introduction d'une solution *Single IMSI* n'est pas à l'ordre du jour. L'obligation en vigueur dans l'UE d'accorder l'accès au réseau pour le *Single IMSI* vise le marché de la téléphonie mobile (voix et SMS) et concerne donc un domaine de la communication mobile qui perd de l'importance en raison de l'évolution technologique. Ces services ont tendance à être remplacés par des applications modernes basées sur le transfert de données. L'introduction dans la loi de cette forme d'accès ne se justifie pas au vu des coûts de mise en œuvre pour les opérateurs et de l'utilité décroissante pour les clients. Il faut d'ailleurs tenir compte du fait que même au sein de l'UE, toutes les questions concernant l'application de cette mesure ne sont pas encore résolues.

3.5.4 Observation de l'évolution à venir

Comme il ressort des explications précédentes relatives à l'itinérance internationale, cette thématique est un vrai sujet d'actualité. Il faut donc accompagner la discussion politique d'informations actualisées et exhaustives. Pour les consommateurs, la mise à disposition par des entités indépendantes d'informations et de données correspondantes est importante afin qu'ils ne perdent pas la vue d'ensemble et qu'ils disposent de la transparence nécessaire.

Les données et les informations réclamées jusqu'ici par l'administration et utilisées à des fins de comparaison au niveau européen doivent faire l'objet d'une mise à disposition correspondante par les prestataires. Au regard des expériences réalisées jusqu'ici, il semble judicieux de clarifier dans la LTC l'obligation en matière de livraison de telles données en termes de garantie sur le long terme de cette collecte de données. En la matière, il faudra tenir compte des réserves habituelles relatives à la publication de données confidentielles, à savoir des secrets commerciaux.

3.6 Protection des consommateurs et de la jeunesse

3.6.1 Télédémarchage, *reselling* et *spoofing*

Dans le domaine du démarchage téléphonique et plus particulièrement de la défense contre le *spoofing* (usurpation d'identité), il s'avère urgent d'inscrire dans la loi des dispositions complémentaires en faveur de la protection des consommateurs. En la matière, il faut néanmoins faire une différence selon que les pratiques suspectes ont cours depuis la Suisse ou depuis l'étranger.

Actuellement, par manque de base légale explicite, il n'est pas possible de bloquer des numéros utilisés de manière illicite pour effectuer des appels publicitaires. L'art. 69 du code pénal (CP) est certes parfois applicable pour bloquer des sites internet illicites; il ne peut pas toutefois être invoqué sans réserve pour le blocage de numéros de téléphone utilisés de manière déloyale. Il convient d'examiner si l'on doit y remédier ici.

Du point de vue législatif déjà, dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT), la Confédération a la possibilité, pour le dépôt d'une plainte pénale pour concurrence déloyale au sens de l'art. 3, al. 1, let. u LTC, de demander des informations au service concerné; elle ne doit ainsi plus porter plainte contre inconnu.

En vertu des dispositions actuelles, les fournisseurs de services de télécommunication sont déjà tenus de veiller à ce que, concernant les appels émis depuis leur réseau, le numéro de téléphone soit transmis correctement si les appelants ont le droit d'utiliser ce numéro. Si tel n'est pas le cas, le fournisseur défaillant pourra faire l'objet de mesures relevant du droit de la surveillance jusqu'à ce qu'il ait coupé court aux actes dits de *spoofing*. Il est ainsi possible d'agir dans les cas de *spoofing* où ont été utilisés des numéros de téléphone suisses, qui sont attribués à un opérateur suisse mais qui étaient encore inutilisés par celui-ci lors de leur allocation aux clients finaux. La responsabilité incombe aux fournisseurs de services de télécommunication à qui les numéros ont été attribués.

Concernant la Suisse, les recommandations ressortant des deux rapports précédents (2010 et 2012) peuvent s'avérer utiles. Il s'agit notamment de l'obligation faite aux centres d'appels de s'inscrire et de s'identifier, d'une part par l'enregistrement obligatoire dans un registre officiel et, d'autre part, par l'indication d'un numéro valable pour être rappelé. Avec l'introduction de ces prescriptions, les consommateurs auraient en mains des moyens efficaces pour se défendre contre le démarchage téléphonique indésirable. En conséquence, leur inscription dans la loi est toujours expressément recommandée.

En ce qui concerne le blocage de raccordements, il convient de signaler que le SECO demande régulièrement dans ses plaintes adressées aux ministères publics cantonaux que les numéros utilisés pour effectuer des appels illégaux en Suisse soient bloqués. Cependant, bloquer un raccordement téléphonique ne fait sens que si les appels sont réellement effectués à partir de celui-ci. Si les auteurs effectuent leurs appels par le biais d'un autre raccordement (raccordement VoIP d'un fournisseur étranger, par exemple) alors qu'un numéro suisse de leur choix est indiqué à la personne appelée, seuls les rappels vers le numéro indiqué sont bloqués, alors que les appels mêmes ne le sont pas. Le blocage manque sa cible. Cette pratique s'observe notamment chez les courtiers en assurance et assurance-maladie, comme le Conseil fédéral le relève dans sa réponse à l'interpellation Stolz 14.3549 *Démarchage indésirable dans le domaine de l'assurance-maladie. Donner plus de compétences au SECO*.

Ni les prescriptions existantes, ni celles dont l'introduction est recommandée ne garantissent néanmoins une protection efficace contre le démarchage téléphonique, voire contre le *spoofing* depuis l'étranger. Dans de tels cas, afin de pouvoir identifier l'origine de tels actes, il faut alors faire appel à l'entraide internationale. Cette voie est longue et ne garantit aucune intervention rapide, quand bien même elle s'avèrerait utile. Il peut arriver que les fournisseurs de services de télécommunication étrangers ne soient même pas tenus de fournir des données sur les télécommunications effectuées depuis leurs réseaux, si bien que toute démarche se verrait déjà stoppée à ce niveau-là. Dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, on est confronté à des problèmes importants notamment en termes de double incrimination. Selon le droit suisse, un appel publicitaire n'est interdit que si la personne appelée a demandé l'inscription d'un astérisque dans l'annuaire téléphonique (*opt-out*). Les pays voisins, par exemple l'Allemagne et l'Autriche, ont introduit la solution de l'*opt in*; les appels publicitaires ne sont autorisés que lorsque la personne appelée a donné son consentement. Un astérisque ou un autre signe dans l'annuaire ne joue ici aucun rôle. En outre, l'entraide judiciaire ne fonctionne pas dans les pays où les appels publicitaires ne sont pas restreints. Il vaut donc mieux chercher d'autres solutions pour apporter une réponse concrète à ce problème reconnu par le Conseil fédéral et dénoncé dans le postulat de Birrer-Heimo 14.3254 *Appels publicitaires masqués sous des numéros de téléphone suisses*.

Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST) adoptée par le Conseil fédéral le 5 novembre 2014, une disposition réglementaire est introduite qui permettra d'intervenir dans les cas particulièrement graves, c'est-à-dire lorsque les numéros d'appel utilisés pour du *spoofing* sont des numéros effectivement attribués à des utilisateurs nationaux. Dans de telles situations, les personnes concernées risquent de recevoir des appels de gens agacés qui entendent

se protéger contre le démarchage téléphonique intempestif. Il faut que les fournisseurs de services de télécommunication aient désormais le droit, en accord avec le vrai détenteur du numéro, dans un premier temps, de ne pas transmettre les appels réalisés sous ce numéro à partir de réseaux étrangers de tiers. Il est également indispensable d'examiner des solutions complémentaires reposant sur des filtres plus puissants. Néanmoins, il faut savoir qu'accorder des droits exhaustifs aux fournisseurs de services de télécommunication en matière de filtrage d'appels présente aussi des inconvénients. En effet, les filtres peuvent potentiellement aller à l'encontre de l'obligation faite au fournisseur d'assurer l'interopérabilité. Un tel conflit ne peut pas être ignoré, car rien ne permet de savoir a priori si un appel résulte d'un comportement abusif ou non. Par ailleurs, de telles pratiques remettent en cause la protection du secret des télécommunications. De surcroît, cette possibilité place les fournisseurs de services de télécommunication davantage dans le rôle du juge statuant sur le trafic autorisé et le trafic non autorisé des télécommunications, ce qui risque de poser problème au niveau de l'Etat de droit. Le Conseil fédéral a néanmoins l'intention d'examiner plus avant les filtres possibles au niveau des réseaux et d'étudier l'inscription d'une disposition en ce sens dans la loi lors de la révision prochaine de la loi sur les télécommunications.

Phénomène internationalement répandu, le *spoofing* requiert néanmoins aussi une meilleure coopération et une coordination accrue au niveau international. Des discussions en ce sens sont en cours au sein de différentes instances internationales. Celles-ci portent par exemple sur l'introduction de systèmes de certification censés garantir une communication non altérée. Or, de tels travaux s'étendent sur la durée et présupposent la participation des principaux acteurs pour exercer un réel impact au niveau international et prévenir toutes tentatives de contournement. La Suisse est attentive à de telles activités. Avec l'avènement de l'internet et les facilités en découlant en matière d'établissement de liaisons téléphoniques, cette problématique devrait encore gagner en acuité.

3.6.2 Contrats de services de télécommunication

Comme il ressort des explications du ch. 2.5.3, la situation s'est améliorée, surtout en matière de contrats reconductibles (*roll-over*). De nos jours, les grands prestataires y renoncent systématiquement. La situation est tout autre auprès des petits prestataires. Ces derniers devraient rester inflexibles, même sous la pression publique, et ne pas changer leur pratique. Par ailleurs, les bouquets de services sont de plus en plus prisés; or, ils contribuent, sous une nouvelle forme, à rendre les clients «prisonniers» de leur fournisseur. L'obligation évoquée au ch. 3.3.1.2 selon laquelle les services proposés sous forme groupée doivent également être offerts séparément présuppose aussi qu'ils pourront alors être souscrits à des conditions appropriées. Comme dans ses précédents rapports, le Conseil fédéral estime que l'interdiction des contrats reconductibles devrait être inscrite dans la LTC. A ce propos, il convient de rappeler que le Parlement est actuellement en train d'examiner l'initiative parlementaire Poggia (Golay) 13.426 *Renouvellement tacite des contrats de service. Améliorer l'information et la protection des consommateurs et des consommatrices*. L'intervention concerne les fournisseurs de services en général et ne se limite donc pas au secteur des télécommunications. Elle ne demande pas l'interdiction des renouvellements tacites, mais l'obligation d'informer le consommateur un mois avant le début du délai de résiliation du contrat.

3.6.3 Services à valeur ajoutée

Comme expliqué au ch. 2.5.4, la définition actuelle des services à valeur ajoutée stipulée dans l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST) est trop restreinte; elle ne permet pas de tenir compte de tous les processus de paiement déclenchés par l'utilisation des services de télécommunication, alors que ceux-ci s'avèrent parfois problématiques. Or, comme il n'est pas certain qu'une extension de la définition n'entraînerait pas d'autres problèmes lors de sa mise en œuvre en raison des imprécisions qui pourraient en résulter, il faut examiner si plusieurs faits ne devraient pas être distingués les uns des autres au niveau de la LTC. Ceux-ci devront au besoin être soumis par la suite au niveau de l'ordonnance à une réglementation plus poussée en faveur de la protection des consommateurs. Doivent faire l'objet d'un examen plus poussé les situations où des prestations sont fournies en collaboration plus ou moins étroite avec des services de téléphonie avant d'être portées ensuite sur la facture téléphonique.

