

Explications relatives à la révision de l'OST

Section 1: Concession de service universel

Art. 16, al. 5 Octroi de la concession

L'article 18 al. 2 de la LTC prévoit que si l'appel d'offres ne suscite aucune candidature adéquate, la commission peut faire appel à un concessionnaire pour assurer le service universel. Il s'agit de préciser dans le nouvel alinéa 5 les conditions essentielles dans lesquelles on peut considérer qu'il n'y a eu aucune candidature adéquate. Le premier cas de figure est celui dans lequel aucun candidat ne satisfait les critères d'adjudication préalablement fixés, c'est-à-dire ceux qui figurent dans les documents relatifs à l'appel d'offres public. Le second cas de figure est celui dans lequel l'appel d'offres ne s'est pas déroulé dans des conditions suffisamment concurrentielles pour qu'on ait la certitude que le vainqueur potentiel offre vraiment le meilleur rapport entre les prestations fournies et le coût y relatif. On relèvera que le risque qu'une telle situation se produise est particulièrement élevé lorsqu'un opérateur domine le marché ou que le nombre de postulants est relativement peu élevé. Dans ce dernier cas, l'on peut subodorer que la pression concurrentielle exercée sur les candidats peut se révéler insuffisante et / ou qu'un danger de collusion peut survenir.

Art. 17 Contribution à l'investissement

Le nouvel article 17 permet de définir et de calculer la contribution à laquelle a éventuellement droit le concessionnaire du service universel. Le premier alinéa reprend la notion de l'article 38 LTC al. 2. Selon cet article, le produit des redevances de concession de services de télécommunication doit servir exclusivement au financement des frais non couverts du service universel. Il ressort également de cet article que le montant total des redevances perçues sur les concessions de services de télécommunication doit permettre la couverture des contributions à l'investissement au sens de l'article 19 LTC.

Le deuxième alinéa définit la notion de coût net total du service universel. Sous l'angle de la rationalité économique, le concessionnaire du service universel devrait donc recevoir périodiquement une contribution égale au coût total net du service universel. Le coût total net correspond au coût supplémentaire que doit supporter le fournisseur en raison de l'obligation de fournir le service universel, déduction faite de l'évaluation monétaire des avantages immatériels. Il s'agira dès lors de distinguer les prestations non rentables du service universel et d'en évaluer les coûts pour le concessionnaire du service universel. Le coût total net équivaut donc à la différence entre le coût net supporté par l'entreprise qui fournit le service universel et celui qu'elle devrait supporter si elle ne le fournissait pas.

Art. 18 Calcul du coût total net

Le but de l'appel d'offres est d'identifier le candidat qui sera susceptible d'assurer la fourniture des prestations relevant du service universel de la manière la plus efficace possible, c'est-à-dire avec le minimum d'inputs et donc au moindre coût.

Dans le cadre de l'appel d'offres, il n'est évidemment pas envisageable de prescrire une méthode détaillée pour identifier le coût, puisque ce ne serait pas compatible avec la liberté qu'a chaque entreprise d'adopter des règles et pratiques financières et comptables qui tiennent compte adéquatement de ses propres besoins. Néan-

moins, afin de pouvoir mettre tous les candidats sur un pied d'égalité et de manière à s'assurer que le coût de la fourniture serait le même que celui qui aurait été dégagé dans un environnement pleinement concurrentiel, il convient de prescrire un certain nombre de principes généraux et de garantir la qualité des données utilisées pour le calcul. C'est là la vocation du nouvel article 18.

L'alinéa 1 met l'accent sur un postulat fondamental, à savoir que le coût net du service universel doit être celui supporté par un fournisseur efficace, et dégage un certain nombre de principes essentiels qui devront être suivis lors de l'estimation du coût. On relèvera que l'efficacité vers laquelle l'on souhaite tendre n'est pas une efficacité que l'on pourrait qualifier d'absolue - c'est-à-dire qui résulterait d'une modélisation purement théorique, conçue en l'an zéro et prenant place dans un environnement de concurrence parfaite -, mais une efficacité de nature plus pratique, qui tienne compte de la réalité et de certaines de ses contingences. On soulignera encore que le postulat d'efficacité s'applique à l'aménagement du ou des réseaux ainsi qu'aux processus de production.

En vertu du premier principe (cf. let. a), l'estimation doit reposer sur des bases actuelles, en tenant compte des perspectives futures (« forward looking »). Sur le plan économique, cette approche est tout à fait justifiée car toute décision d'investissement, quelle qu'elle soit, doit être prise sur le moment, en considérant la situation actuelle sur le plan des inputs et en établissant des pronostics sur les résultats futurs. On relèvera que si l'on souhaite recourir à une telle approche, il est nécessaire d'évaluer le coût des immobilisations corporelles, et du réseau en particulier, sur la base des coûts de remplacement. C'est ce qu'on entend par le principe du « modern equivalent assets » (MEA) présenté à la lettre b. Le MEA est l'évaluation des actifs déjà existants au coût qui serait occasionné s'il fallait les remplacer par des actifs actuellement disponibles sur le marché et offrant les mêmes fonctionnalités, soit ceux que serait concrètement susceptible d'utiliser un nouvel entrant sur le marché.

La lettre c présente le troisième principe, à savoir que le taux de rémunération du capital engagé ne doit pas être excessif. Il doit en effet être en rapport avec la rémunération usuelle du secteur et tenir compte du risque spécifique lié à la fourniture du service universel.

Selon le quatrième principe (cf. let. d), les amortissements comptables doivent, dans la mesure du possible, être en rapport avec la dépréciation économique réelle des actifs immobilisés. La durée de vie des investissements doit correspondre à leur durée de vie économique, c'est-à-dire au nombre d'années durant lesquelles on s'attend à ce qu'ils soient productifs.

En vertu du dernier principe (cf. let. e), il convient, lors du calcul du coût total net, de tenir adéquatement compte de toutes les recettes, directes et indirectes, découlant de l'activité considérée ainsi que, dans la mesure du possible, des effets économiques induits et des avantages immatériels découlant de la fourniture du service universel. Comme exemple d'effets économiques induits et d'avantages immatériels, on peut citer l'effet marketing résultant de la mise à disposition à une vaste échelle de postes téléphoniques publics payants ou l'effet positif de la détention de la concession de service universel sur la réputation de l'entreprise. Notons que ces effets sont difficiles à estimer et que leur ampleur dépend, entre autres, de la taille du territoire concessionné et de la durée de la concession.

