

Libéralisation des télécommunications

Le débat sur le niveau élevé des prix est permanent en Suisse. Quel que soit l'angle sous lequel on l'appréhende – machines à laver, électricité, produits agricoles – les consommateurs semblent payer le prix fort en comparaison internationale. Cette image doit toutefois être nuancée: en matière de télécommunications, la libéralisation a produit des fruits. Elle doit se poursuivre, mais de manière ciblée, dans la révision de la Loi sur les télécommunications (LTC).

Révision de la LTC : combler les lacunes – empêcher d’inutiles interventions

Pour vérifier si la Suisse est chère, le Secrétariat d’Etat à l’économie (seco) a commandé différentes études dont les résultats sont désormais disponibles (cf. www.seco-admin.ch). On ne sera guère surpris que l’image d’une Suisse aux prix surfaits doive être relativisée et nuancée. Ces nuances doivent permettre aux milieux politiques, à l’administration et aux autorités de définir des priorités pour leurs activités. Le secteur des télécommunications en fournit un bon exemple

La branche des télécommunications est apparentée à d’autres secteurs constituant des infrastructures de réseaux, comme la poste, les chemins de fer ou l’électricité. On peut en déduire que la libéralisation du secteur des télécommunications peut éventuellement servir d’exemple pour d’autres infrastructures de réseau. D’autre part, ce secteur est sous les feux de l’actualité, car la loi sur les télécommunications (LTC) se trouve actuellement en cours

de révision et que les conclusions des études du seco devraient en faire partie intégrante.

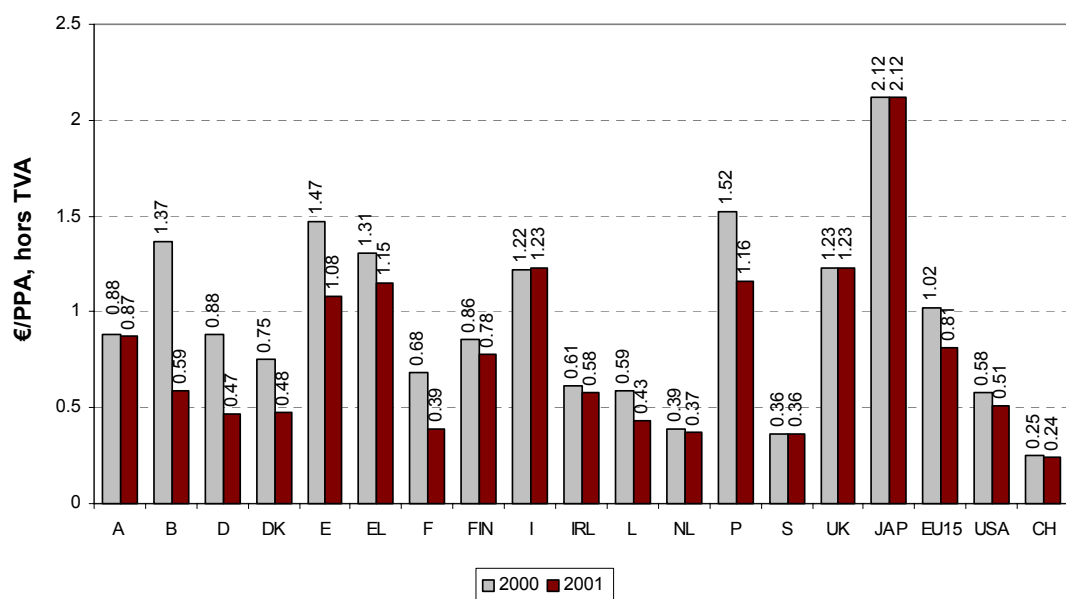
Baisse des prix grâce à la libéralisation

Le marché suisse des télécommunications a été libéralisé au 1^{er} janvier 1998, en même temps que ceux de l’UE. L’objectif consistait à proposer à la population et à l’économie des services de télécommunications concurrentiels sur les plans national et international, diversifiés, bon marché et de qualité (article énonçant les buts LTC).