3.6.4 Mesures dans le cadre de la motion Savary 11.3314

En proposant d'accepter la motion Savary 11.3314 *Pornographie sur internet. Agir en amont*, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à élaborer des propositions dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur les télécommunications afin d'imposer aux fournisseurs de services de télécommunication certaines mesures techniques de lutte contre la pornographie sur l'internet. Il peut s'agir par exemple de l'utilisation de programmes de filtrage permettant aux parents de déterminer les contenus auxquels leurs enfants ont le droit d'accéder.

Même si les logiciels de filtrage n'offrent pas une sécurité absolue contre les contenus indésirables rencontrés lors de la navigation sur l'internet, ils contribuent néanmoins à augmenter le niveau de protection et à préserver les enfants et les adolescents des messages et sites inappropriés. En Suisse, il existe aussi des offres de filtrage correspondantes, mais elles ne sont que rarement installées par les parents helvétiques. Ceux-ci ne se sentent pas très à l'aise avec de tels dispositifs de protection et s'estiment peu informés en la matière. Edictée en 2008 par l'Association Suisse des Télécommunications (asut), *l'initiative sectorielle pour une meilleure protection de la jeunesse dans les médias et pour la promotion de la compétence en matière de médias dans la société*²⁷, préconise la fourniture de logiciels de protection de l'enfance efficaces ainsi qu'une information appropriée des clients (points de vente, hotline ou sites internet des prestataires) sur le thème de la protection de la jeunesse dans les médias. Il semblerait que cette initiative n'ait toujours pas eu l'effet escompté. En conséquence, la branche va être amenée à rendre des comptes, et une obligation de conseil en matière de protection de la jeunesse devrait être inscrite dans la loi. Celle-ci comprendrait notamment une obligation d'information et de sensibilisation des clients sur les points de vente quant aux mesures technologiques possibles en matière de protection de la jeunesse, et plus particulièrement sur les logiciels de filtrage. Par ailleurs, il s'agit de garantir la disponibilité, sur le marché suisse également, des filtres les plus modernes et les plus efficaces. En la matière, une surveillance plus scrupuleuse du marché s'impose, et si l'offre d'outils technologiques de protection de l'enfance et de l'adolescence devait s'avérer insuffisante comparée à celle des autres pays, le législateur serait amené à prendre des mesures complémentaires dans une phase ultérieure.

Si l'utilisation de logiciels de filtrage installés par les utilisateurs relève de leur propre responsabilité, ces derniers n'ont aucune influence sur les contenus filtrés par les outils de filtrage mis en place par les prestataires de services de télécommunication sur leurs réseaux. Or, l'application de telles mesures s'avère problématique puisque les filtres bloquent parfois des contenus autorisés et souhaités. Ce phénomène ainsi que le fait que le secret des télécommunications puisse alors s'en trouver fortement relativisé ne parlent pas en faveur des mesures de scannage à grande échelle évoquées dans le cadre des motions Schweiger et Hochreutener en vue de l'évaluation des contenus nommément pornographiques (cf. ch. 2.5.6).

De nos jours, les prestataires basés aux Etats-Unis sont déjà tenus de comparer les images diffusées sur leurs serveurs avec les actuellement quelque 100 millions d'images tirées d'une banque de données contenant des photos à caractère clairement pédophile. Cette banque de données a été enrichie par une organisation américaine à but non lucratif à l'aide d'un logiciel développé par Microsoft. D'après les déclarations des fournisseurs de services de télécommunication, un tel scannage n'existe pas en Suisse puisqu'il est contraire au secret des télécommunications. Par contre, les fournisseurs qui le souhaitent travaillent avec une liste de blocage des sites pédophiles, laquelle est alimentée par le SCOCI, Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet, et bloquent les contenus correspondants. La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas intervenir en la matière et examiner plus attentivement si les services de télécommunication ainsi que les prestataires d'espace mémoire (*Hosting Provider, Cloud Provider*, hébergeurs, etc.) devraient, à la demande des autorités, être tenus de recourir à des moyens techniques pour supprimer les contenus illicites et empêcher leur

²⁷ http://www.asut.ch/fr/publications/initiative-sectorielle/cat_view/1-publikationen/16-initiative-sectorielle/37-download-initiative-sectorielle.

propagation. Une inscription dans la loi présenterait l'avantage que les conditions d'une telle procédure ainsi que les conséquences en résultant seraient clarifiées de manière transparente et vérifiable sur la base d'une pondération soignée des intérêts juridiques. L'action des prestataires sur commande des autorités pourrait par ailleurs être élargie à d'autres domaines du droit et irait ainsi au-delà de la pratique actuelle. Les travaux mentionnés au ch. 3.3.3 portant sur la question de la responsabilité du fournisseur d'accès pourraient donner des résultats allant dans un sens similaire.

4 Participation de la Confédération dans Swisscom

4.1 Rapport du DFF relatif à la participation de la Confédération dans Swisscom

4.1.1 Contenu du rapport de 2010

Le rapport élaboré par l'administration (cf. ch.1.2)²⁸ fait état dans le détail des avantages et inconvénients de diverses solutions possibles quant à l'évolution du dossier Swisscom. A propos de la participation de la Confédération dans Swisscom, il esquisse trois solutions principales («maintien du statu quo», «privatisation totale» et «réduction de la participation à une minorité de blocage»). Il renonce toutefois à les évaluer une fois pour toutes.

Le rapport traite les aspects exposés ci-après de la participation de la Confédération dans Swisscom.

4.1.1.1 Marché des télécommunications

Une brève vue d'ensemble du développement du marché suisse des télécommunications montre que sa libéralisation est, tout bien considéré, une réussite. A la date de rédaction du rapport, la clientèle profitait (et cela n'a fait que progresser jusqu'à aujourd'hui) d'une offre nettement plus large et avantageuse que lors de l'ouverture du marché, même si celui-ci portait, comme dans la plupart des pays, la marque indélébile de son prestataire historique.

4.1.1.2 Service universel

Le rapport conclut que la desserte de base en services de télécommunication est garantie au premier chef par le marché. Les dispositions légales régissant le service universel sont garantes du fait que les consommateurs bénéficient partout en Suisse d'une offre de base suffisante et abordable. Cette desserte de base est assurée par l'octroi d'une concession à un ou plusieurs prestataires, ce qui en garantit le fonctionnement quels que soient les rapports de propriété de l'entreprise. Cela dit, il existe selon le rapport d'autres instruments envisageables, par ex. une obligation légale de service universel pour Swisscom, la création d'un fonds destiné à financer le service universel ou encore des obligations contractuelles pour les nouveaux actionnaires. Il ressort toutefois du rapport que ces instruments ne sauraient être source de valeur ajoutée, sans compter qu'ils présenteraient des inconvénients majeurs. En revanche, la mise au concours de la concession de service universel est jugée comme étant une procédure appropriée, ne serait-ce qu'au regard des incertitudes qui pèsent sur l'évolution technologique du marché des télécommunications, puisque d'autres entreprises que Swisscom seraient éventuellement en mesure d'assurer le service universel.

4.1.1.3 Swisscom

Le chapitre consacré à Swisscom et à sa stratégie révèle que le principal défi pour l'entreprise consistait à maîtriser le recul certes léger mais constant de son chiffre d'affaires dans ses activités clés en Suisse, à savoir la téléphonie mobile et le réseau fixe. Swisscom a donc renforcé son positionnement dans ces activités, réduit ses coûts et proposé des services nouveaux sur les marchés des télécommunications, de la technologie de l'information, des médias et du divertissement, tout en se ménageant des options de croissance sur des marchés géographiquement et technologiquement proches.

²⁸ Cf. <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/index.php>.

4.1.1.4 Actionnariat

Les développements concernant l'actionnariat sont au cœur du rapport. Celui-ci y présente les possibilités pour la Confédération d'influer sur Swisscom et fait la lumière sur les aspects financiers de sa participation ainsi que sur les conflits d'intérêts qui y sont liés. Par ailleurs, il revient sur la question de savoir s'il est nécessaire pour la Confédération de conserver une participation majoritaire dans l'entreprise monopoliste des télécommunications. Le maintien du statu quo y est jugé problématique à moyen terme pour la Confédération comme pour Swisscom, car les profils de risque de l'une et de l'autre seront, à la longue, de plus en plus incompatibles. En Europe, d'ailleurs, la Suisse est l'un des rares pays à détenir encore une participation majoritaire dans un prestataire historique de services de télécommunication.

Les solutions de rechange soumises au débat sont, d'une part, la réduction de la participation à une minorité de blocage et, de l'autre, une privatisation totale. Une privatisation totale permettrait à la Confédération de pallier les désavantages d'une participation majoritaire, mais lui ferait perdre par contre la possibilité de conduire l'entreprise à titre d'actionnaire majoritaire et donc d'imposer ses intérêts. Le maintien d'une minorité de blocage serait un compromis ménageant les divers intérêts et objectifs de la Confédération. Le fait de garder un tiers des actions lui permettrait de réduire dans des proportions notables les risques financiers et entrepreneuriaux liés à la participation. Par ailleurs, la Confédération signalerait ainsi qu'elle entend exercer son influence sur le marché des télécommunications non pas tant par le biais de son statut de propriétaire que par celui de ses obligations inaliénables de législateur et de régulateur. Avec sa minorité de blocage, elle disposerait néanmoins d'un «frein de secours» lui permettant de prévenir des évolutions indésirables, par exemple une modification inopportune du but statutaire de l'entreprise, une fusion de Swisscom ou le transfert de son siège principal à l'étranger.

Le rapport évoque aussi d'autres mesures envisageables pour protéger les intérêts de la Confédération en cas de privatisation (partielle): un renforcement des dispositions relatives aux actions nominatives liées (approbation impérative de la société pour le transfert d'actions nominatives) ou l'inscription d'une restriction du droit de vote dans les statuts de Swisscom, l'introduction d'une action à droit de vote privilégié, certaines obligations contractuelles pour les actionnaires ou encore la création d'une action dite dorée. Seule est jugée adéquate l'adaptation des dispositions relatives aux actions nominatives liées, par laquelle il serait possible d'empêcher l'apparition d'un nouvel actionnaire majoritaire de Swisscom. Il n'est pas recommandé, par contre, d'instaurer des mesures relevant du droit public, par lesquelles l'Etat s'arrogerait certains privilèges en matière de contrôle sur l'entreprise (action dorée).

Il est question également de la création d'une société étatisée chargée d'exploiter le réseau, ce qui reviendrait à séparer l'infrastructure des prestations de service et à la confier à une société distincte. Le rapport conclut que les risques inhérents à cette mesure, que seule la Principauté du Liechtenstein a prise à ce jour, l'emporteraient de loin sur les éventuels avantages: Swisscom se retrouverait affaiblie, l'incitation à investir dans les nouvelles technologies s'en ressentirait et les fruits d'une éventuelle privatisation seraient beaucoup moins abondants. Une variante de la séparation entre l'infrastructure et les prestations de service sans scission des droits de propriété consisterait en une séparation fonctionnelle: il s'agit, en optant pour une présentation des comptes scindée, une séparation opérationnelle et au niveau du personnel ainsi qu'en limitant les flux d'information, de prévenir toute attitude discriminatoire d'un prestataire très influent sur le marché. Le rapport ne voit, là encore, aucune nécessité d'appliquer une telle mesure. Enfin, un autre scénario de développement serait, comme le demandait la motion Escher (06.3306), de créer une fondation ou une société de participation pour contrôler Swisscom. Selon l'auteur de la motion, cela permettrait de soustraire la majorité des actions Swisscom au marché tout en évitant une participation directe de la Confédération grâce à l'interposition d'une fondation et, ainsi, de restreindre le rôle de la Confédération à celui de législateur et de régulateur. Le rapport conclut toutefois que ce modèle accentuerait la complexité de l'organisation et que les conflits d'intérêts auraient plutôt tendance à augmenter. A cela s'ajoute un autre inconvénient, à savoir qu'en cas de transfert des actions de la Confédération à la fondation, il faudrait renoncer au produit de la vente.