Enfin, on relèvera qu'il ne sert à rien de prescrire des principes généraux si l'on n'a pas la certitude que les données utilisées pour le calcul proviennent de sources fiables et transparentes. L'alinéa 2 a donc pour vocation de préciser une telle exigence.

Pour conclure, on précisera encore que pour estimer le coût net du service universel, l'on s'est inspiré de l'approche qui a été adoptée pour le calcul des coûts d'interconnexion lorsqu'il y a dominance d'un fournisseur sur le marché. Cependant, si l'approche est la même, en ce sens qu'elle a pour vocation de calculer le coût d'une prestation tel qu'il serait supporté par un opérateur efficace évoluant dans un environnement concurrentiel, l'application pratique de cette approche est susceptible de différer légèrement de manière à pouvoir tenir adéquatement compte des spécificités du service universel.

Section 2: Obligations du concessionnaire du service universel

La section suivante règle les différentes obligations du concessionnaire du service universel. L'article 19 détermine quels sont les services qu'il doit fournir. La description de ces services permet également de différencier les fournisseurs de prestations relevant du service universel – leurs obligations étant réglées dans la section 3 – des autres fournisseurs de services de télécommunication. Les articles suivants définissent donc de façon détaillée les prestations de service qui doivent être fournies par le concessionnaire du service universel. Une distinction nette peut ainsi être opérée entre la définition des prestations relevant du service universel et les obligations du concessionnaire du service universel.

Art. 19 Prestations du service universel

Art. 19, al. 1^{er}, let. a

Afin de pouvoir utiliser les prestations relevant du service universel, il faut un point de raccordement au réseau (= point de terminaison de réseau), qui doit être fourni sous la forme d'un canal de communication possédant des caractéristiques particulières en matière de qualité. Grâce à ce point de terminaison, l'abonné obtient l'accès aux services publics de transmission de la voix et des données. Le terme de raccordement peut prêter à confusion puisqu'il peut être interprété de diverses façons (ligne de raccordement, point d'introduction du bâtiment ou accès au service téléphonique public). On a donc introduit la notion de point de terminaison du réseau afin de désigner explicitement le lieu physique où l'abonné a accès au service téléphonique public. En introduisant la notion de point de terminaison du réseau (PTR), l'accès au service téléphonique public¹ est clairement focalisé sur l'interface utilisée par l'abonné. La neutralité des technologies (par exemple : fibre optique, ligne de cuivre, raccordement sans fil) qui peuvent être utilisées dans le réseau de raccordement est ainsi garantie.

En outre, les modifications envisagées permettent de se rapprocher de la terminologie plus actuelle et mieux adaptée de l'Union européenne. Dans la mesure où la technologie d'accès n'est pas spécifiée et doit rester neutre, il est préférable de séparer la définition des services de téléphonie vocale, de communications par télécopie et de communications de données. On précisera que le concessionnaire du service universel doit offrir les trois services susmentionnés.

L'introduction du terme "télécopie" ne constitue pas une modification de l'étendue du service universel. En effet, les communications par télécopie (ou par fax) relevaient selon l'ancienne teneur soit de la transmission de la parole soit de la trans-

¹ On rappellera qu'à l'art. 16, al. 1, let. a LTC, le service téléphonique public est défini comme étant la transmission de la parole en temps réel au moyen de techniques de télécommunication, y compris la transmission de données faisant appel à des débits compatibles avec les voies de la transmission de la parole. L'interprétation de cet article implique que celui qui n'offre que de la communication de données n'est en principe pas considéré comme étant un fournisseur de prestations relevant du service universel.

mission des données en fonction de la technologie utilisée. La modification envisagée clarifie que le raccordement doit permettre également les communications par télécopie.

Enfin, bien que les communications de données font déjà partie des prestations relevant du service universel, il est précisé que lesdites communications de données doivent rendre possible un accès à l'Internet à des débits de données raisonnables. On entend par raisonnable le débit de données dont jouit la majorité des abonnés et qui permet l'accès à l'Internet. Le débit minimum est spécifié dans les critères de qualité.

La sélection à fréquence vocale au clavier, option technique qui permet d'établir les communications, est supprimée de la définition du raccordement. Cette fonctionnalité est spécifique à la technologie de raccordement analogique et ne concerne pas les autres technologies. Afin que la définition du raccordement réponde au principe de la neutralité technologique, soit que la définition soit aussi indépendante que possible des aspects temporels et technologiques, la sélection à fréquence vocale au clavier ne doit pas faire partie de la définition générale du raccordement. Dans la mesure où selon l'article 20 modifié, le concessionnaire du service universel doit au minimum offrir un raccordement analogique, l'obligation de fournir la sélection à fréquence vocale est introduite dans les obligations spécifiques du concessionnaire du service universel pour le raccordement analogique.

Art. 19, al. 1, let. e

La nouvelle teneur de la lettre e de l'alinéa 1^{er} de l'article 19 modifie la terminologie en remplaçant "cabine téléphonique" par "poste téléphonique public payant". Cette modification terminologique ne concerne que le texte français. La notion de poste téléphonique public payant permet au concessionnaire du service universel de fournir des téléphones publics sans qu'il soit nécessaire de les installer à l'intérieur de cabines fermées. Ainsi, les postes téléphoniques publics pourront être installés, par exemple, sous la forme de bornes téléphoniques, ce qui devrait également permettre de réduire les coûts. Par ailleurs, la lettre e de l'alinéa 1^{er} de l'article 19 définit de manière plus précise les fonctionnalités minimum des postes téléphoniques payants. Les postes téléphoniques publics du service universel doivent être accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre et offrir des services permettant de donner et de recevoir, en temps réel, des appels nationaux et internationaux. Plus précisément, ils doivent permettre de donner et de recevoir des appels en Suisse, à l'étranger, et de donner accès notamment aux services dits à valeur ajoutée (0800, 0900, n° courts etc.). Le principe de l'interopérabilité des services doit également être garanti depuis un poste téléphonique public. Comme ils doivent être accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, les postes téléphoniques situés à l'intérieur de lieux privés comme par exemple les gares, les postes ou les aéroports ne feront plus partie des téléphones publics du service universel. Il faut noter à cet effet que les postes téléphoniques situés sur des lieux privés sont problématiques. En effet, contrairement au territoire communal qui fait partie des terrains du domaine public, les concessionnaires n'ont pas un droit à installer des postes téléphoniques publics dans des lieux privés. Il n'est pas possible de conserver cette obligation dans le service universel puisque le concessionnaire aurait une obligation qui dépendrait du bon vouloir d'autres entreprises privées n'ayant pas elles-mêmes d'obligation de mettre à disposition des emplacements pour postes téléphoniques publics.