Les études montrent que, cinq ans plus tard, la libéralisation peut être considérée comme une réussite :

- > Une étude, réalisée en 2003 par INFRAS à la demande du seco, montre clairement l’effet que peut avoir la libéralisation d’un secteur ou l’annonce de nouvelles conditions cadre sur les prix à la consommation. Les prix surfaits de biens nouvellement expo-

Figure 1 : Clients commerciaux communications internationales – prix moyen du panier de l’OCDE



(Source : étude WIK 2002, p. 231)

Figure 2 : Principale évolution des prix entre février 1998 et février 2003

Clientèle privée

Indice des prix à la consommation pour les services de télécommunication

(réseau fixe, téléphonie mobile et accès à Internet)¹

↘ 31 %

Moyenne non pondérée des tarifs facturés par les prestataires de services examinés qui étaient actifs durant les deux périodes

Tarif normal

Tarif réduit

Prix d'une communication locale de 3 minutes	↘ 1 %	↗ 56 %
Prix d'une communication nationale de 3 minutes	↘ 69 %	↘ 63 %
Prix d'une communication de 3 minutes du réseau fixe sur le réseau mobile	↘ 31 %	↘ 12 %
Prix moyen d'une communication internationale de 1 minute	↘ 67 %	↘ 74 %
Prix d'une communication de 3 minutes du réseau mobile au réseau fixe	↘ 35 %	↘ 38 %
Prix d'une communication de 3 minutes au sein du réseau mobile (même opérateur – « on-net »)	↘ 35 %	↘ 38 %
Prix d'une communication de 3 minutes au sein du réseau mobile (autre opérateur – « off-net »)	↘ 19 %	↘ 5 %
Prix d'une connexion Internet dial-up d'une heure	↘ 43 %	↘ 17 %

Source : OFCOM. Telecom Infomailing n° 27, p. 14, juin 2003

sés à une concurrence accrue sont tout d'abord corrigés, puis, ils connaissent des modifications comparables à celles de biens soumis à une forte concurrence. Parmi les biens nouvellement soumis à la concurrence, les auteurs de l'étude se sont notamment penchés sur les services de télécommunication. INFRAS estime que la concurrence caractérise une grande partie du réseau fixe, ce qui se reflète dans la baisse des prix et les innovations du côté de l'offre de services.

Dans la perspective d'une libéralisation durable du marché des télécommunications, INFRAS préconise la libéralisation du dernier kilomètre décidée par le Conseil fédéral, car elle devrait accroître la concurrence entre les offres de services à large bande et le raccordement téléphonique, ce qui se traduirait par une diminution des prix. De plus, INFRAS plaide pour une accélération du processus d'interconnexion et un allègement des réglementations dans les domaines suffisamment ouverts à la concurrence (plafond en matière de prix par exemple)¹.

- > Publiée aussi en 2003 par le seco, l'étude de PLAUT intitulée « Liberalisierung und Performance in Netzsektoren » conclut que la concurrence est présente dans le secteur des télécommunications – notamment en comparaison avec d'autres pays. Pour la société de conseil PLAUT, la modification positive du rapport entre prix et prestations dans le secteur des télécommunications suisse s'explique par la concurrence

entre différentes technologies. Depuis la libéralisation, l'évolution est particulièrement positive en comparaison internationale dans les secteurs où le cadre réglementaire n'entrave pas la concurrence. Les différentes formes de réglementation « active » des prix et de l'accès ont, par contre, une influence bien moindre sur les télécommunications, qui connaissent une évolution rapide. PLAUT s'appuie sur l'exemple de la France (réglementation stricte de l'interconnexion et performance inférieure à la moyenne) pour montrer que le secteur des télécommunications risque, aujourd'hui, d'être entravé par une réglementation excessive. Pour éviter ce scénario, la convergence des technologies et l'intensification de la concurrence entre les infrastructures imposent de vérifier en permanence les mesures interventionnistes. En outre, une simplification des réglementations sectorielles en faveur du droit général de la concurrence doit être envisagée (commission de la concurrence, préposé à la surveillance des prix)².

¹ « Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung », INFRAS, juillet 2003. Le rapport complet est disponible sur la page d'accueil du seco (www.seco-admin.ch).

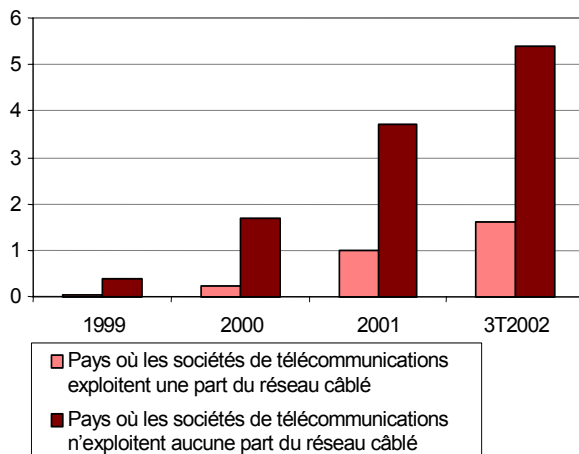
² « Liberalisierung und Performance in Netzsektoren », PLAUT, juillet 2003. Le rapport complet est disponible sur le site du seco).