Le rapport répond aussi à la demande formulée dans le postulat 06.3331 du Groupe démocrate-chrétien, qui est de rendre compte des conséquences des privatisations d'entreprises ex-monopolistes dans les Etats européens. Le DFF et le DETEC ont fait réaliser à ce sujet à une étude sur les incidences des privatisations sur le marché des télécommunications, la concurrence et l'obligation de service universel dans divers pays²⁹. Il en résulte qu'il n'est guère possible de distinguer les effets des privatisations de ceux des libéralisations; en général, les privatisations s'inscrivent en effet dans le cadre d'une stratégie de libéralisation. Au reste, l'étude ne permet pas de tirer des conclusions claires sur les conséquences positives ou négatives des privatisations.

4.1.1.5 Médias et radiodiffusion

Le rapport se consacre ensuite à la question de savoir dans quelle mesure une privatisation de Swisscom ou de sa filiale Swisscom Broadcast risquerait de poser problème au regard de la politique en matière de médias (garantie d'une offre suffisante de programmes de radiodiffusion) ou de la politique de sécurité. Swisscom joue en l'espèce un rôle capital puisqu'elle est le seul prestataire à offrir sur tout le territoire la diffusion terrestre de contenus radiophoniques. Elle dispose de plus de 550 stations émettrices dont quelques-unes sont uniques et irremplaçables. Le rapport conclut que les intérêts de la Confédération en matière de politique des médias et de politique de sécurité pourraient être protégés par des mesures assez simples, en particulier par la création, pour les radiodiffuseurs et la Confédération, d'un droit de préemption ou d'option sur les stations émettrices concernées. D'autres mesures envisageables comme la reprise des stations émettrices «sensibles», voire de l'ensemble de Swisscom Broadcast SA par la Confédération, sont par contre jugées disproportionnées et inutiles.

4.1.1.6 Politique de sécurité

Pour finir, le rapport examine si, et dans quelle mesure, une privatisation partielle ou totale de Swisscom serait compatible avec la satisfaction des besoins de communication de l'armée ainsi que des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS). La Confédération et Telecom PTT ont construit ensemble, autrefois, de nombreuses installations; il s'agissait avant tout d'exploiter des synergies et de réduire les coûts. Il en est résulté des liens d'interdépendance parfois étroits entre le DDPS et Swisscom. Le rapport précise qu'il faut surtout désenchevêtrer les installations utilisées en commun, protéger les installations du DDPS contre toute intrusion extérieure et réduire les dépendances sur les plans du personnel, du savoir-faire et de la technique. Des projets de désenchevêtrement ont déjà été entrepris en 2007 et leur mise en œuvre se poursuit actuellement pour certains, afin de garantir en toute circonstance la capacité de commandement de l'armée et aussi, en partie, des partenaires du Réseau national de sécurité.

4.1.2 Nécessité d'une mise à jour du rapport

Les événements survenus en Suisse et à l'étranger depuis la rédaction du rapport font qu'il est nécessaire de le remanier entièrement avant de pouvoir le soumettre aux Chambres fédérales. Ce travail de refonte porte surtout sur les sujets suivants:

Le marché des télécommunications a connu de profondes mutations. Il est soumis depuis 2010 à des évolutions que l'analyse de l'époque ne pouvait prendre en considération. Relevons entre autres l'essor des réseaux de raccordement de nouvelle génération (fibre optique et LTE), les mesures visant à optimiser la capacité des câbles de cuivre (VDSL et vectorisation) et l'émergence des services OTT.

S'agissant du service universel, la situation en Suisse est quasiment inchangée – seuls le taux minimal de transmission des données et le plafond du prix de raccordement ont été adaptés. Pour se faire

²⁹ Europe Economics, 2007: Telecommunications privatisations and their impact on the market, competition and the universal service obligation.

<http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/index.php>.

une idée du développement de la desserte de base à l'étranger et plus particulièrement en Europe, il faudrait en revanche mener des enquêtes de grande envergure. Cela dit, il est permis de penser que la situation a considérablement évolué, ne serait-ce qu'en raison de l'agenda numérique européen et de l'extension des infrastructures à bande large (haut débit) qui y est liée.

Ces dernières années, l'entreprise Swisscom a développé sa stratégie en réaction aux mutations du marché et à ses nouvelles exigences, explorant de nouveaux secteurs d'activité (banque, énergie de réglage, marché publicitaire), lançant de nouveaux produits (télévision) ainsi qu'une nouvelle structure d'offre (offres groupées et forfaits) et mettant en place une nouvelle structure d'organisation.

Pour présenter les stratégies de participation et de privatisation envisageables, il faudrait commencer par effectuer une nouvelle analyse des développements en Europe. L'étude de Europe Economics sur les conséquences des privatisations dans les Etats membres de l'UE, qui date de 2007, n'est plus d'actualité³⁰. Il est cependant peu probable que l'on puisse avancer aujourd'hui des conclusions plus fondées concernant ces conséquences. La qualité et les coûts des services de télécommunication dans les divers pays dépendent de tant de facteurs qu'il devrait être de plus en plus difficile d'établir des liens de causalité entre des décisions prises il y a une vingtaine d'années et la situation actuelle en matière de desserte.

Ensuite, l'importance de Swisscom dans les domaines de la radiodiffusion et des médias en Suisse a bien changé. Les nouvelles technologies ont entraîné des changements de comportement dans l'utilisation des médias, et la numérisation des réseaux de radio terrestre (migration de la FM vers DAB+) a pour conséquence que les tâches et les fonctions de Swisscom ou, plus exactement, de Swisscom Broadcast SA évoluent sans cesse. Par ailleurs, Swisscom a renforcé ses activités sur les marchés en amont et considérablement développé sa stratégie de contenu (notamment dans le domaine de la télévision payante).

Enfin, les changements portent aussi sur les implications d'une éventuelle privatisation de Swisscom au regard de la politique de sécurité. Les projets de désenchevêtrement lancés au moment de la rédaction du rapport ont certes bien avancé depuis, mais Swisscom demeure un important facteur de sécurité pour la transmission de données publiques et privées sensibles ainsi que pour la communication des autorités en temps de crise. On observe d'ailleurs depuis quelque temps une prise de conscience accrue de l'importance de la sécurité de l'information (voir ch. 4.2.2.2).

4.2 Motifs de la proposition de classement des postulats 06.3331, 06.3636 et de la motion 06.3306

4.2.1 Propos liminaires

Les motions et postulats sur l'avenir de Swisscom datent tous de 2006. Le contexte aussi bien des télécommunications que des domaines de la politique qui y sont liés a changé depuis à maints égards, et les questions qui se posent aujourd'hui sont différentes de celles soulevées dans ces interventions. Aussi le Conseil fédéral doute-t-il de l'utilité de répondre à des questions en suspens depuis huit ans sous la forme d'un rapport circonstancié sur une privatisation plus poussée. Avant d'entreprendre une nouvelle refonte du rapport, il veut donc savoir si le Parlement maintient ses mandats de l'époque ou s'il partage son avis sur le fait que la nécessité d'une discussion de principe sur la participation de la Confédération n'est pas établie à l'heure actuelle.

Dans les pages qui suivent, le Conseil fédéral expose les motifs qui, selon lui, plaident actuellement en défaveur d'une discussion de principe sur la participation de la Confédération dans Swisscom (ch. 4.2.2). Ils l'emportent sur les aspects problématiques, évoqués au ch. 4.2.3, de la participation de la Confédération.

³⁰ Cf. <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/index.php>.

4.2.2 Motifs en défaveur d'une discussion de principe à propos de la participation de la Confédération dans Swisscom

4.2.2.1 De l'importance macroéconomique de disposer d'infrastructures de haute qualité

Le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) est marqué par une dynamique et une activité innovatrice fortes. De plus en plus apparaissent de grands prestataires à vocation internationale, qui proposent des applications et des services sans disposer de propres réseaux de distribution, en recourant à internet (d'où leur nom de prestataires de services *over-the-top* ou OTT). Ce faisant, ils concurrencent les exploitants de réseaux et de services axés le plus souvent sur le marché national, puisque les nouveaux services internet se substituent fréquemment aux services télécoms en place comme la téléphonie vocale ou les messages texte (SMS). Même dans les domaines d'application qui vont au-delà des services télécoms traditionnels, les entreprises de télécoms établies sont en concurrence avec les prestataires OTT³¹. On observe deux tendances distinctes quant à la structure des entreprises opérant sur le marché.

D'une part, il existe beaucoup de petites entreprises qui tentent de prendre pied sur le marché en développant et en commercialisant un nombre restreint de services et de produits innovants. Il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler des *start-up*, qui, du fait du potentiel d'innovation offert par la Toile, comptent faire face à des frais de développement et de mise sur le marché relativement faibles et sont à même, en cas de succès, de fidéliser rapidement une importante base de clientèle. Leurs revenus proviennent souvent de recettes publicitaires ou de l'utilisation de données obtenues de la part d'utilisateurs. La durée de vie des *start-up* en tant que petites entreprises autonomes est généralement brève. Lorsqu'elles percent sur le marché, elles entrent en Bourse ou revendent leur concept commercial à une grande société internet.

D'autre part, il apparaît sur le plan international que les prestataires de services télécoms montrent une tendance à la consolidation et à l'exploitation d'avantages de taille et de gamme de services/produits. C'est ainsi qu'on observe ces derniers temps une augmentation des fusions d'entreprises sur le marché de la téléphonie mobile ou, du moins, qu'il en est question dans le débat public³². Avec son paquet législatif «Continent connecté», l'UE, elle aussi, aspire à créer des conditions cadres qui puissent tenir compte de la tendance à la consolidation du marché. Le but est de simplifier l'accès au marché de services TIC étendus à toute l'Europe et d'y stimuler les investissements dans les infrastructures de télécommunication.

Swisscom a réussi jusqu'ici à se positionner aussi bien en termes d'innovation, en investissant dans de nouveaux services basés sur internet³³, que par la fidélisation d'un large éventail de clients via des réseaux modernes de télécommunication. La participation majoritaire de la Confédération, prescrite par la loi, et la stabilité de l'actionnariat n'ont pas entravé la capacité d'innovation de Swisscom tout en contribuant à faire en sorte qu'elle concentre ses activités et ses efforts sur le marché suisse. Ce constat est conforté par le développement innovant des infrastructures et la large couverture des services haut débit en Suisse.

³¹ Les nouveaux services sont offerts par exemple dans les secteurs de l'énergie, des transports, des services financiers, de l'éducation ou de la santé.

³² C'est ainsi qu'en Autriche, l'opérateur Orange local a été racheté en août 2013 par Hutchison (sous la marque «Drei»). En Allemagne, il est question que Eplus soit absorbée par O2, la filiale de Telefonica. En Suisse, la presse se fait l'écho de rumeurs quant à une possible fusion entre Orange et Sunrise (cf. «Handelszeitung» du 18 juin 2014).

³³ A noter, entre autres, l'app iO pour la téléphonie Internet mobile ou Tapit, le porte-monnaie numérique.

