

Avis du Surveillant des prix sur le projet de révision de la loi sur les télécommunications (LTC)

Le Conseil fédéral a chargé le 23 septembre 2016 le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer d'ici septembre 2017 un message sur la modification de la LTC. La révision de la LTC lancée par le Conseil fédéral est une bonne nouvelle. En effet, la concurrence sur le marché des télécommunications ne fonctionne que partiellement et peut être améliorée. De l'avis du Surveillant des prix, la révision devrait en particulier prendre en compte les évolutions technologiques (le passage à la fibre optique), améliorer l'accès des concurrents alternatifs au réseau des opérateurs dominants, ainsi que permettre au régulateur d'intervenir lors de collusions entre opérateurs. Le mandat de révision du Conseil fédéral ne va pas aussi loin que l'avis du Surveillant des prix.

Le Conseil fédéral a modifié son mandat de révision de la LTC de manière conséquente suite aux résultats de la consultation publique. Comme le recommandait le Surveillant des prix, la révision de la loi va se faire désormais en **une seule étape et non en deux**. Il s'agit en particulier d'éviter que la loi ne soit rapidement obsolète en réglant uniquement l'accès au cuivre dont l'importance diminue continuellement. La **neutralité technologique** de la régulation de l'accès au réseau, qui concerne notamment l'usage en commun sans discrimination des réseaux en fibre et des réseaux mobiles des opérateurs dominants, ne sera par conséquent pas reportée à une deuxième hypothétique révision de la loi. L'autorité de régulation pourra ainsi être tenue d'intervenir en cas de dysfonctionnement dans l'accès au réseau des entreprises dominantes, que ce soit dans la fibre optique ou dans le mobile.

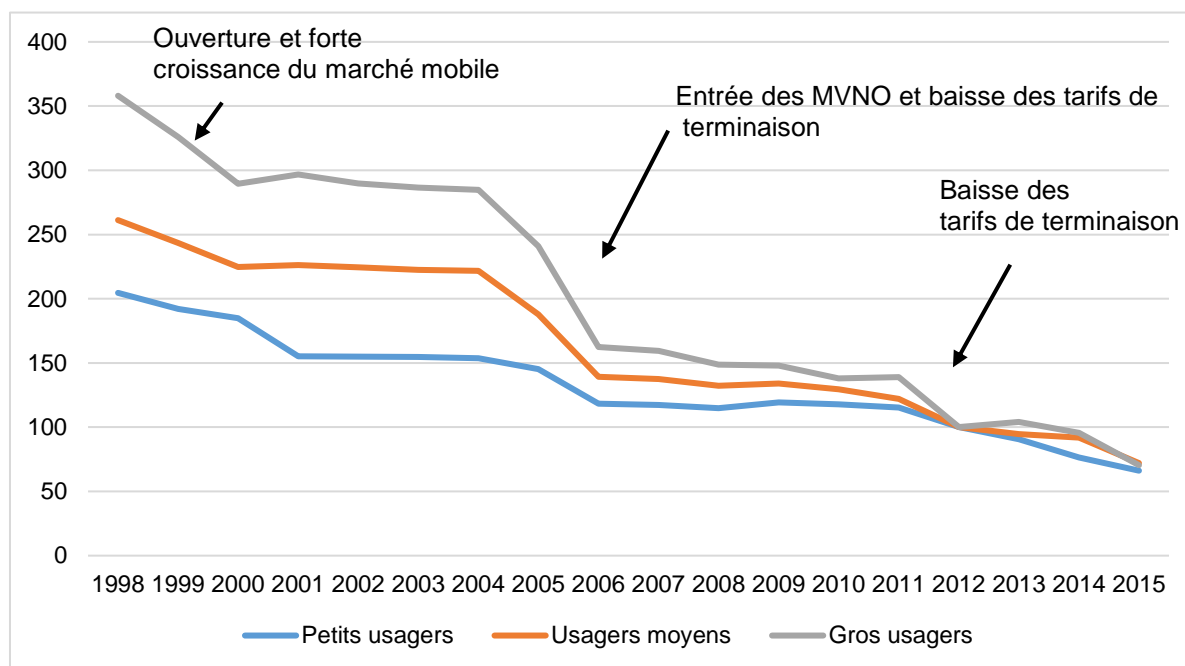
Le Surveillant des prix regrette que la révision n'entreprenne pas une mesure centrale visant à renforcer la concurrence sur le marché mobile : la régulation de l'accès au réseau des concessionnaires mobiles (Salt, Sunrise, Swisscom) pour les opérateurs ne disposant pas de leur propre réseau (les **MVNO**). La révision de la loi devrait être l'occasion de lutter efficacement contre les prix élevés dans le marché mobile. Selon le rapport annuel 2015 de la Commission de la communication (ComCom), un usager moyen en Suisse paie en août 2015 8 euros de plus, ou 40 pour cent en plus, que la moyenne des pays de l'OCDE pour un panier moyen comprenant voix et données mobiles, en prenant en compte les produits les moins chers commercialisés par les plus grands opérateurs de chaque pays. A titre d'exemple, l'abonnement mobile tout inclus le moins cher du plus grand opérateur allemand coûte 21 euros par mois (abonnement « O2 Free S », sans TVA) contre 60 francs par mois (abonnement « NATEL Infinity 2.0 XS », sans TVA) pour celui de Swisscom. Même les abonnements des opérateurs alternatifs de Swisscom sont plus chers.