Il est également précisé que les postes téléphoniques publics payants doivent permettre l'acheminement des appels vers les centrales d'alarme compétentes (numéros 112, 117, 118, 143, 144, 147) au sens de la lettre c du même alinéa.

L'accès aux annuaires des abonnés doit en outre être garanti aux conditions de la lettre d du même alinéa. Dès lors, l'accès aux annuaires peut se faire au moyen d'annuaires imprimés, électroniques ou encore par des services de renseignements.

Art. 20 Raccordement

Les dispositions légales actuelles concernant le raccordement (art. 16) réglementent la situation dans le domaine du raccordement ainsi que les responsabilités en matière de sécurité et d'accès au raccordement. Toutefois, étant donné que le nouvel art. 19, al. 1, lit. a ne dit plus rien sur les obligations du concessionnaire du service universel par rapport au raccordement, cet aspect doit être précisé ici.

Le concessionnaire du service universel est donc tenu d'offrir à la totalité des abonnés toutes les prestations du service universel par le point de terminaison du réseau défini à l'art. 19, al. 1, lit. a. Les abonnés doivent conserver le droit d'utiliser les prestations du service universel à l'emplacement qu'ils souhaitent au sein d'une zone habitée, en général à leur domicile, et à un niveau de qualité garanti. Pour cette raison, la formulation selon laquelle l'accès au réseau (raccordement) se trouve à l'intérieur du bâtiment a été conservée, puisque c'est de cette façon que le droit des utilisateurs à disposer d'un accès à un emplacement précis et déterminé est exprimé de la meilleure manière.

Afin que toutes les catégories de population disposent des mêmes possibilités d'accès au réseau téléphonique public, le concessionnaire du service public doit être obligé d'offrir les interfaces les plus couramment utilisées aujourd'hui pour l'accès au service téléphonique public par le point de terminaison du réseau décrit à cet effet (art. 19, al. 1, let. a).

Il s'agit traditionnellement du raccordement analogique. Pour son offre minimale, le concessionnaire du service universel est donc tenu de mettre à la disposition de tous les abonnés un raccordement de ce type (art. 20, al. 1). Cela permet en outre de garantir que les appareils terminaux analogiques puissent continuer à être utilisés.

Conformément à l'art. 20, al. 2, le concessionnaire du service universel sera désormais également tenu de mettre à disposition des abonnés, s'ils le souhaitent, un raccordement numérique comme interface d'accès au service téléphonique public. Aujourd'hui déjà, le raccordement numérique fait partie de l'offre standard des fournisseurs de services de télécommunication. Par conséquent, cette nouvelle obligation introduite dans la concession du service universel tient compte du besoin déjà très répandu de disposer d'un accès au réseau par la technologie numérique. Il est déjà prévu que des applications de commerce électronique et de e-government, ainsi que de nombreuses offres de divertissement, soient proposées à moyen terme à des capacités de transmission plus élevées que celles offertes par les raccordements analogiques traditionnels. Il s'agit également, sur le plan politique, d'un encouragement à la société de l'information, conformément aux principes fixés par le Conseil fédéral dans sa Stratégie du 18 février 1998 pour une société de l'information en Suisse.

La protection contre l'accès abusif aux installations de télécommunication et le sort des installations domestiques sont désormais réglées à l'art. 21.

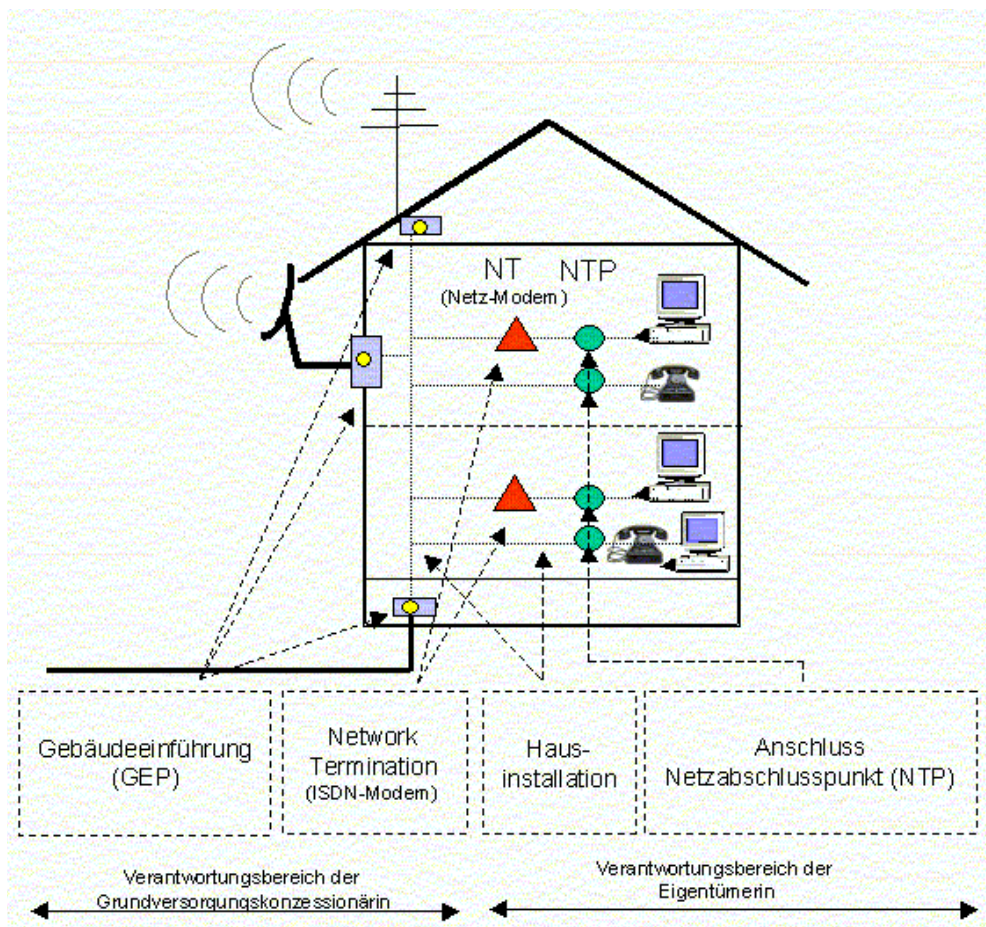
Art. 21 Point d'introduction au bâtiment (PIB)

L'accès au service téléphonique public se fait par le biais d'un terminal appartenant à l'abonné et connecté au point de terminaison du réseau. Le point de terminaison du réseau (PTR) est ainsi relié, par le biais de l'installation domestique, au point d'introduction au bâtiment (PIB) et donc aux installations de télécommunication du

concessionnaire du service universel, ce qui permet à l'abonné d'utiliser les prestations de services de télécommunication concernées.