Les investissements consentis par Swisscom en Suisse ainsi que la concurrence qui règne entre les divers exploitants de réseaux sont les moteurs de la haute qualité des infrastructures de télécommunication. En comparaison mondiale³⁴, la Suisse occupe une excellente place en termes de déploiement du haut débit: au-delà de 10 MB/s et en vitesse moyenne de connexion, elle trône seule en tête du classement européen et, au-dessus de 4 MB/s, occupe le troisième rang mondial. Outre un cadre prudentiel approprié à la concurrence entre prestataires, le fait que Swisscom dispose avec la Confédération d'un actionnaire majoritaire poursuivant une vision à long terme n'est sans doute pas préjudiciable à des investissements massifs dans l'extension du réseau. En tant qu'actionnaire majoritaire, la Confédération garantit à Swisscom la possibilité de développer des réseaux performants et de qualité au sens d'un «projet générationnel». A l'avenir, les réseaux de télécommunication et de transmission de données devraient revêtir pour l'économie nationale une importance encore plus grande qu'aujourd'hui. Une étude³⁵ visant à évaluer l'influence économique de diverses technologies d'ici à 2025 place en tête l'internet mobile.

En cas d'ouverture de l'actionnariat à de nouveaux intéressés, la concentration de Swisscom sur le marché suisse et notamment sur des infrastructures performantes pourrait être moins marquée qu'elle ne l'est aujourd'hui. La pression à la consolidation dans le secteur des TIC risque de peser davantage sur l'entreprise et d'entraîner des changements en termes de disposition à investir et de capacité de fourniture de services en Suisse. D'autres investisseurs pourraient poursuivre des horizons de planification et d'investissement à moins long terme que la Confédération, ce qui, en définitive, serait préjudiciable à la qualité des infrastructures de télécommunication et des services qui en découlent – y compris le service universel – en Suisse.

En ce qui concerne la desserte de base en services de télécommunication, il faut retenir que l'obligation légale de service universel (art. 14 LTC) peut s'imposer indépendamment des rapports de propriété. Il est permis de penser que la stabilité de l'actionnariat et la participation majoritaire de la Confédération ont favorisé, ces dernières années, le développement de l'infrastructure à l'échelle nationale.

4.2.2.2 Protection des données et aspects de politique de sécurité

Il ressort de révélations datant des dernières années que la recherche de données électroniques par des services secrets étrangers a pris une ampleur insoupçonnée. Leur publication a aiguisé dans l'opinion publique, dans les milieux économiques et au sein de l'Etat la prise de conscience des risques liés aux échanges électroniques d'informations. Sachant que la surveillance de la circulation des données par les services de renseignement était assurée en partie avec le concours d'entreprises de télécoms et des exploitants de réseaux, la question de la propriété des infrastructures de télécommunication a également suscité un net regain d'intérêt.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé en février 2014 que, pour des raisons de sécurité de l'Etat, les prestations en faveur d'infrastructures particulièrement critiques et importantes de l'administration fédérale devraient être fournies par des entreprises sous contrôle helvétique et opérant exclusivement selon le droit suisse. Pour prévenir l'usage abusif de données, il est ainsi primordial, aux yeux du Conseil fédéral, que le siège de l'exploitant de l'infrastructure se trouve en Suisse et que les lois suisses correspondantes s'appliquent. Le maintien d'une participation majoritaire dans Swisscom permet à la Confédération d'être sûre de disposer d'un prestataire de service répondant à ces exigences.

³⁴ Akamai-Report, The State of the Internet, Q1 2014 REPORT (source: <http://www.akamai.com/stateoftheinternet>).

³⁵ McKinsey: Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy (source: http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies).

Sur le plan de la politique de sécurité, outre la protection de données confidentielles, il est essentiel que la Confédération, les cantons et les exploitants d'infrastructures critiques puissent communiquer au sein de leur propre organisation et entre eux face à des situations particulières et en cas de graves pannes techniques, de pénuries de courant ou de pannes d'électricité, de catastrophes et de situations d'urgence. Il faut garantir aussi l'alerte de la population et son information par le Conseil fédéral. Parmi les aspects de politique de sécurité, le rapport de 2010 identifiait déjà comme facteur de risque, en cas de poursuite de la privatisation de Swisscom, les liens étroits entre cette entreprise et le DDPS du fait de l'utilisation commune de bâtiments et de systèmes de télécommunication et du fait des dépendances réciproques en termes de fourniture de prestations et de savoir-faire. C'est pourquoi Swisscom et le DDPS ont lancé dès 2007 des projets de désenchevêtrement afin de parer à ces dangers.

Ces projets ne sont pas achevés. A l'heure actuelle, l'administration fédérale examine s'il est nécessaire de solliciter des réseaux indépendants des fournisseurs civils, et si oui dans quelle mesure, ou si elle peut continuer de recourir aux réseaux de communication de prestataires privés pour satisfaire aux exigences de sécurité et de disponibilité de l'AOSS ainsi que des exploitants d'infrastructures critiques. L'art. 47 de la loi en vigueur sur les télécommunications (LTC) dispose expressément que les fournisseurs de services de télécommunication peuvent être tenus par le Conseil fédéral, face à des situations extraordinaires, d'assurer des prestations en faveur des autorités responsables de la sécurité.

Un système de communication directement exploité par les pouvoirs publics en parallèle avec des réseaux commerciaux offre la meilleure sécurité possible face à l'usage abusif de données et en matière de résistance aux crises et de disponibilité, mais constitue une solution assez coûteuse du fait même de ce parallélisme. Le partage de systèmes commerciaux en mains d'entreprises privées, solution sans doute la plus avantageuse en termes de coûts, ne permet pas par contre d'exclure tout à fait certains risques en matière de sécurité. Entre ces deux extrêmes, la participation majoritaire des pouvoirs publics dans Swisscom peut constituer une solution intermédiaire. En tant que canal d'influence supplémentaire, elle n'est en tout cas pas préjudiciable aux efforts déployés pour disposer d'un réseau de communication fiable et protéger des données sensibles, même face à une crise.

Ces constats valent non seulement pour la communication classifiée et importante des organes publics mais aussi pour celle des utilisateurs privés –notamment les entreprises privées –, aux yeux desquels la protection de données confidentielles revêt un intérêt vital. Les entreprises privées seraient sans doute mieux protégées contre les abus si la loi suisse s'appliquait à elles du fait de l'implantation du siège social de l'exploitant télécoms en Suisse. Au final, la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom garantit que l'entreprise attache beaucoup de prix, dans sa politique commerciale, aux intérêts (de sécurité) politiques et économiques de la Suisse.

4.2.2.3 Considérations de politique financière

Au 31 décembre 2013, la Confédération détenait une participation de 51,22 % (soit 26 535 500 actions) dans Swisscom. Le cours du titre se situant à 471 francs (à fin 2013), la participation de la Confédération a une valeur de 12,5 milliards de francs. Le montant de ce capital investi dans une entreprise unique expose certes la Confédération à un risque puisque l'évolution du cours de l'action Swisscom aura une influence considérable sur la situation financière de la Confédération. Mais la contrepartie de ce risque est un solide rendement: avec un dividende de 22 francs par action au titre de l'exercice 2013, la participation dégage un revenu de 584 millions, qui est comptabilisé au budget ordinaire de la Confédération et sert donc à financer les dépenses de l'Etat. Au total, depuis l'entrée en Bourse de Swisscom en 1998, la Confédération a perçu par le biais des versements de dividendes des recettes ordinaires de 9,2 milliards de francs.

Si la participation de la Confédération était amenée à se réduire dans le cadre de la poursuite éventuelle de la privatisation de Swisscom, il va de soi que ses dividendes annuels diminueraient en proportion. En contrepartie, la cession des titres rapporterait à la Confédération des milliards de francs qui seraient comptabilisés, conformément à la loi sur les finances de la Confédération, à titre de re-

cettes extraordinaires et serviraient ainsi à réduire la dette. Une baisse de la dette serait synonyme de diminution des intérêts passifs et donc d'allègement du budget de l'Etat. Dans l'optique de la politique financière, il est intéressant de se demander si cet allègement des intérêts passifs contrebalancerait le manque à gagner résultant de la suppression des versements de dividendes.

Les marchés des capitaux restent placés sous le signe d'un tassement exceptionnel des taux d'intérêt: en 2013, la Confédération a pu lever des fonds sur ces marchés à un taux moyen de 1,02 %. Le rendement des actions Swisscom se situe (compte tenu de dividendes stables en comparaison annuelle et abstraction faite de l'évolution du cours de l'action) à 4,67 % (dividende de 22 francs, cours du titre 471 francs). Ainsi, dans le contexte actuel, les revenus générés par la participation de la Confédération dans Swisscom sont nettement supérieurs aux économies d'intérêts qui résulteraient d'une cession du fait de la réduction de la participation et de la baisse de la dette de l'Etat.

La réduction de la participation de la Confédération dans Swisscom à une minorité de blocage (et donc à un tiers des actions) aurait les conséquences suivantes: la vente de 9,3 millions d'actions au cours de fin décembre 2013 dégagerait un produit d'environ 4,4 milliards. Une diminution de la dette de l'Etat à hauteur de ce montant se traduirait par une baisse annuelle des intérêts passifs de 45 millions. Mais en même temps, 204 millions disparaîtraient au titre des recettes de dividendes. Au final, ces deux effets conjugués créeraient dans le budget de la Confédération un trou de quelque 160 millions par an, qu'il faudrait combler par une augmentation des recettes ordinaires ou une diminution des dépenses de la Confédération.

4.2.3 Aspects problématiques de la participation de la Confédération

4.2.3.1 Différences de profil de risque entre Swisscom et la Confédération

Ainsi qu'il est rappelé plus haut, le marché des télécommunications connaît une progression dynamique. Induite par la numérisation, l'interpénétration croissante des secteurs des télécommunications, de la technologie de l'information, des médias et du divertissement (marchés TIME pour *telecommunications, information technology, media and entertainment*) ouvre un grand nombre d'opportunités commerciales. Parmi les acteurs du marché, beaucoup sont soit de petites start-up enclines à prendre des risques, soit des entreprises mondialisées, des empires financiers tels que Google et Facebook. Dans ce contexte, les entreprises de télécommunication traditionnelles sont mises au défi de se repositionner et de s'affirmer sans relâche.

Dans le cadre de sa stratégie, Swisscom a exploré ces dernières années de nouveaux secteurs d'activité (comme la banque et l'énergie de réglage) et lancé des produits nouveaux (par ex. dans le domaine de la télévision). Il faut s'attendre à ce qu'elle s'ouvre à l'avenir, en fonction des opportunités qui se présenteront sur le marché, à des secteurs qui sortent du champ d'activité traditionnel d'une entreprise de télécommunication.

Comme le montrent l'éclatement de la bulle internet en 2000 et la volatilité observée dans le développement de certains acteurs du marché³⁶, le secteur des TIC n'est pas à l'abri de risques majeurs. La question se pose donc de savoir si les risques financiers liés à une expansion de Swisscom sur de nouveaux marchés (TIME) peuvent rester compatibles avec la propension au risque – faible par nature – de la Confédération en qualité de propriétaire majoritaire.

4.2.3.2 Conflits quant au rôle de la Confédération

Sa participation majoritaire dans Swisscom étant fixée par la loi, la Confédération est amenée à jouer différents rôles sur le marché des télécoms: tout d'abord aménager le cadre légal des TIC par des mesures de régulation et de surveillance, ensuite exercer sa fonction d'actionnaire majoritaire de

³⁶ A l'exemple du fabricant de téléphones portables Nokia qui, suite aux innovations de nouveaux fournisseurs (Apple, avec son iPhone), a dû quitter le secteur des TIC en essuyant de grosses pertes.