Les raisons liées à la cherté des communications mobiles suisses sont connues. Outre les coûts plus élevés liés à la typologie du territoire et aux normes environnementales plus strictes, l'ouverture tardive du marché mobile suisse a contribué aux prix élevés, dans la mesure où elle a donné un avantage concurrentiel à Swisscom et a affaibli la concurrence. En effet, Swisscom a pu installer ses antennes avant l'instauration des valeurs limites strictes des installations fixées dans l'Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) de 1999 qui a compliqué la recherche d'emplacements pour les concurrents. Cette avance dans l'infrastructure a permis à Swisscom d'engranger davantage de recettes et par ce fait de diriger le marché. Les concurrents de Swisscom ne peuvent que s'adapter à ses offres et n'ont ainsi pas réussi à attaquer sa part de marché qui reste stable autour des 60 pour cent, alors que dans les pays de l'Union européenne (UE), la part de marché des opérateurs historiques se situe en moyenne aux alentours des 40 pour cent. Cette immuabilité dans les rapports de force se traduit par une faible intensité de la concurrence et des prix élevés.

La régulation de l'accès au réseau des concessionnaires mobiles permettrait de stimuler la concurrence et de baisser les prix. A la différence des autres pays européens, les MVNO n'occupent en Suisse que des niches de marché. Leur entrée sur le marché suisse en 2005 était pourtant prometteuse, dans la mesure où elle était suivie d'une diminution importante des prix allant jusqu'à 35 pour cent pour les gros usagers, selon l'indice des coûts des services de téléphonie mobile de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Cette diminution a été également possible grâce à la baisse

des tarifs de terminaison mobile effectuée en 2005 par les opérateurs. Depuis l'ouverture du marché en 1998, une autre baisse significative des prix au détail que celle de 2005 a eu lieu en 2011 (voir le graphique 1). Cette baisse était provoquée par la forte diminution des tarifs de terminaison mobile (50 pour cent) des opérateurs mobiles fin 2010, effectuée probablement sous pression des autorités suite au rapport sur l'évaluation du marché des télécommunications du Conseil fédéral de septembre 2010. Swisscom par exemple diminua ses tarifs de terminaison mobile de 14 centimes en 2010 à 7 centimes début 2011. Cette vue sur le passé permet de conclure que des mesures visant à baisser les tarifs de terminaison et à faciliter l'accès pour les acteurs ne disposant pas de leur propre réseau permettraient d'intensifier la concurrence et de baisser les prix.

Graphique 1 : Indices de prix des services de communication mobile selon les profils d'utilisateurs, 100 = période 2012



Source des indices : OFCOM

Une intensification de la concurrence sur le marché mobile par une réglementation des prix d'accès pour les MVNO aurait également une influence sur les prix du **Roaming**. Les mesures prévues dans ce domaine par le Conseil fédéral dans son projet de révision de la LTC vont certes dans la bonne direction, mais ne vont certainement pas être appliquées avant des années et sont soumises à des conditions. Le Surveillant des prix est d'avis au contraire qu'il est nécessaire de régler dès à présent les prix surélevés du Roaming, d'autant plus que les citoyens de l'Union européenne n'auront en principe plus de suppléments de Roaming pour leurs communications à l'intérieur de l'UE dès mi 2017. Selon les données du premier trimestre 2016 de l'organe des régulateurs européens (BEREC), les citoyens suisses payaient fin 2015 en moyenne plus de 7 fois plus (0.388 euros) que les citoyens de l'EEE (0.053 euros) pour le téléchargement en Roaming à l'intérieur de l'EEE de 1 Mb de données. Afin de supprimer ces tarifs surélevés des opérateurs suisses, il convient d'intensifier la concurrence par les MVNO ou de plafonner les prix du Roaming.

Finalement, au contraire de ce qui était prévu dans le premier projet de révision, le Conseil fédéral maintient le modèle de « primauté des négociations » prévu dans la LTC, alors qu'il représente, selon le Surveillant des prix, l'un des points faibles majeurs de la loi actuelle. Le projet soumis lors de la consultation d'**élargissement des compétences de la ComCom est en effet abandonné**, ce qui est regrettable. A travers le modèle en vigueur de primauté des négociations, la loi légitime des comportements collusifs entre opérateurs. Ainsi, les opérateurs se sont entendus pendant des années sur des prix des terminaisons mobiles présumés supérieurs aux prix d'accès orientés sur les coûts

prévus dans la loi, sans que le régulateur ne puisse intervenir. En janvier 2016, les tarifs suisses de terminaison mobile étaient encore en moyenne plus de 5 fois plus élevés que ceux de l'UE, se situant en moyenne à 5.9897 centimes d'euros par minute d'appel contre 1.0616 en moyenne pour les opérateurs de l'UE. Le régime légal actuel (la primauté des négociations) crée en outre des insécurités juridiques, car il n'est pas clair dans quels marchés un acteur dispose d'une position dominante et quels prix d'accès doivent être orientés sur les coûts selon l'art. 11 de la LTC. Ceci est au désavantage des plus petits concurrents, qui n'ont pas les ressources nécessaires ainsi que les informations suffisantes pour porter plainte contre leur fournisseur de réseau. Du point de vue du Surveillant des prix, la ComCom doit pouvoir intervenir non seulement lors de plaintes, mais doit pouvoir également **intervenir d'office** lorsque qu'un opérateur dominant discrimine ses concurrents ou exige des prix d'accès surélevés pour l'utilisation en commun de son infrastructure.

Il s'agit de voir à présent comment seront concrétisées les réglementations planifiées dans le message sur la modification de la LTC qui doit être élaboré d'ici septembre 2017. Le Surveillant des prix regrette qu'une réglementation de l'accès au réseau pour les MVNO ne soit pour l'instant pas réalisée et que le projet d'élargissement des compétences du régulateur soit abandonné.

Le Surveillant des prix, le 14 décembre 2016