D'une manière générale, ces nouvelles études confirment les résultats d'une étude antérieure commandée par l'Office fédéral de la communication au Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (WIK). Dans l'étude WIK publiée en avril 2003, l'indice de libéralisation correspondant à la Suisse est relativement mauvais du fait du niveau élevé des prix d'interconnexion et du monopole de raccordement des utilisateurs au réseau. En revanche, la Suisse affiche un degré élevé de concurrence en comparaison européenne. Notre pays est aussi bien noté pour les prix pratiqués, en particulier ceux des communications internationales, sa concentration de marché relativement faible et le développement important des raccordements à large bande. Dans son rapport, le WIK craint que la concurrence ne soit menacée si aucune nouvelle mesure n'est prise.³

Comme le montrent les figures 1 et 2, la libéralisation se révèle être un succès remarquable d'après l'indice de l'évolution des prix. Cette réussite devrait pousser les milieux politiques et l'administration à planifier la libéralisation d'autres infrastructures de réseau pour lesquelles

Figure 3 : Diffusion maximale des raccordements à large bande dans des pays ouverts à la concurrence en matière d'infrastructure

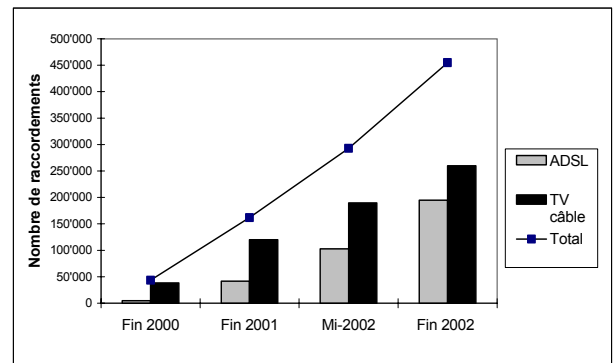
(nombre moyen de raccordements à large bande pour 100 habitants)



Source : OCDE 2003, DSTI/IND/ICC

³ Cf. « Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich », WIK, avril 2002. Le rapport complet est disponible sur le site de l'OFCOM (www.bakom.ch/fr/telekommunikation/marktanalysen/unterseite2/index.html).

Figure 4 : Croissance du marché suisse des connexions à large bande



Source : La Vie économique 1/2003 et chiffres publiés par Swisscom et Swisscom

les entreprises suisses et les ménages payent des prix parfois très élevés en comparaison internationale. L'Institut de recherche pour l'économie empirique et la politique économique (FEW) de l'Université de Saint-Gall a constaté, dans une récente étude, que les prix fixés par l'Etat ont augmenté de 4,3% entre mai 2000 et 2003. Dans le même intervalle, l'indice national des prix à la consommation n'a augmenté que de 2,8%.

Réglementation: combler les lacunes

Même si la libéralisation des marchés des télécommunications est un succès et qu'elle a de nombreuses conséquences positives pour les clients commerciaux et les particuliers, il ne faut pas oublier que la concurrence touche surtout les services.

En matière d'infrastructures, la concurrence s'est limitée pour l'essentiel aux :

- > grands clients qui ont la possibilité de se faire raccorder directement au réseau des télécommunications par d'autres prestataires que Swisscom, comme Sunrise, Colt, MCI ou Cablecom ; et au
- > marché à large bande, où la compétition entre les technologies de Swisscom et celles des diffuseurs de chaînes de télévision câblées est dynamique et suscite une diffusion de technologie importante en comparaison internationale.

Cela signifie que les PME et les particuliers n'ont pas encore réellement le choix, surtout pour le raccordement à la maison. Ce n'est que depuis la récente arrivée de Cablecom et d'autres diffuseurs de chaînes de télévision câblées sur le marché de la téléphonie qu'une timide concurrence en matière d'infrastructure a commencé à poindre. Ainsi, Economiesuisse partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel la concurrence n'est pas encore suffisamment efficace dans le domaine des infrastructures et que les objectifs de la LTC n'ont pas encore été complètement atteints. Il reste nécessaire d'agir au niveau de la réglementation. La priorité en la matière revient au dégroupage du dernier kilomètre.