Swisscom et donc défendre des intérêts financiers, enfin assumer son rôle de gros client de Swisscom en se procurant chez elle des produits et services TIC. Cette triple casquette conduit inévitablement à des conflits d'intérêts que la Confédération tente de réduire au minimum par une séparation institutionnelle des rôles. Un exemple en est la création de la Commission fédérale de la communication (ComCom), autorité de régulation indépendante qui n'est soumise à aucune directive du Conseil fédéral ou de l'administration en ce qui concerne ses décisions. Il est toutefois impossible d'éviter complètement un certain mélange des rôles, car la ComCom peut faire appel à l'OFCOM dans le cadre de son travail, notamment pour la fourniture de rapports techniques. En revanche, la défense des intérêts de la Confédération en tant que propriétaire est séparée de l'office spécialisé sur le plan institutionnel et est assurée par le secrétariat général du DETEC et par l'AFF. Le Conseil fédéral estime avoir trouvé ces quinze dernières années une voie pragmatique et dans l'ensemble satisfaisante pour gérer ces conflits de rôles.

On pourrait par ailleurs voir dans la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom une autre source de conflit, dans la mesure où le principe de l'indépendance des médias vis-à-vis de l'Etat serait remis en cause. La convergence des marchés TIME et l'évolution de Swisscom, dont les activités comprennent désormais non plus seulement la diffusion, mais aussi la conception de contenus, justifient une prise en compte appropriée de cet aspect dans la politique de propriétaire. C'est pourquoi le Conseil fédéral, dans son introduction aux objectifs stratégiques assignés à Swisscom SA pour la période 2014 à 2017, souligne son attachement aux principes de l'indépendance des médias par rapport à l'Etat. Lors de la reprise du diffuseur de programmes Cinétrade par Swisscom, la Confédération a par exemple veillé à garantir l'indépendance structurelle de la conception des programmes vis-à-vis de la maison mère – et donc, indirectement, de la Confédération.

5 Conclusions

5.1 Révision de la LTC en deux étapes

La **nécessité de réviser** la LTC est **démontrée**. La rapide évolution du secteur des télécommunications a profondément transformé l'offre et la demande, si bien que l'actuelle LTC n'est plus à même de donner des réponses adéquates aux nombreuses questions que soulève la nouvelle donne.

Toutefois, même si la nécessité de réviser la loi est avérée **dans divers domaines**, on ne peut négliger qu'il pourrait être prématuré d'agir immédiatement et que seuls les **développements à venir** et le débat politique de fond qu'ils susciteront indiqueront comment réviser concrètement la loi pour atteindre les objectifs visés. Parmi les domaines concernés figure en particulier la conception à long terme – soit à partir du milieu de la prochaine décennie environ – du **service universel**, ainsi que le déploiement dans toute la Suisse du très haut débit et de l'ultra-haut débit qui ira de pair avec ce service. En font également partie un **changement fondamental de système** ainsi qu'une **conception technologiquement neutre de l'accès aux réseaux**. Enfin, pour certains phénomènes mettant en jeu la **protection des consommateurs et de la jeunesse**, les réponses adéquates n'ont pas encore été trouvées.

Dans les derniers domaines cités, il paraît indiqué de temporiser et de ne mettre la révision en chantier que dans une seconde étape. Entre-temps, il s'agit néanmoins de poursuivre l'examen des questions concernées et d'en observer l'évolution, y compris, si nécessaire, au moyen d'études de marché.

En ce qui concerne les domaines où la nécessité d'agir est clairement démontrée et urgente, les travaux de révision doivent débiter immédiatement, avec pour objectif de mettre un projet en consultation pour la fin de la législature au plus tard. Le ch. 5.2 ci-dessous récapitule brièvement les contenus que devra intégrer ce projet.

5.2 Etendue du projet de révision de la LTC destiné à la consultation

5.2.1 Définition des services de télécommunication et obligation d'annoncer des fournisseurs de services

Il est indispensable d'affiner et de préciser la définition des services de télécommunication, de manière à pouvoir mieux identifier les acteurs du marché qui se servent des possibilités d'internet pour concevoir des modèles commerciaux d'un genre nouveau, dont il est impossible de dire avec certitude, d'après la définition actuelle, s'ils tombent ou non sous le coup de la législation sur les télécommunications et, dans l'affirmative, jusqu'à quel point. Il s'agit ainsi de mettre **sur un pied de plus grande égalité possible** tous les acteurs qui exploitent les possibilités de la communication électronique dans l'exercice de leur activité économique et contribuent activement à la diffusion d'informations sur le réseau. Etant donné qu'il en résultera une nette tendance à l'augmentation du nombre d'assujettis à la loi, il paraît en outre **judicieux** d'abolir l'**obligation d'annoncer** que l'actuelle LTC impose aux fournisseurs. Son maintien ne contribuerait en effet guère à la transparence du marché, tout en occasionnant de lourdes charges administratives. Il sera beaucoup plus utile d'affecter les ressources correspondantes à la mise en œuvre de **mesures de surveillance ciblées et efficaces**.

5.2.2 Création de conditions optimales pour l'infrastructure de réseau

5.2.2.1 Garantie de l'accès aux réseaux au niveau du marché de gros

Le Conseil fédéral faisait déjà remarquer, dans ses rapports de 2010 et de 2012, qu'un **changement fondamental du régime d'accès aux réseaux** pourrait contribuer à la réalisation de l'objectif consistant à mettre les fournisseurs sur un pied de plus grande égalité possible sur le marché de gros. Dans ce contexte, une conception du **dégroupage** totalement neutre du point de vue technologique, un **accès à haut débit** redéfini et plus efficace, l'octroi de la **compétence d'intervenir ex ante à l'autorité de régulation (ComCom)** ainsi que des **moyens d'intervention plus flexibles** occupaient et occupent toujours le devant de la scène.

Toutefois, compte tenu du développement en cours des infrastructures – mû par les forces du marché –, le Conseil fédéral propose d'avancer pas à pas et de se limiter dans un premier temps à **corriger les défauts les plus graves et à combler les lacunes les plus urgentes de l'actuel régime d'accès aux réseaux**. On pense ici en particulier à l'impossibilité dans laquelle se trouve aujourd'hui la ComCom d'intervenir de sa propre initiative lorsqu'elle observe des comportements enfreignant manifestement les règles d'accès inscrites dans le droit des télécommunications. Dans ce genre de cas, compte tenu de la jurisprudence des tribunaux, la législation sur les cartels n'est généralement d'aucun secours, car en raison des spécificités des infractions relevant du droit des télécommunications, le remède ne peut reposer que sur les instruments offerts par ce droit. Il s'agit par conséquent d'examiner si la ComCom, dans le domaine de l'accès aux réseaux, devait être habilitée à **agir d'office (ex officio) dans certains cas**. En particulier la primauté des négociations qui règne aujourd'hui pourrait être restreinte, dans l'intérêt du bon fonctionnement du marché de gros. Il serait ainsi possible d'agir efficacement pour résoudre des problèmes tels que celui concernant les prix d'interconnexion des **numéros 058**, qui a récemment eu un large écho jusque dans les milieux politiques, ou encore ceux qui se présentent depuis longtemps en relation avec les prix de gros de la **terminaison mobile**. Enfin, si l'on veut promouvoir le développement du haut débit filaire au moyen d'instruments conformes au marché, il y a lieu de rapidement réviser les règles de **l'accès aux canalisations de câbles** et d'inscrire dans la loi un **large droit d'accès aux infrastructures physiques passives**. Etant donné que le débat concernant un tel accès ne portera pas sur la fixation de prix officiels orientés sur les coûts, mais s'arrêtera à des obligations plus générales, il paraît judicieux de doter par la même occasion la ComCom d'une panoplie d'instruments d'intervention diversifiés (*toolbox*), dont elle puisse se servir également en relation avec d'autres formes d'accès.

5.2.2.2 Fréquences de radiocommunication

Le **développement des réseaux de communication mobile** tourne à plein régime et les analyses internationales désignent régulièrement la communication mobile comme le marché du futur dans le secteur des télécommunications. Pour ne pas manquer le coche, la Suisse se doit elle aussi de rapidement créer des conditions-cadres les plus favorables possibles à ce développement, en commençant notamment par prévoir, au niveau de la LTC, une **utilisation plus flexible des fréquences** ainsi qu'un meilleur **ancrage législatif de l'utilisation commune des réseaux**.

5.2.2.3 Domaines, noms de domaines et gouvernance d'internet

Il n'existe actuellement pas la moindre disposition légale régissant formellement les domaines internet, ce qui est en complète contradiction avec l'importance qu'ils revêtent, en particulier le domaine «.ch». Il est donc dans l'intérêt de la sécurité du droit de remédier à cette situation, en sachant que la nouvelle **ordonnance sur les domaines Internet (ODI)**, qui doit bientôt entrer en vigueur, a déjà largement défriché le terrain en termes de contenus.

Les processus internationaux et européens de développement de la gouvernance internet – basés sur le principe de la multiplicité des parties prenantes et des intérêts (*multistakeholderism*) – sont largement financés par des contributions volontaires desdites parties prenantes. Pour que la Suisse puisse défendre au mieux ses intérêts dans ce domaine, il y a donc lieu d'inscrire dans la loi la possibilité pour la Confédération, si elle dispose des fonds nécessaires, de **contribuer volontairement au financement des processus de gouvernance d'internet**.

5.2.2.4 Sécurité et disponibilité des réseaux et des services

On a constaté qu'il est nécessaire d'agir également dans le domaine de la sécurité des réseaux et des services et que, compte tenu de l'évolution non seulement de la technique, mais aussi de l'économie et de la société, il faut le faire rapidement. En raison de la **dépendance des télécommunications modernes vis-à-vis de l'énergie électrique**, il convient en particulier de renforcer les dispositions légales relatives à la **capacité de résistance des réseaux**. Il faut en outre inscrire dans la loi une **obligation d'informer** et accorder au Conseil fédéral davantage de compétences pour **obliger, si nécessaire, les exploitants de réseaux à prendre des mesures concrètes de renforcement de leurs infrastructures**.

Les travaux en cours en relation avec la **cyberstratégie nationale (SNPC)** ainsi qu'avec la création d'un réseau de communication sécurisé dans le cadre du **Réseau national de sécurité (RNS)** pourraient conduire à d'**autres modifications de la LTC**. Il faut donc attendre que les résultats de ces travaux soient connus et veiller, le cas échéant, à les intégrer en temps utile à la première étape de révision de la loi. L'ensemble de ces travaux vont en outre contribuer à l'exécution du postulat Schmid-Federer 11.3906 *Loi-cadre sur les TIC*, qui chargeait le Conseil fédéral d'examiner la possibilité de présenter une loi-cadre sur les technologies de l'information et de la communication.

5.2.3 Garantie d'une offre de services diversifiée

5.2.3.1 Liberté de choix des consommateurs

Eu égard à l'évolution de nos sociétés modernes, notamment dans le domaine des télécommunications, la liberté de choix des consommateurs est un bien précieux, qui est loin d'aller de soi et qu'il convient par conséquent de protéger. Or on ne saurait trouver meilleur garant de cette liberté de choix qu'une concurrence efficace, tant sur le marché de détail que sur le marché de gros. En raison toutefois des spécificités du marché des télécommunications, la concurrence à elle seule ne suffit pas toujours à prévenir certaines pratiques préjudiciables aux consommateurs. La LTC doit par conséquent prévoir des mesures d'accompagnement et inscrire le libre jeu des forces du marché dans un cadre législatif approprié. Il s'agit notamment de permettre aux consommateurs de **casser les offres groupées et d'utiliser leurs diverses composantes individuellement, à un prix raisonnable**, ou encore de **disposer de leurs données personnelles lorsqu'ils passent d'une plateforme de média social à une autre**.