Afin de pouvoir opérer une distinction nette entre les domaines de responsabilité pour les installations de télécommunication qui doivent être mises à disposition pour la fourniture de prestations du service universel, il faut pouvoir se baser sur un point de référence clairement défini. L'introduction du "point d'introduction au bâtiment" comme point de référence permet ainsi de créer une base pour cette distinction et de combler parallèlement les lacunes des formulations utilisées jusqu'à présent, c'est-à-dire "Le raccordement se trouve en principe à l'intérieur du bâtiment" et "Les installations domestiques font partie du raccordement".

Comme mentionné plus haut, le point d'introduction au bâtiment représente une véritable séparation entre l'installation domestique privée du propriétaire et les installations de télécommunication du concessionnaire du service universel. Ce dernier doit tenir à disposition les installations nécessaires pour la fourniture de services de télécommunications jusqu'au point d'introduction au bâtiment. Le propriétaire, de son côté, doit installer et exploiter l'installation domestique nécessaire pour l'utilisation de services de télécommunication (du point d'introduction au bâtiment jusqu'au point de terminaison désiré).



Légende	
Netz-Modem :	modem réseau
Gebäudeeinführung (GEP) :	point d'introduction au bâtiment (PIB)
NT Network Termination (ISDN modem) :	NT terminaison du réseau (modem RNIS)
Hausinstallation :	installation domestique
Anschluss am Netzabschlusspunkt (NTP) :	raccordement au point de terminaison du réseau (PTR)
Verantwortungsbereich der Grundversorgungskonzessionärin :	responsabilité du concessionnaire du service universel
Verantwortungsbereich der Eigentümerin :	responsabilité du propriétaire

Étant donné qu'il y a une dépendance directe entre le point d'introduction au bâtiment et l'installation domestique qui doit être mise en place par le propriétaire (la pose du point d'introduction au bâtiment exige un nouveau câblage de l'installation domestique et vice-versa), les propriétaires doivent avoir la possibilité, en cas de nouvelle installation, de décider de la position du point d'introduction au bâtiment, puisque c'est la seule façon de tenir compte des caractéristiques locales (bâtiments, abonnés, voisins) et d'éviter les conflits avec d'autres infrastructures.

Au cas où les obligations liées à la fourniture des prestations du service universel seraient transférées d'un concessionnaire à un autre (du fait de la mise au concours périodique de la concession de service universel), il faut garantir que les abonnés ainsi que les propriétaires n'en subissent aucun inconvénient. Si un nouveau concessionnaire choisit ainsi un autre tracé de ligne que celui qui était utilisé jusqu'à présent (en surface / souterrain), il ne peut le faire que s'il prend en compte le point d'introduction au bâtiment existant. En outre, il doit mettre à disposition toutes les installations de télécommunication (lignes) jusqu'au point d'introduction au bâtiment existant (boîte de raccordement).

Art. 23 Blocage des communications sortantes

On relèvera que le blocage de toutes les communications sortantes, à l'exception des appels d'urgence, peut être un instrument utile pour tous les usagers soucieux de mieux maîtriser leurs dépenses en matière de télécommunication.

A ce titre, l'alinéa 1 prévoit que le concessionnaire du service universel offre gratuitement cette possibilité à tous ses clients. Par gratuitement, on entend que le concessionnaire n'a pas le droit de prélever une taxe mensuelle. En revanche, il peut exiger le paiement d'un montant unique raisonnable destiné à couvrir le coût causé par l'activation du blocage. Ce montant n'est cependant pas exigible si le blocage est demandé lors de la conclusion du contrat. Si cette disposition est plus favorable aux consommateurs que la pratique actuelle, elle est cependant bien en deçà de ce qui est prévu dans le projet de directive européenne concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, laquelle directive prescrit la gratuité pour toute interdiction sélective des appels sortants fournis par la ou les entreprises désignées pour assurer le service universel (cf. Article 10, Dispositions particulières concernant le caractère abordable des tarifs et la maîtrise des dépenses). Ainsi, la solution proposée ici est le fruit d'un compromis entre tous les intérêts en jeu.

L'alinéa 2 prévoit que le montant unique requis pour le rétablissement de toutes les communications sortantes doit également être raisonnable et couvrir les seuls coûts causés par la désactivation du blocage.

Art. 24 Localisation des postes téléphoniques publics payants

Le système actuel de localisation des cabines téléphoniques publiques est basé sur la situation historique du réseau de cabines téléphoniques de Swisscom. Ainsi, la suppression de cabines téléphoniques publiques n'est aujourd'hui possible qu'avec l'accord de l'autorité concédante. Cette dernière décide, selon certains critères, de l'opportunité de supprimer une cabine téléphonique. Un tel système est incompatible avec la mise au concours de la concession de service universel dans la mesure où un nouvel opérateur pourrait être amené à déployer son propre réseau de téléphones publics afin de satisfaire aux obligations du service universel. Nous devons donc fixer les obligations relatives aux postes téléphoniques publics payants afin qu'elles soient applicables aussi bien à un opérateur devant créer un réseau qu'à un opérateur possédant déjà un réseau de téléphones publics.

Selon le nouvel article 24, la commission fédérale de la communication définit périodiquement le nombre d'emplacements minimum par commune où doit se trouver au moins un poste téléphonique public payant. L'obligation relative à la localisation ne se rapporte plus aux postes téléphoniques publics mais aux emplacements où doivent être installés un ou plusieurs postes téléphoniques publics. En définissant le nombre d'emplacements et non pas le nombre de cabines, on évite que les postes téléphoniques publics payants auxquels aurait droit une commune ne se situent au même endroit. Si la demande exige que, sur un même emplacement, plusieurs postes téléphoniques soient installés, le libre marché les fournira.