Cette mesure doit avant tout donner aux clients le choix du prestataire pour le raccordement du téléphone. Economiesuisse espère, dans l'intérêt de tous les acteurs du marché, une diversification accrue des produits, l'amélioration de leur qualité et le renforcement des innovations techniques au niveau du réseau de raccordement afin d'encourager la mise en place d'une large palette de services de télécommunications. Il y a toutes les raisons de penser que seul le dégroupage permette d'accélérer l'utilisation à grande échelle de nouveaux modèles commerciaux telle que l'externalisation de l'informatique (fourniture de services d'application, réseaux virtuels privés, pare-feu et anti-virus de réseau). La mise à disposition de tels services est essentielle si l'on souhaite améliorer la productivité des entreprises, notamment des PME, et donc aussi maintenir la compétitivité internationale de l'économie suisse.

Néanmoins, Economiesuisse est consciente que le dégroupage ne règlera pas toutes les questions liées à la concurrence dans le domaine du raccordement.

D'ailleurs, le dégroupage représente un défi de taille pour le régulateur. En effet, il doit notamment veiller à ce que tous les acteurs du marché soient incités à investir dans un environnement « dégroupé ». Il ne faut pas sous-estimer le fait que les réglementations relatives à l'accès auront un effet d'encouragement à court terme, mais que, sur long terme, elles sont susceptibles d'influencer négativement l'incitation à investir. En effet, on ne parle pas ici des infrastructures financées par les consommateurs déjà à l'époque du monopole (câble de cuivre), qui devraient être proposées par Swisscom à des conditions équitables, mais de nouvelles infrastructures, créées dans un environnement libéralisé (fibres optiques par exemple). La perti-

nence du recours à d'autres technologies en matière de raccordement doit être évaluée séparément. De plus, il faut s'assurer que l'interconnexion axée sur les coûts implique la comptabilisation selon la méthode LRIC (long run incremental costs), une méthode reconnue au niveau international. Ainsi, le prestataire de services qui domine le marché et possède la plus grande part de l'infrastructure doit recevoir une indemnisation appropriée pour la mise à disposition de l'infrastructure de réseau. Dès lors que le mécanisme de formation des prix via la méthode LRIC peut être influencé arbitrairement par d'autres critères (politiques en particulier) et organes, la sûreté des investissements et de la planification s'en trouve considérablement affaiblie. Dans ce cas, c'est tout le développement d'une infrastructure moderne et performante qui serait remis en question.

La prescription en matière de dégroupage ne s'appliquerait que si un prestataire acquiert une position dominante sur ce marché, c'est pourquoi la définition du marché est importante par rapport à l'émergence d'incitations négatives en termes d'investissements.

Prévenir des interventions étatiques inutiles

Aujourd'hui, la seule lacune que l'on déplore dans la réglementation peut être comblée par le dégroupage. Toutefois le projet de révision de la LTC va au-delà et crée un régime en partie interventionniste qui va bien au-delà des principes de la politique économique générale.

Même s'il s'agit de la reprise autonome de réglementations européennes - objectif certes honorable - ces dispositions contrecarrent à long terme l'intégration du secteur de la communication dans la politique économique générale, ceci après un passage réussi du monopole d'Etat à la concurrence.

Critiques envers la réglementation ex ante de l'accès

Nos critiques envers le projet de LTC concernent essentiellement la réglementation ex ante de l'accès. On peut les résumer comme suit :

Définition trop ouverte

Le concept de l'accès est défini de manière très ouverte dans le projet de LTC (cf. art. 3, let. d^{bis} et art. 11, projet LTC). La définition comprend l'interconnexion - déjà réglementée - le dégroupage, mais aussi toute forme connue aujourd'hui ou possible à l'avenir d'accès à des services, à des réseaux ou à d'autres infrastructures.

Ainsi, l'autorité de régulation se ménage une marge de manœuvre étendue. Cette définition ouverte est dangereuse pour les entreprises, dans la mesure où des interventions de l'Etat sont possibles à tout moment. Une telle politique n'est pas calculable ni prévisible. Au contraire, la réglementation doit créer la confiance et la sécurité nécessaires aux investissements.

Cette définition ouverte va au-delà de la volonté politique d'opérer un dégroupage. Une définition exhaustive de l'accès (un catalogue exhaustif, par exemple), incluant l'interconnexion et le dégroupage, permettrait de couvrir la totalité de la demande de réglementation. Il n'est par ailleurs pas nécessaire de formuler des réserves, car en cas de doute serait toujours possible de s'appuyer sur la loi sur les cartels, récemment durcie. Celle-ci permet de prévenir efficacement les comportements inadmissibles de la part d'entreprises dominant le marché (« cloisonnement » lors de l'introduction de nouvelles technologies, par exemple). Une telle décision tiendrait compte de l'objectif à long terme, à savoir supprimer les réglementations spécifiques à un secteur et promouvoir l'application du droit de la concurrence.