5.2.3.2 Neutralité des réseaux

La LTC devra soumettre à l'avenir les **fournisseurs de services de télécommunication à une obligation d'informer relative à la différenciation de leurs services de transmission de données**. Cela permettra aux autorités compétentes, mais aussi aux utilisateurs, de disposer de l'indispensable vue d'ensemble des services proposés et de leurs différences. Cette nouvelle obligation légale, conjointement avec l'obligation d'informer sur la qualité des services de télécommunication qui sera prescrite par voie d'ordonnance, améliorera sensiblement la transparence du marché.

Par ailleurs, s'il devait être nécessaire, suite au lancement de nouvelles offres médiatiques, d'accorder des privilèges en matière d'utilisation de capacités de réseau, en relation par exemple avec une obligation de diffusion, l'octroi de ces privilèges devra être formellement prévu par la loi.

Il y a lieu enfin de **continuer à suivre attentivement l'évolution de la question de la neutralité des réseaux**, en vue de l'adoption ultérieure, si nécessaire, d'autres dispositions légales formelles.

5.2.3.3 Responsabilité des prestataires de services

Si les **travaux en cours** concernant la responsabilité des prestataires de services s'achèvent en temps utile et mettent en évidence la nécessité d'en tenir compte dans la LTC, les éléments concernés devront être **intégrés à la révision de la loi**.

Ces travaux pourraient notamment conduire à **inscrire dans la loi une obligation** des fournisseurs d'accès internet de **bloquer, sur demande des autorités, certains contenus illégaux**. Si cette obligation devait aller au-delà de la pratique actuelle du SCOCI dans les cas de pédopornographie, il en résulterait par ailleurs une ultérieure contribution à l'exécution de la motion Savary 11.3314 *Pornographie sur internet. Agir en amont*.

5.2.4 Itinérance internationale

S'il n'est pas nécessaire de plafonner les prix de l'itinérance internationale, il convient en revanche de créer les conditions permettant d'obliger les fournisseurs à adopter des **pratiques de facturation** plus précises en termes de temps d'utilisation des services et, par conséquent, plus avantageuses pour leurs clients. De plus, s'il devait apparaître ces prochains temps que le **LBO** s'impose dans l'espace de l'UE, mais que les fournisseurs suisses rechignent à se prêter au jeu, il faudra y remédier par voie législative.

Sur le front des prix, il convient de laisser toutes ses chances à la dynamique baissière que l'on observe depuis quelques mois. Toutefois, si contre toute attente, la situation sur le marché ne devait pas continuer à se détendre, on devra examiner l'adoption de mesures appropriées.

Enfin, il sera toujours indispensable d'**observer le marché** ainsi que d'**informer et éclairer les clients** en permanence. Il est donc prévu de soumettre les fournisseurs de services d'itinérance à une **obligation légale de livrer les données** nécessaires à cet effet, données que les autorités auront le droit de publier sous une forme appropriée.

5.2.5 Protection des consommateurs et de la jeunesse

En ce qui concerne la protection des consommateurs, il y a lieu, d'une part, de **renforcer les dispositions de protection relatives au télé démarchage** et, d'autre part, d'enrayer les pratiques de *spoofing* en prévoyant des obligations de filtrage équilibrées, définies conjointement avec les fournisseurs concernés.

Afin de prévenir les abus de la part des petits fournisseurs également, la LTC devra en outre **interdire les contrats à reconduction tacite**.

Dans le domaine des **services à valeur ajoutée**, il **conviendra d'inscrire et de régler dans la loi les offres non couvertes par l'étroite définition de ces services figurant dans le droit actuel**,

mais dont la forme et le potentiel dommageable correspondent manifestement à ceux des modèles commerciaux tombant sous le coup des dispositions de protection de ce droit.

Cette dernière mesure servira également la **protection des enfants et des jeunes**, qui sera en outre améliorée en imposant aux fournisseurs de services de télécommunication une obligation légale de conseil sur les mesures techniques de protection de la jeunesse, notamment sur les programmes de filtrage. Enfin, il s'agit de continuer à observer le marché du point de vue de l'utilisation des offres de protection de la jeunesse, en vue de l'adoption ultérieure, si nécessaire, de dispositions complémentaires.

Comme le montre le problème du **spoofing**, les moyens de combattre efficacement certains phénomènes se jouant des frontières nationales sont actuellement très limités. Il convient donc de suivre attentivement et de soutenir les efforts consentis sur le plan international dans ce domaine, car ils promettent de déboucher sur des possibilités d'intervention faciles à mettre en œuvre, telles que des systèmes de certification permettant de garantir l'authenticité des communications. Si cela devait s'avérer, il faudra s'assurer, le moment venu, que ces dispositions de protection soient dûment inscrites dans la loi.

5.2.6 Installations de télécommunication et autres installations électriques

Dans le présent rapport, on n'a pratiquement pas traité des modifications législatives touchant au domaine des installations de télécommunication. Ces modifications du droit suisse sont nécessaires pour tenir compte de **l'évolution des directives de l'UE – dispositions d'exécution incluses – sur lesquelles repose l'accord bilatéral relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité**. Les modifications en jeu concernent la compatibilité électromagnétique des appareils électriques ainsi que d'autres dispositions relatives aux installations de télécommunication. Il s'agit en l'occurrence de dispositions sur les **compétences des autorités chargées des contrôles**, y compris de l'Administration des douanes, ainsi que sur les instruments dont ces autorités disposent. Citons pour exemple l'accès en ligne à une base de données commune (*Information and Communication System on Market Surveillance*, ICSMS), qui constitue une importante source d'informations et de synergies pour les autorités concernées, dans l'intérêt de la protection des consommateurs. Il y a également lieu de combler les **lacunes de la loi en relation avec les brouilleurs**, afin de pouvoir lutter efficacement contre leur utilisation à des fins criminelles, qui ne cesse d'augmenter (perturbation de systèmes d'alarme, désactivation de systèmes de localisation). Enfin, il apparaît nécessaire de **pénaliser la récidive de mise sur le marché illégale d'installations électriques**.

5.3 Analyse d'impact de la réglementation

Parallèlement à la révision, il faut procéder à une **analyse d'impact de la réglementation (AIR) conformément aux directives du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)**. Celle-ci doit présenter les répercussions de la révision sur l'économie nationale. En outre, l'AIR doit contribuer à générer de la transparence concernant les objectifs visés et les mesures proposées et examiner toute autre solution réglementaire possible ainsi que leur degré d'applicabilité.

Les détails de la mise en œuvre devront encore être précisés.

Au regard des répercussions que la révision ne manquera pas d'avoir sur l'économie ou les entreprises, une AIR simple devrait suffire (selon les lignes directrices des pages 5 - 20). A l'heure actuelle, quelque 550 entreprises sont déclarées comme fournisseurs de services de télécommunication. Les adaptations de la loi sur les télécommunications touchent ainsi nettement moins d'entreprises que le seuil applicable de 10 000 firmes, et il n'est donc pas nécessaire de procéder à des estimations quantitatives des coûts induits par la réglementation.

Du fait de la suppression de la déclaration obligatoire dans la loi sur les télécommunications, la révision devrait générer des **assouplissements administratifs** qui bénéficieront en particulier aux PME actives sur le marché des télécommunications. Comme, par ailleurs, la portée du projet de révision est restreinte, il n'est pas nécessaire de procéder à un test auprès des PME.

5.4 Maintien de la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom

Les interventions parlementaires en suspens de l'année 2006 soulèvent quantité de questions auxquelles le rapport sur la participation de la Confédération dans Swisscom élaboré par l'administration fédérale en 2007 et 2008 puis mis à jour pour la dernière fois en 2010 fournissait des réponses. Ce rapport reflète la situation des années 2007 à 2010. Depuis lors, le marché des télécommunications, marqué par une forte dynamique, a connu de profondes mutations qui nécessiteraient de remanier complètement le rapport. Or l'utilité d'une telle refonte apparaît très incertaine aux yeux du Conseil fédéral: dans le contexte actuel, une **discussion de principe sur la participation de la Confédération dans Swisscom** et la perspective d'aller plus loin dans la privatisation **ne devrait guère porter de fruits**. A cela plusieurs raisons:

5.4.1 Innovation

Premièrement, la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom ne s'est pas révélée être un obstacle à sa capacité d'innovation, vertu essentielle d'une entreprise de télécommunication qui entend rester prospère. Au contraire, la stabilité de son actionnariat et l'horizon de placement à long terme de la Confédération en tant que propriétaire majoritaire favorisent les investissements de Swisscom dans le développement à l'échelle nationale d'une infrastructure de communication de nouvelle génération. Le recentrage de Swisscom sur le marché suisse qu'autorise cette participation contribue largement à l'approvisionnement – de haut niveau en comparaison internationale – du pays en services de télécommunication. Sachant l'importance qu'il y aura à continuer d'investir massivement dans l'infrastructure, il apparaît judicieux de maintenir la participation majoritaire actuelle dans Swisscom.

5.4.2 Cyberrisques

Deuxièmement, les scandales en matière de protection des données qui ont émaillé les derniers mois et années ont révélé à quel point les informations confidentielles sont exposées à des risques majeurs. De même, la question de la disponibilité des infrastructures de communication a gagné en importance au vu de l'aggravation des cyberrisques. Pour les endiguer, il est possible de prendre des mesures sur les plans technique (projets de désenchevêtrement), légal (obligation pour les fournisseurs privés, en vertu de l'art. 47 LTC, d'assurer des prestations face à des situations extraordinaires) et organisationnel (fourniture de prestations particulièrement critiques par des entreprises soumises à des lois suisses). La participation majoritaire de la Confédération dans des pans essentiels de l'infrastructure télécoms peut elle aussi contribuer à garantir la sécurité et la qualité de la transmission des données. Le Conseil fédéral est d'avis que cette possibilité d'influence ne devrait pas, dans l'immédiat du moins, être abandonnée à autrui.

5.4.3 Politique financière

Troisièmement, vu l'environnement actuel du marché, il apparaît peu avantageux dans l'optique de la Confédération d'aller plus loin dans la privatisation de Swisscom, et ce pour des considérations de politique financière. En raison du bas niveau historique des taux d'intérêt, les recettes de dividendes générées chaque année par la participation de la Confédération dépassent les possibilités d'économies réalisables grâce à la réduction des dettes de la Confédération qu'induirait le produit de la privatisation. Certes, cette participation majoritaire recèle des risques financiers; mais ceux-ci ne sont pas, à l'heure actuelle, jugés excessifs au point d'obliger la Confédération à se désengager rapidement de Swisscom.

5.4.4 Problèmes

Cela dit, cette participation soulève encore certains problèmes. Outre les risques financiers inhérents à l'engagement de 12,5 milliards de francs dans une entreprise unique, il faut relever les conflits de rôles auxquels est confrontée la Confédération: elle fait office à la fois de législateur, de régulateur et d'autorité de surveillance sur le marché des télécommunications, alors qu'elle a un intérêt financier, du fait de sa participation, à ce que Swisscom reste un leader prospère sur ce même marché. Grâce à la

séparation institutionnelle des différents rôles, il a heureusement été possible de réduire au minimum ces conflits d'intérêts. Le Conseil fédéral n'en est pas moins conscient que l'exploitation, impérative au regard de la gestion de l'entreprise, de nouveaux secteurs d'activité par Swisscom risque de créer de nouveaux conflits d'objectifs et donc de se révéler problématique du point de vue de la politique financière.