Afin de déterminer le nombre de postes téléphoniques publics par commune, l'autorité concédante veillera à garantir l'installation d'au moins un poste téléphonique public payant dans chaque commune politique. Pour déterminer le nombre d'emplacements obligatoires par commune l'autorité concédante tiendra compte notamment de la population, de la surface et des spécificités des communes politiques (besoins sociaux spécifiques, groupement communal avec entités historiques, topologie, etc.).

La liste actuelle des cabines téléphoniques publiques du service universel compte environ 9300 cabines ce qui correspond à environ 6900 emplacements. Pour définir le nombre d'emplacements dévolus à chaque commune, l'autorité concédante se basera de manière générale sur la situation actuelle qui tient compte dans une grande mesure des critères énoncés ci-dessus. Comme les besoins relatifs aux téléphones publics diminuent en raison de l'essor de la téléphonie mobile - on compte environ quatre millions d'abonnements de téléphonie mobile en Suisse - l'autorité concédante pourrait décider de réduire le nombre d'emplacements obligatoire dans chaque commune. Afin de s'adapter à l'évolution des besoins dans le domaine des téléphones publics, l'autorité concédante pourra périodiquement redéfinir la liste des emplacements. Elle pourra déléguer cette tâche à l'Office fédéral de la communication.

En vertu de l'alinéa 2, c'est à l'autorité concédante qu'il appartient de désigner le ou les emplacement exacts auxquels chaque commune a droit. Cet alinéa augmente néanmoins le rôle des communes en leur attribuant une certaine compétence dans la localisation des emplacements sur lesquels doivent être installés des postes téléphoniques publics payants. En effet, afin de permettre une distribution efficiente des emplacements de postes téléphoniques publics, la commune négocie avec le concessionnaire du service universel, le ou les emplacement exacts auxquels elle a droit. Les communes sont en effet les mieux à même de définir où se situent les emplacements les plus adéquats. Selon l'alinéa 3, l'autorité concédante reste compétente pour décider des emplacements exacts, et ce d'autant plus si les autorités communales et le concessionnaire du service universel ne parviennent pas à s'entendre. On relèvera que le processus proposé permet également à l'autorité concédante de prendre en considération les doléances éventuelles de groupes d'intérêt s'étant sentis insuffisamment représentés par les autorités.

Art. 25 Critères de qualité

Les prestations du service universel doivent être fournies par le concessionnaire du service universel avec un certain degré de qualité dans tout le pays. Afin de pouvoir fixer les valeurs qualitatives (valeurs-cibles) dans les prescriptions techniques et administratives, il est nécessaire de déterminer les critères de qualité à appliquer à cet effet.

Par analogie aux différences opérées à l'art .19, al. 1, let. a entre la réalisation d'un accès physique au réseau (PTR), un service de transmission de la voix et un service de transmission de données, il convient de définir une valeur limite pour chacun de ces services, puisqu'ils n'ont pas les mêmes caractéristiques. La nouvelle struc-

ture de l'art. 25 est donc fondée sur la différenciation des services figurant à l'art. 19, al. 1, let. a et constitue ainsi une meilleure base pour fixer les valeurs limites dans les prescriptions techniques et administratives.

Un seul nouveau critère a été inclus dans le catalogue des critères de qualité, à savoir la "disponibilité". Ce critère doit garantir à l'avenir aussi bien la disponibilité du raccordement (p.ex. exploitation en cas de coupure locale de courant) que des services de transmission de la voix et de données (p.ex. pannes de certaines centrales ou de parties du réseau).

L'alinéa 2 décrit la procédure afin qu'il soit possible de fixer dans un délai raisonnable des valeurs limites appropriées et basées sur les normes internationales actuelles.

Art. 26 Prix plafonds

Par rapport aux dispositions précédentes régissant la fixation des prix plafonds, l'on peut observer deux changements importants. Le premier consiste dans le fait que les prix sont présentés déduction faite de la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Un tel changement permettra au concessionnaire de répercuter, rapidement et intégralement s'il le souhaite, les augmentations futures de la TVA sans que cela nécessite un changement au niveau de l'ordonnance. Le second changement se traduit par le fait que l'on a renoncé à prescrire une tarification par tranche de dix centimes² tel que cela a été pratiqué jusqu'à présent pour des raisons historiques. Un tel système, qui présente d'ailleurs l'inconvénient d'être peu transparent pour les consommateurs, ne correspond plus aux pratiques actuellement en cours et est sur le point de tomber en désuétude. Preuve en est, aucun nouvel opérateur évoluant sur le marché de la téléphonie n'y a recouru jusqu'à présent. Le législateur ne souhaite donc pas promouvoir plus longtemps un système devenu obsolète. Désormais, les prix seront exprimés par minute et la tarification devra se faire à la seconde.

Avant d'examiner plus en détail les prix plafonds proposés pour l'abonnement ainsi que pour les communications établies depuis les raccordements fixes privés, on rappellera que les prix plafonds sont conçus comme des limites supérieures à ne pas dépasser. Cette contrainte étant respectée, rien n'interdit au concessionnaire du service universel d'offrir des prix plus bas, soit uniformément, soit de manière sectorielle.

Le prix plafond mensuel pour un raccordement effectué par l'intermédiaire d'une interface analogique et l'inscription principale dans l'annuaire n'a pas encore été fixé de manière définitive. Mais, il se situera dans une fourchette allant de CHF 30 à 35, déduction faite de la TVA. En effet, suite à des estimations récentes et non définitives réalisées par l'entreprise Swisscom, il apparaît que le coût du service universel, c'est-à-dire de la desserte de tous les usagers dans toutes les régions du pays, est tel que seule une augmentation substantielle du prix de l'abonnement permettrait de couvrir les coûts. Pour réaliser cette estimation, Swisscom a adopté l'approche qui consiste à calculer la charge qu'un opérateur efficace évoluant dans un environnement concurrentiel aurait dû supporter en l'an 2000 pour desservir les usagers et les régions qui ne le seraient pas dans les conditions normales du marché. Avant de pouvoir fixer un prix définitif, il sera nécessaire de disposer de chiffres définitifs puis de procéder à de longues investigations financières. On relèvera que du point de vue économique, il importe de fixer un prix du raccordement qui s'oriente sur les coûts tout en restant abordable puisque la loi pose une telle exigence. Si le prix devait être fixé bien en dessous des coûts, l'on observerait les deux inconvénients suivants :

² Le montant de 10 centimes donnant droit à un nombre de secondes de communication différent selon l'heure et le jour de la semaine.