Réglementation ex ante : un instrument excessif

La réglementation ex ante (agir avant que les faits se soient produits) permet aux autorités de déterminer quelles entreprises occupent une position dominante et de les obliger à proposer une certaine palette de services. Ces entreprises doivent soumettre l'offre standard (y compris les prix) à la ComCom en vue de son approbation.

La réglementation ex ante vise ainsi à raccourcir la procédure et à améliorer l'eurocompatibilité.

La durée de la procédure est effectivement trop longue dans certains cas. Cela ne tient pas au caractère « ex post » de la procédure, mais plutôt à la complexité de la problématique de l'interconnexion. Réduire la protection juridique sous ce prétexte représente un choix discutable sur le plan politique. De plus, la réglementation ex ante ne simplifierait en rien ce domaine. Il conviendrait, au contraire, de fournir suffisamment de ressources pour la procédure de première instance et d'introduire des délais maximaux contraignants pour le traitement des dossiers relatifs à l'interconnexion comme c'est le cas dans l'UE et le droit des cartels (art. 33).

Dans un premier temps, une réglementation ex ante aboutirait à une offre standard à des prix déterminés. Cependant, cette offre n'offrirait pas de réelle sécurité juridique, car la réglementation et l'offre standard pourraient être modifiées à la suite de plaintes. Que l'on pense pour s'en convaincre aux décisions du Tribunal fédéral qui, sur des questions essentielles, s'est parfois considérablement distancié de la ComCom.

Les possibilités d'intervention étant presque illimitées, les risques pour l'entreprise augmentent. Dans la première phase, la principale concernée serait Swisscom. A moyen et long terme cependant, tout prestataire de services novateur craindrait d'être à son tour assujéti à la réglementation.

En ce qui concerne la compatibilité avec la législation de l'UE, il faudrait commencer par identifier les éléments indispensables. Il faudrait partir du principe que le dégroupage en est un. Par contre, la question de savoir si le dégroupage doit se faire via une procédure ex ante ou ex post est d'une importance secondaire dans la perspective de l'eurocompatibilité. Dans les Etats membres les mesures sont parfois considérablement adaptées aux spécificités des différents pays.

l'économiesuisse rejette la nouvelle procédure notamment pour des raisons de principe. La Fédération estime que les interventions de l'Etat dans la liberté économique seraient étendues dans une mesure disproportionnée et deviendraient « normales ». Les intentions énoncées dans le projet de consultation de créer une autorité de régulation plus active confirment cette volonté. Dans un système régi par la loi du marché et où la réglementation constitue une exception, des interventions aussi massives devraient rester l'affaire du législateur.

D'une manière générale, même si la réglementation ex ante proposée dans le cadre de la consultation apparaît attrayante à court terme, pour la mise en œuvre rapide du dégroupage, elle se révèle contre-productive sur le long terme. Par conséquent, il faut éliminer efficacement le problème de la longueur des procédures grâce à des mesures plus appropriées (élimination des déficits d'exécution par exemple).

economiesuisse salue expressément la décision de principe du Conseil fédéral de février 2003, d'une part, d'ouvrir sans tarder le dernier kilomètre et, d'autre part, de renoncer à remplacer une législation fondée sur les abus par une réglementation ex ante.

Conclusion

1. La libéralisation des télécommunications a été un succès. Les valeurs relatives à la performance (prix et qualité) du marché des télécommunications suisses sont un signe clair de ce succès : elles sont bonnes, également en comparaison internationale. La libéralisation peut servir d'exemple à d'autres branches.
2. Cette réussite signifie entre autres qu'il ne subsiste qu'un besoin ponctuel de réglementation aujourd'hui. Compte tenu des résultats de la consultation, il est indispensable d'adopter une réglementation relative au dégroupage. Pour prévenir des effets négatifs en matière d'investissements, il convient de limiter le dégroupage à la ligne de cuivre.
3. La révision de la LTC renferme plusieurs aspects qui vont nettement au-delà des objectifs de la loi, présentent un caractère interventionniste et entravent excessivement la liberté économique des entreprises. De concert avec le Conseil fédéral, economiesuisse rejette en particulier la réglementation ex ante relative à l'accès et exige sa restriction à l'interconnexion et au dégroupage.
4. En restreignant clairement la réglementation sectorielle en matière de concurrence aux goulets d'étranglement monopolistiques, on garantit que les télécommunications continueront de contribuer, à l'avenir, à la lutte contre les prix élevés, et donc à une évolution positive de la place économique suisse.

Pour tout renseignement :

rene.buholzer@economiesuisse.ch