5.4.5 Conclusion

De l'avis du Conseil fédéral, les raisons qui plaident en faveur du maintien de la participation majoritaire de la Confédération dans Swisscom ont, dans l'ensemble, gagné en importance ces dernières années. Le Conseil fédéral estime qu'il convient actuellement de la conserver. Il faudra néanmoins continuer à observer avec attention l'évolution de Swisscom et des marchés qui comptent pour elle. Si le Conseil fédéral était amené à conclure que la mise en balance des avantages et des risques de cette participation majoritaire impose de la réduire, il soumettra un projet en conséquence à l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral préfère, le moment venu, opter pour cette voie directe plutôt que de répondre dans un volumineux rapport à des questions qui, aujourd'hui, ne se posent plus de la même manière qu'à l'époque du dépôt des interventions.

5.5 Suite de la procédure

Sur la base du présent rapport, le Conseil fédéral proposera de classer les postulats 13.3009 (CTT-E), 06.3331 (groupe démocrate-chrétien) et 06.3636 (CTT-N) ainsi que la motion 06.3306 (R. Escher) dans son *rapport sur les motions et postulats des conseils législatifs*.

Annexes

Annexe 1: Vue d'ensemble de l'itinérance internationale (postulat 13.3009)

Tableaux sur la question 1: prix de la communication mobile avec les pays de l'UE (au sein de l'UE et la Suisse avec l'UE)

Les prix d'itinérance appliqués par les prestataires suisses au 1^{er} juillet 2014 et les prix plafonds définis au sein de l'UE à cette même date pour les clients finaux sont établis comme indiqué ci-après. Il faut souligner que les plafonds fixés par l'UE sont systématiquement définis sans la TVA; celle-ci doit donc être rajoutée en fonction de chaque Etat membre. Les données pour l'UE sont indiquées en CHF, TVA incluse. Les données pour la Suisse comprennent également la TVA.³⁷

Au regard de la grande hétérogénéité des structures tarifaires à comparer, il faut procéder à certaines simplifications pour la comparaison. Ainsi, l'UE prescrit un décompte à la seconde pour la téléphonie au sein de l'UE; en Suisse, par contre, le décompte s'effectue par tranche entamée de 60 secondes. Au sein de l'UE, la transmission de données est décomptée par KB; en Suisse, le décompte s'effectue généralement par tranche de 30 KB (dans certains cas tous les 20 KB ou 100 KB). En général, des tranches de décompte supérieures génèrent des factures plus élevées.

A) Téléphonie

Au sein de l'UE:

Prix plafond pour les appels sortants avec des téléphones mobiles: 0,19 EUR/min (hors TVA) ou 0,27-0,29 CHF/min (avec TVA de 15%-27%)³⁸

Prix plafond pour les appels entrants avec des téléphones mobiles: 0,05 EUR/min (hors TVA) ou 0,07-0,08 CHF/min (avec TVA de 15%-27%)

Suisse – UE:

Fournisseur	Appels locaux	Appels à destination de la Suisse ou de l'UE	Appels entrants à l'étranger
Swisscom Mobile (Abo ³⁹ & Prepaid)	0,50	0,50	0,30
Sunrise (Abo ⁴⁰ & Prepaid)	1,10	1,70	0,80
Orange Abo ⁴¹ : A,D,F,I/autres pays UE	1,10 / 1,20	1,70 / 2,00	0,60 – 0,80
Orange Prepaid: A,D,F,I/autres pays UE	1,40 – 1,50	2,20 – 2,60	0,80 – 1,00

- Prix standard (01.07.2014) pour l'itinérance vocale internationale au sein de l'UE/EEE, en CHF TVA incl.

³⁷ Selon le pays considéré, la taxe sur la valeur ajoutée au sein de l'UE est comprise entre 15% et 27%. Cf. aussi

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf (page 16).

³⁸ Le taux de change appliqué ici et ci-après est le suivant: 1 EUR = 1,2138 CHF. Source: BCE, taux de change au 1^{er} juillet 2014,

Cf. http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.EXR.D.CHF.EUR.SP00.A;

³⁹ Les abonnements Natel@infinity M/ L/ XL comprennent respectivement 30 min/100 min/200 min à l'étranger (UE/Europe occidentale).

⁴⁰ Le tarif Sunrise NOW max à partir de 110 CHF/mois permet d'appeler gratuitement pendant 100 minutes dans 27 pays. Le tarif Sunrise Freedom max à 100 CHF comprend 200 minutes pour les appels sortants et des appels entrants illimités dans 27 pays.

⁴¹ Unlimited Travel d'Orange Me à 95 CHF/mois comprend 100 minutes en Europe. A partir du 22 août 2014, Unlimited Roaming d'Orange Me à 85 CHF/mois offre des appels illimités en Europe.

Fournisseur	Appels sortants au sein de l'UE	Appels entrants au sein de l'UE
Swisscom World Option Flex (9 CHF/mois)	0,30	0,20
Sunrise Roaming-Option ⁴² / uniquement avec abonnement (10 CHF/mois)	0,30	0,30
Go Europe (5 CHF/mois), Travel Zones A et B; Go World (15 CHF/mois), Travel Zones A jusqu'à E ⁴³	0,40	0,40

Prix des options (01.07.2014) pour l'itinérance vocale internationale au sein de l'UE/EEE, en CHF TVA incl.

B) SMS

Au sein de l'UE:

Prix plafond par SMS envoyé: 0,06 EUR/SMS (hors TVA) ou 0,08-0,09 CHF/SMS (avec TVA de 15%-27%)

Suisse - UE:

Fournisseur	SMS sans option tarifaire	SMS avec option tarifaire
Swisscom ⁴⁴	0,30	0,20 au sein de l'UE/EEE, 0,30-0,35 dans les autres pays hors de l'UE - World Option Flex
Sunrise ⁴⁵	0,50	0,20 dans 42 pays (uniquement avec abonnement) - Sunrise Roaming-Option
Orange	0,45 (abonnement ⁴⁶) 0,60 (carte prépayée)	0,15 – Options Go Europe et Go World

Prix (01.07.2014) par SMS, en CHF TVA incl.

C) Trafic mobile de données

Au sein de l'UE:

Prix plafond pour les données transmises: 0,20 EUR/MB (hors TVA) ou 0,28-0,31 CHF/MB (avec TVA de 15%-27%)

Suisse - UE:

Fournisseur	Prix par MB
Swisscom ⁴⁷	5 CHF/30 jours par tranche de 10 MB au sein de l'UE/EEE; 7 CHF/30 jours par tranche de 10 MB dans la zone monde 1; 14 CHF/30 jours par tranche de 10 MB dans la zone monde 2; 10 CHF pour 1 MB dans les autres pays hors de l'UE
Sunrise ⁴⁸	Abonnement: 1 CHF au sein de l'UE/EEE; 15,36 dans les autres pays; carte

⁴² La région 1 comprend 42 pays. Dans les autres pays, il n'y a pas de réductions tarifaires.

⁴³ Les options sont également disponibles pour les clients avec cartes prépayées depuis le 1^{er} août 2014.

⁴⁴ Les abonnements Natel@infinity M/ L/ XL comportent respectivement 30 SMS/100 SMS/200 SMS à l'étranger (UE/Europe occidentale).

⁴⁵ Le tarif Sunrise NOW max à partir de 110 CHF/mois permet un envoi gratuit de 100 SMS. Le tarif Sunrise Freedom max comprend 200 SMS dans 42 pays (région 1).

⁴⁶ Unlimited Travel d'Orange Me à 95 CHF/mois comprend 100 SMS en Europe. A partir du 22 août 2014, Unlimited roaming d'Orange Me permet un envoi illimité de SMS en Europe pour 85 CHF/mois.

⁴⁷ Les abonnements Natel@infinity M/ L/ XL comprennent respectivement 30 MB/100 MB /200 MB à l'étranger (UE/Europe occidentale).

Fournis-seur	Prix par MB
	prépayée: 15,36 CHF
Orange ⁴⁹	Abonnement: 4 CHF pour 2 MB, puis 2 CHF/MB au sein de l'UE/EEE ⁵⁰ ; 15 CHF vers les autres pays; carte prépayée: 19 CHF dans tous les autres pays

Prix standard (01.07.2014) pour l'itinérance internationale des données, en CHF TVA incl.

Fournis-seur	Option	Prix	incl. volume de données
Swisscom	Data Travel 50 MB – 30 jours	9 CHF au sein de l'UE/EEE+; 12 CHF dans la zone monde 1; 39 CHF dans la zone monde 2; 149 CHF dans les autres pays	50 MB
	Data Travel 200 MB - 30 jours	24 CHF au sein de l'UE/EEE+; 33 CHF dans la zone monde 1; 99 CHF dans la zone monde 2	200 MB
	Data Travel 1 GB - 30 jours	79 CHF au sein de l'UE/EEE+; 99 CHF dans la zone monde 1	1 GB
	World Data Travel - 30 jours	59 CHF	100 MB
Sunrise	Sunrise travel pack - 1 semaine	4,90 CHF dans la région 1	25 MB
	Sunrise travel pack - 1 mois	14,90 CHF dans la région 1	100 MB
	Sunrise travel pack - 1 mois	49 CHF dans la région 1	500 MB
	Sunrise travel pack - 1 semaine	19,90 CHF dans la région 2	5 MB
Orange ⁵¹	Go Europe Data	20 CHF/mois dans les zones A et B	200 MB
	Go World Data	100 CHF/mois dans les zones A jusqu'à E	200 MB
	Go Europe	5 CHF/mois dans les zones A et B	10 MB, volume supplémentaire de données: 10 MB/3 CHF, 50 MB/9 CHF, 200 MB/20 CHF
	Go World	15 CHF/mois dans les zones A jusqu'à E	10 MB, volume supplémentaire de données: 10 MB/10 CHF, 50 MB/30 CHF, 200 MB/100 CHF

Prix des options (01.07.2014) pour l'itinérance internationale des données, en CHF TVA incl.

⁴⁸ Le tarif Sunrise NOW max à partir de 110 CHF/mois permet une utilisation de données sans frais jusqu'à 100 MB dans 27 pays. Le tarif Sunrise Freedom max comprend 200 MB dans 42 pays (région 1).

⁴⁹ Surf 13 d'Orange Me à 35 CHF/mois comprend l'utilisation de 100 MB en Europe. Surf 10 d'Orange Me à 60 CHF/mois permet une utilisation de 150 MB de données en Europe. Depuis le 22 août 2014, Unlimited Surf Roaming d'Orange Me offre une utilisation de 500 MB de données en Europe pour 50 CHF/mois.

⁵⁰ Zones A et B.

⁵¹ Depuis le 1^{er} août 2014, les options sont également disponibles pour les clients utilisant des cartes prépayées. Orange Me Surf 3 à 35 CHF/mois et Surf 10 à 60 CHF/mois comprennent respectivement 100 MB et 150 MB en Europe.

D) Comparaison des prix moyens au détail entre la Suisse et l'UE

Le tableau suivant a été établi sur la base des prix moyens observés en Suisse et des prix moyens régulés dans l'UE, respectivement des prix moyens des offres groupées observées au sein de l'UE (les offres dites alternatives), qui peuvent également être choisies par la clientèle européenne. Les prix sont indiqués en euros et s'entendent hors TVA.