- premièrement, cela tuerait dans l'œuf toute initiative visant à offrir des alternatives au niveau du raccordement et ce pour des raisons de rentabilité insuffisante;
- deuxièmement, les coûts liés à la desserte devrait être financés par un fonds alimenté par les redevances payées par les fournisseurs de services de télécommunication au bénéfice d'une concession, lesquels ne manqueront pas de répercuter cette charge sur leurs clients.

Que l'entreprise Swisscom soit chargée d'assurer la garantie du service universel à partir de 2003 ou qu'un autre opérateur remporte la mise au concours, peu importe. Ce qui compte finalement, c'est de fixer un prix plafond adéquat. C'est la raison pour laquelle l'on a consenti à une augmentation substantielle du prix de l'abonnement en vue d'opérer un rééquilibrage tarifaire. En ceci, la Suisse s'inscrit dans une tendance qui a été largement observée dans les pays européens depuis l'instauration de la libéralisation du marché des télécommunications. Si les consommateurs ont en effet vu leurs charges fixes augmenter, les coûts variables n'ont en revanche cessé de diminuer suite à la chute du prix des communications nationales et internationales.

Par contre, il n'a pas été fixé de prix plafond pour le raccordement établi par l'intermédiaire d'une interface numérique. Ce faisant, l'on a voulu éviter de créer une source supplémentaire de déficit, lequel s'il devait être important, finirait par être à la charge de tous les détenteurs d'une concession de télécommunication, via le paiement de redevances de concession.

En ce qui concerne le prix des communications établies depuis les raccordements fixes en direction d'autres raccordements fixes, l'on a estimé qu'il était important de conserver un prix plafond en guise de sécurité, et ce malgré le fait que la concurrence est bien implantée en Suisse et y a déjà déployé de nombreux effets positifs. D'ailleurs, si l'on compare le prix du panier des communications nationales établi par la fondation Teligen pour notre pays avec le prix moyen du panier pour tous les pays de l'OCDE, on constate que le prix du panier suisse est inférieur de 14.5% à la moyenne³.

Il est possible que l'entrée en vigueur du nouveau plan de numérotation⁴ ainsi que la portabilité géographique des numéros incitent certains opérateurs à offrir un tarif unique pour toute la Suisse et donc à renoncer au tarif local. Afin de ne pas entraver la dynamique naturelle des prix qui pourrait prendre place suite à l'entrée en vigueur du nouveau plan de numérotation, dynamique qui est d'ailleurs peu prévisible, l'on a renoncé à fixer un prix plafond pour la zone locale de même que l'on s'est refusé à fixer un prix plafond pour les communications nationales qui serait arbitrairement fixé entre le prix actuel des communications nationales et celui des communications locales. Par ailleurs, la difficulté principale consiste dans le fait qu'avec l'entrée en vigueur du nouveau plan, l'on ne sait plus comment fixer la zone dite locale. L'on s'est donc résolu à conserver un prix plafond pour les seules communications nationales. Certes, l'on ne peut pas exclure que la suppression du prix plafond pour les communications locales entraîne une légère augmentation du prix de ces dernières, et ce malgré des effets marketing peu avantageux pour ceux qui procéderont de la sorte. Il convient cependant de préciser que le risque de pénaliser indûment les consommateurs n'est pas élevé puisque ces derniers auront toujours la possibilité de choisir librement leurs fournisseurs, soit appel par appel soit en recourant à la pré-sélection. La concurrence jouant, le consommateur est en principe assuré d'obtenir la prestation requise au meilleur prix. Par ailleurs, en procédant ainsi, l'on se rapproche, au moins formellement, de ce qu'a voulu initialement le législateur, à savoir l'instauration d'un prix unique indépendant des distances.

³ Les paniers ont été établis pour les ménages en novembre 2000. Ils incluent les appels nationaux en direction du réseau fixe et en direction du réseau mobile. A nouveau, les prix sont nets de TVA et exprimés en US\$ PPA.

⁴ L'entrée en vigueur du nouveau plan de numérotation est prévue pour le 29 mars 2002.

Pour fixer les prix plafonds pour les communications nationales durant les trois périodes considérées (tarifs normal, réduit et de nuit), l'on a considéré les prix effectivement pratiqués par l'actuel concessionnaire du service universel. Par rapport aux prix plafonds en vigueur actuellement, les nouveaux prix plafonds affichent une baisse d'environ 50% en tarif normal et d'environ 20% en tarif réduit. Le prix plafond pour le tarif de nuit reste quant à lui inchangé. On précisera encore que ces prix plafonds sont légèrement plus élevés que les moyennes établies, pour les tranches tarifaires correspondantes, à partir des prix offerts par les principaux opérateurs offrant des communications nationales sur réseau fixe.

En ce qui concerne les appels effectués depuis les postes téléphoniques publics payants, il a été décidé de transformer la taxe de base pour l'utilisation en une taxe proportionnelle à la durée d'occupation. On relèvera que le paiement d'un forfait unique, quelle que soit la durée de la communication, n'est pas nécessairement très équitable. De surcroît, cela présente l'inconvénient de ne pas inciter l'utilisateur qui téléphone longuement à prendre conscience du fait que sa présence empêche les autres usagers de téléphoner. La taxe de base étant actuellement de CHF 0.5 et partant du constat que la durée moyenne d'un appel depuis un poste téléphonique public payant est d'environ 2.5 minutes, la taxe proportionnelle a été fixée à CHF 0.19 par minute, TVA déduite. Son paiement est dû tant pour les appels sortants qu'entrants.

Quant aux prix exigibles pour les communications établies depuis les postes téléphoniques publics payants, le principe de leur fixation reste inchangé. En effet, ils doivent être équivalents aux prix les plus élevés exigés pour les communications établies à partir des raccordements privés du réseau fixe.