Services d'itinérance: prix moyen	CH	EU (tarif euro / offres alternatives)	Différence de prix CH/UE (tarif euro / offres alternatives)
Prix au détail par minute pour les appels sortants au sein de l'UE	0,645	0,208 / 0,272	210% / 137%
Prix au détail par minute pour les appels entrants au sein de l'UE	0,340	0,057 / 0,118	496% / 188%
Prix au détail par SMS (carte prépayée + carte postpayée)	0,319	0,072 / 0,094	343% / 239%
Prix au détail par MB pour transmission de données au sein de l'EEE (carte prépayée + carte postpayée)	0,840	0,167 / 0,286	403% / 194%

Comparaison des prix avec l'UE (1^{er} trimestre 2014), en euros, hors TVA.

E) Comparaison des prix moyens de gros entre la Suisse et l'UE

Au sein de l'UE, outre les prix au détail, sont également déterminés des plafonds pour les prix de gros que les fournisseurs de réseaux doivent se verser les uns aux autres. Pour les exploitants suisses de réseaux, les tarifs de gros correspondants sont le résultat de négociations bilatérales avec les partenaires étrangers. Lors de l'évaluation des différents prix d'itinérance facturés au client final en Suisse et dans l'UE, il faut également tenir compte de leurs rapports respectifs avec les prix de gros.

Services d'itinérance: prix moyen	CH	EU	Différence de prix CH/EU
Prix de gros par minute pour appels au sein de l'UE (pour entreprises non membres d'un groupe ⁵²)	0,225	0,068	231%
Prix de gros par SMS au sein de l'UE (pour entreprises non membres d'un groupe)	0,071	0,017	318%
Prix de gros par MB que le prestataire domestique doit acquitter au prestataire du pays de séjour pour l'itinérance des données utilisée par ses clients finaux	0,126	0,042	200%

Comparaison des prix avec l'UE (1^{er} trimestre 2014), en euros, hors TVA.

⁵² Les entreprises non membres d'un groupe sont des entreprises qui n'appartiennent à aucun groupe de sociétés.

Tableau sur la question 2: prix de la communication mobile avec les pays non-membres de l'UE (UE avec pays tiers, Suisse avec pays non-membres de l'UE)

Les tarifs au détail maximums pour les appels émis en itinérance internationale facturés aux citoyens de l'UE se trouvant hors de l'UE ne sont pas définis et obéissent aux mêmes mécanismes que ceux applicables aux Suisses. La comparaison directe des tarifs moyens respectifs est donc intéressante et fait l'objet du tableau ci-après. Concernant les services de SMS et de trafic de données, une telle comparaison n'est pas possible, car les informations correspondantes ne sont pas publiques.

Services d'itinérance: prix moyen	CH	EEE (tarif euro / offres alternatives)	Différence de prix CH / EEE
Prix au détail par minute pour les appels sortants émis en dehors de l'UE	1,722	1,285	34%
Prix au détail par minute pour les appels entrants reçus en dehors de l'UE	1,392	0,429	224%

Comparaison des prix avec l'UE (1^{er} trimestre 2014), en euros, hors TVA.

Les prix ci-dessus sont indiqués en euros et s'entendent hors TVA. Compte tenu des différences de TVA entre la Suisse (8% TVA) et les pays de l'UE (D: 19% TVA; F: 20% TVA; I: 22% TVA), les prix effectivement facturés au client final pour l'itinérance en dehors de l'UE sont un peu plus proches que ce qui est indiqué dans le tableau.

Annexe 2: liste des interventions parlementaires mentionnées dans le présent rapport

Les interventions parlementaires sont classées par ordre chronologique de leur date de dépôt.

Numéro	Type d'interventions	Déposée par	Titre	Date de dépôt
06.3168	Motion	F. Lombardi	Swisscom. Maintien en mains suisses des réseaux d'émetteurs de radiodiffusion et des sites d'émission.	24.03.2006
06.3170	Motion	R. Schweiger	Cybercriminalité. Protection des enfants	24.03.2006
06.3246	Motion	T. Pfisterer	Evolution du dossier Swisscom	07.06.2006
06.3306	Motion	R. Escher	Garantir le service universel en veillant à ce que Swisscom reste en mains suisses	21.06.2006
06.3331	Postulat	Groupe démocrate-chrétien	Rapport sur les privatisations des entreprises de télécommunication en Europe	22.06.2006
06.3554	Motion	N. Hochreutener	Extension de la motion Schweiger à la représentation de la violence	05.10.2006
06.3636	Postulat	Commission des transports et des télécommunications CN	Questions relatives à l'évolution du dossier Swisscom	13.11.2006
09.3002	Postulat	Commission des transports et des télécommunications CE	Marché des télécommunications. Evaluation	13.01.2009
11.3314	Motion	G. Savary	Pornographie sur Internet. Agir en amont.	18.03.2011
11.3906	Postulat	B. Schmid-Federer	Loi-cadre sur les TIC	29.09.2011
11.3912	Postulat	V. Amherd	Donnons un cadre juridique aux médias sociaux	29.09.2011
12.4212	Motion	B. Glättli	Inscrire la neutralité du réseau dans la loi sur les télécommunications	14.12.2012
13.3009	Postulat	Commission des transports et des	Evolution à court terme des frais	29.01.2013

Numéro	Type d'interventions	Déposée par	Titre	Date de dépôt
		télécommunications CE (11.3524)	de «roaming»	
13.3707	Postulat	Groupe BD	Stratégie cybernétique globale et adaptée aux exigences futures	17.09.2013
13.3773	Interpellation	Groupe libéral-radical	Pour une loi sur les télécommunications nous permettant d'affronter l'avenir. Elaborer une stratégie globale consacrée au cyberspace	24.09.2013
13.426	Initiative parlementaire	Poggia (Golay)	Renouvellement tacite des contrats de services. Améliorer l'information et la protection des consommateurs et consommatrices	17.04.2013
14.3236	Motion	M. Candinas	Vitesse d'accès à Internet proposée dans le cadre du service universel. Passer au haut débit	21.03.2014
14.3254	Postulat	P. Birrer-Heimo	Appels publicitaires masqués sous des numéros de téléphone suisses	21.03.2014
14.3549	Interpellation	D. Stolz	Démarchage indésirable dans le domaine de l'assurance-maladie. Donner plus de compétences au SECO.	19.06.2014

Motion et interpellations non explicitement mentionnées dans le rapport (mais la prise de position du Conseil fédéral renvoie systématiquement au rapport complémentaire).

14.3492	Motion	E. Schneider-Schneiter	L'administration fédérale doit être joignable aux tarifs habituels sur le réseau fixe	19.06.2014
14.3409	Interpellation	L. Recordon	Droit minimum d'accès numérique	05.06.2014
14.3356	Interpellation	R. Pantani	Fibre optique. Constructions en parallèle inutiles de Swisscom	08.05.2014

A des fins d'exhaustivité, sont également mentionnées:

L'interpellation de Thomas Hurter 13.3692 du 12 septembre 2013 intitulée *Marché des télécommunications. La législation et les mesures de régulation en vigueur font-elles encore sens?* mentionne les deux derniers rapports.

D'après la motion 12.3122 déposée par Viola Amherd le 12 mars 2012 *Label de qualité pour les sites destinés aux enfants et aux adolescents*, le Conseil fédéral envisage dans un premier temps d'attendre les résultats des travaux susmentionnés [Savary et Amherd sur les médias sociaux] avant de trancher sur la nécessité d'éventuelles mesures d'ordre législatif.

Annexe 3: abréviations et acronymes

4G	Norme de téléphonie mobile de la quatrième génération (également LTE [Long Term Evolution])
A	Autriche
Abo	Abonnement
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
AGUR12	Groupe de travail du Département fédéral de justice et de police sur le droit d'auteur
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
App	Application (application plus particulièrement assimilée aux «App» mobiles depuis l'introduction de l'iOS App Store [2008])
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
Blog	Weblog (combinaison de «Web» et «Log» [journal])
CGV	Conditions générales de vente
CH	Confoederatio Helvetica (lat. pour désigner la Suisse)
CHF	Franc suisse
CLI	Calling Line Identification
ComCom	Commission fédérale de la communication
CPS	Carrier Preselection
Cst.	Constitution fédérale
CTT-E	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
CTT-N	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
D	Allemagne
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFJP	Département fédéral de justice et de police
DNS	Domain Name System
DOCSIS 3.0	Data Over Cable Service Interface Specification, version 3.0 (soutient des largeurs de bande pouvant atteindre 500 MB/s)
DOCSIS 3.1	Data Over Cable Service Interface Specification, version 3.1 (soutient des largeurs de bande pouvant atteindre 10 Gbit/s en débit descendant et 1 Gbit/s en flux ascendant)
DSL	Digital Subscriber Line
eCall	emergency Call (émetteur d'appel d'urgence dans les véhicules)
EEE	Espace économique européen
Embedded SIM	Subscriber Identity Module incorporé (non retirable)
ESI	Fonds structurels et d'investissement européens
EUR	Euro (monnaie de l'Union économique et monétaire)
F	France

FCC	Federal Communications Commission
FTTB	Fibre to the Building
FTTC	Fibre to the Curb
FTTH	Fiber to the Home
FTTS	Fibre to the Street
FTTx	Fibre to the «local loop»
Gbit/s	Gigabit par seconde (vitesse de transfert des données)
Groupe PBS	Groupe du PBS (Parti Bourgeois Démocratique Suisse)
GSM	Global System for Mobile Communications
hbb TV	Hybrid Broadband Television
HFC	Hybrid Fiber Coax (technologie combinant la fibre optique et le câble coaxial pour la transmission de signaux à bandes plus larges)
I	Italie
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICSM	Information and Communication System on Market Surveillance
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
IP	Internet Protocol (protocole Internet)
ISP (FAI)	Internet Service Provider (fournisseur d'accès à l'internet)
JAMES	Jeunes, activités, médias – Enquête Suisse
KB	Kilobyte (unité de mesure pour quantité de données de 1024 Byte)
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LBO	Local Break Out
LCD	Loi fédérale contre la concurrence déloyale
Lignes louées	Lignes louées au sens de la législation sur les télécommunications
LL	Light Licencing
LTC	Loi sur les télécommunications
LTE	Long Term Evolution (norme de téléphonie mobile de la quatrième génération, également 4G)
LTE-Advanced	LTE avec vitesses supérieures de transmission des données (jusqu'à 1000 MB/s)
MB	Megabyte (unité de mesure pour une quantité de données de 1024 KB)
MB/s	Megabit par seconde (vitesse de transfert des données)
Min	Minute
MMS	Multimedia Messaging Service
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économiques
ODI	Ordonnance sur les domaines Internet
OFCOM	Office fédéral de la communication
OIP	Ordonnance sur l'indication des prix
ONU	Organisation des Nations Unies
OST	Ordonnance sur les services de télécommunication
parlDigi	Groupe parlementaire pour une informatique durable

PIC	Protection des infrastructures critiques
PME	Petites et moyennes entreprises
PTT	Entreprise de postes, téléphones et télégraphes
RAN	Radio Access Network Sharing
RL	Les libéraux (parti né en 2009 de la fusion du Parti radical-démocratique [PRD] et du Parti libéral suisse [PLS])
RNS	Réseau national de sécurité
RNIS	Réseau Numérique à Intégration de Services (ISDN)
RPTC	Réseau public téléphonique commuté
RSS	Rich Site Summary, appelé plus tard Really Simple Syndication (technologie pour s'abonner à des contenus de pages web)
SCOCI	Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet
Services OTT	Services over the Top
SIM	Subscriber Identity Module
SMS	Short Message Service
SNPC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
SRR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
TIC	Technologie de l'information et de la communication
TV	Télévision
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
USA	Etats-Unis d'Amérique
VDSL	Very High Speed Digital Subscriber Line
VoIP	Voice over Internet Protocol
WLAN	Wireless Local Area Network
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Haute école zurichoise pour les sciences appliquées)