Art. 27 Factures impayées et sûretés

Si le législateur a pris des dispositions visant à garantir le service universel, c'est qu'il a jugé important de prévenir tout risque d'exclusion en offrant à tous et partout un set minimum de services de télécommunication. Ces services sont donc considérés comme essentiels pour permettre la participation à la vie économique et sociale. Dans cette perspective, il paraît donc important de prendre certaines mesures destinées à faire prendre conscience à un usager des risques auxquels il s'expose en ne payant pas sa facture et à éviter que le concessionnaire du service universel ne puisse abuser de sa position privilégiée.

Ces mesures, présentées dans le nouvel article 27, ont pour vocation essentielle de régler la procédure qui sépare le non paiement des prestations relevant du service universel à la rupture définitive du contrat. On relèvera qu'elles doivent rester raisonnables de manière à éviter la création de distorsions concurrentielles trop importantes entre le ou les concessionnaires assurant le service universel et les autres opérateurs. On s'est donc largement inspiré de la pratique en vigueur lors de leur élaboration.

La première mesure, prévue à l'alinéa 1, permet de s'assurer que l'abonné recevra un préavis en bonne et due forme l'avertissant qu'il n'a pas payé sa facture. En prescrivant le blocage de toutes les communications sortantes durant un mois, l'alinéa 2 a pour objectif de concrétiser une partie des inconvénients auxquels l'abonné s'exposerait s'il devait persister à ne pas vouloir payer. Ces deux mesures ne s'appliquent évidemment pas lorsque l'abonné a commis une fraude ou lorsqu'il en a déjà bénéficié à plusieurs reprises.

Les alinéas 3 et 4 ont pour objectif de limiter les prétentions du concessionnaire du service universel en matière de recouvrement des frais occasionnés. Les montants requis servent à couvrir exclusivement les frais effectifs encourus et doivent rester raisonnables.

Lorsque l'abonné ne paie pas sa facture après l'avoir contestée en recourant à des arguments sérieux ou lorsque la facture impayée concerne des prestations qui ne relèvent pas du service universel (par exemple, une inscription supplémentaire dans l'annuaire), le concessionnaire du service universel n'a pas le droit, en vertu de l'alinéa 5, de bloquer les communications sortantes. L'on évite ainsi que ce dernier ne puisse abuser d'une éventuelle position privilégiée.

Enfin, l'alinéa 6 prévoit que le concessionnaire du service universel peut exiger, s'il le juge opportun, le versement de sûretés lorsque la solvabilité de l'abonné est devenue douteuse ou lorsque celle d'un nouveau client est équivoque. Dans un tel cas, la sûreté ne peut néanmoins pas excéder le coût de la consommation probable sur deux mois de services de télécommunication relevant du service universel. Comme exemples d'abonnés ou de clients potentiels présentant un risque d'insolvabilité, on citera les personnes ayant déjà occasionné des pertes au concessionnaire ou les ressortissants étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement.

Précisons encore qu'en adoptant de telles mesures, la Suisse est tout à fait en ligne avec ce qui est prévu dans le projet de directive européenne concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, laquelle directive prévoit qu'un certain nombre d'efforts soient faits de manière à ce que les consommateurs puissent surveiller et maîtriser leurs dépenses et éviter une interruption injustifiée du service (cf. Article 10, Dispositions particulières concernant le caractère abordable des tarifs et la maîtrise des dépenses).

Section 3: Obligations des fournisseurs de prestations relevant du service universel

Art. 29 **Annuaire**

Malgré le souhait exprimé dans la loi de disposer d'un annuaire global permettant à l'utilisateur de rechercher les coordonnées d'un correspondant sans avoir besoin de savoir a priori de quel concessionnaire ce correspondant est le client, l'obligation faite à tous les fournisseurs de prestations relevant du service universel de tenir à jour un annuaire de leurs abonnés au service téléphonique public n'est pas très clairement énoncée dans la loi⁵. L'alinéa 1 précise cette obligation en établissant un lien très marqué entre le fournisseur de services de télécommunication titulaire du numéro E.164 attribué à l'abonné et l'inscription dans l'annuaire.

L'alinéa 2 définit de manière exhaustive les données de base d'une inscription dans l'annuaire. Ces données de base sont divisées en deux parties: la première partie est l'inscription principale qui représente le minimum de données que l'abonné doit fournir s'il désire figurer dans l'annuaire et la deuxième partie comprend des données utiles que l'abonné peut exiger de faire figurer dans l'annuaire généralement contre paiement. La première partie correspond en fait à "l'inscription principale dans un annuaire d'abonnés" telle qu'elle est mentionnée dans le cadre du service universel. Elle fait partie du raccordement de service universel et est de ce fait gratuite, son prix étant compris dans le prix de l'abonnement du raccordement au service universel.

L'intégration dans les données de base de l'adresse de messagerie électronique (adresse e-mail) et de l'adresse internet (adresse universelle de ressource, en anglais "Uniform Resource Locator", URL) se justifie par le fait du déploiement tou-

⁵ On précisera que l'art. 21 de la LTC n'impose pas aux fournisseurs de services de télécommunication relevant du service universel l'obligation de publier les données d'annuaire.

jours croissant de ces services en marge du service téléphonique public et du service universel.

Pour des raisons de respect de la sphère privée, les abonnés peuvent demander de faire figurer leur prénom ou leur adresse sous forme abrégée. Cela ne doit cependant pas occasionner de confusions avec d'autres inscriptions dans l'annuaire.

Afin de garantir que la collecte des données de base auprès des abonnés ne soit pas faite de manière répétée par tous les prestataires de services d'annuaires et pour garantir une certaine intégrité des données d'annuaires en général, le fournisseur de services de télécommunication offrant le raccordement par le biais duquel l'abonné aura accès au service téléphonique public est seul responsable de la collecte des données de base auprès de ses abonnés. Il est également le seul à pouvoir modifier ces données de base sur demande de l'abonné. Ainsi, chaque fournisseur de services de télécommunication représente le point de contact unique par lequel l'abonné directement raccordé doit passer pour se faire inscrire dans l'annuaire ou pour y faire modifier les données de base y figurant.

Les fournisseurs de services de télécommunication en charge de gérer un annuaire de leurs abonnés au service téléphonique public doivent garantir l'accès en ligne et/ou le transfert en bloc de leurs données d'annuaires à quiconque le demande. En cas de transfert en bloc des données d'annuaires, une option de mise à jour des données au minimum quotidienne (*daily updates*) doit être prévue.

L'alinéa 6 a pour but de garantir que les données de base soient publiées partout de manière identique. L'abonné a ainsi l'assurance de voir ses données de base publiées conformément à ses indications chez tous les fournisseurs de services d'annuaires.

Le dernier alinéa permet à l'office d'édicter des prescriptions techniques et administratives relatives aux annuaires afin de préciser clairement les détails techniques et administratifs entre les différents acteurs concernés.

Section 4: Financement du service universel

La nouvelle section 4 intitulée financement du service universel est introduite dans le but de régler le financement du service universel par l'intermédiaire d'un fonds. En effet, l'article 19 de la loi sur les télécommunications prévoit que le fournisseur du service universel peut recevoir une contribution à l'investissement qui, selon l'article 38 LTC, doit être financée exclusivement par les redevances perçues auprès des concessionnaires de services de télécommunication. Il ressort donc de la loi qu'un transfert de fonds pourrait être opéré entre les concessionnaires de services de télécommunication et le concessionnaire du service universel. Dans le cadre de la mise au concours de la concession de service universel, il est possible que le nouveau concessionnaire du service universel se voie attribuer une contribution à l'investissement. Il faut donc prévoir le mécanisme de financement. Les articles de cette section permettent de calculer d'une part le montant de la contribution et, d'autre part, le montant des redevances servant à son financement.

Art. 33 Fixation de la contribution à l'investissement

L'article 33 règle les aspects liés à la détermination du coût du service universel. Selon l'alinéa 1^{er}, ce coût est calculé selon des principes identiques à ceux utilisés dans le cadre de l'appel d'offres.

Le deuxième alinéa prévoit que le concessionnaire doit fournir à l'autorité concédante un coût prévisionnel au moins 6 mois avant le début de l'année déterminante. Le coût prévisionnel permet d'exercer un contrôle sur le montant de la contribution demandée par le concessionnaire. En effet, la deuxième phrase de l'alinéa 4 prévoit que le concessionnaire doit justifier par des motifs valables toute différence entre le coût prévisionnel et le coût effectif.

La deuxième phrase du 2^{ème} alinéa stipule que pendant les 2 premières années, le coût prévisionnel ressort de l'appel d'offres. Ainsi, le concessionnaire du service universel est lié par les coûts qu'il a budgétés dans le cadre de l'appel d'offres.

Selon l'alinéa 3 les indications relatives au coût effectif doivent parvenir à l'autorité concédante deux mois après l'année écoulée.

Selon la première phrase de l'alinéa 4, la contribution est déterminée sur la base du coût effectif. Cependant, pour faire l'objet d'une compensation, les éventuelles différences entre le coût budgété et le coût effectif doivent être justifiées par des motifs valables.

L'alinéa 5 tient compte du décalage entre le moment où est due la contribution et le moment où les redevances relatives à son financement sont perçues. Dans la mesure où le montant de la contribution devrait être dû dès le 1^{er} janvier 2003 et que les redevances ne pourront parvenir dans le fonds qu'au plus tôt au début de 2004, le concessionnaire du service universel avance le montant de la contribution annuelle. Cette avance sera rémunérée aux taux du marché.

Le dernier alinéa de cet article prévoit que l'autorité concédante peut faire appel à des experts externes afin d'auditer les données comptables et le calcul du coût.

Art. 34 Redevances de concession de services de télécommunication

L'alinéa 1^{er} de l'article 34 définit le chiffre d'affaires sur lequel les redevances doivent être calculées proportionnellement. Il s'agit, selon l'article 38 LTC, du chiffre d'affaires qui résulte des services faisant l'objet de la concession et qui est soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. L'office édictera en temps voulu les prescriptions administratives relatives à la détermination du chiffre d'affaires.

L'alinéa 2 précise le moment où les concessionnaires doivent fournir les indications nécessaires au calcul du chiffre d'affaires déterminant. Selon l'article 2 al. 2^{ème} de l'ordonnance sur les redevances dans le domaine des télécommunications (ORDT), lorsque les redevances de concession et les émoluments sont calculés sur la base des indications fournies par le concessionnaire, ceux-ci peuvent être perçus annuellement et rétroactivement. L'alinéa 2 reprend la règle de l'ORDT. Ainsi, le concessionnaire doit fournir les indications requises à l'office dans les 30 jours suivant la fin de la période de perception.

L'alinéa 3 permet à l'office de fixer le montant de la redevance au cas où les concessionnaires ne fourniraient pas les données nécessaires au calcul du chiffre d'affaires déterminant. Comme base de calcul, l'office prendra en considération le chiffre d'affaires déterminant pour la perception de la TVA.

L'alinéa 4 de cet article prévoit que l'office peut faire appel à des experts externes pour auditer les données comptables et vérifier le calcul du chiffre d'affaires déterminant pour le calcul de la redevance. Les auditeurs auraient pour charge de contrôler l'exactitude des données fournies par les concessionnaires. Il n'est pas nécessaire de prévoir un audit obligatoire auprès de tous les concessionnaires. Les audits pourraient être demandés systématiquement auprès des principaux concessionnaires, par tirage au sort auprès des concessionnaires restants (par exemple 10% du solde) et enfin de manière sporadique lorsqu'il y a des doutes quant à l'exactitude des données.

On relèvera que cet article traite de la problématique des redevances, lesquelles font l'objet d'une ordonnance ad hoc du Conseil fédéral, soit l'ordonnance sur les redevances dans le domaine des télécommunications (ORDT; RS 784.106). A titre exceptionnel, l'on a cependant préféré maintenir cet article dans l'ordonnance sur les services de télécommunication, de manière à regrouper toutes les dispositions concernant la concession de service universel. Une telle approche a nécessité que l'on introduise une réserve à l'article 1, alinéa 2, de l'ORDT (cf. art. 67 OST, Modifications du droit en vigueur).

Art. 35 Administration du mécanisme de financement

L'alinéa 1 du nouvel article 35 confère à l'office la responsabilité de gérer le mécanisme de financement.

Selon le deuxième alinéa de cet article, l'office publie périodiquement un rapport qui fait état du montant du coût effectif et des redevances perçues. Cet article a pour but de promouvoir la transparence dans le mécanisme de financement du service universel. Cet alinéa reprend l'idée de l'article 14 de la proposition de directive européenne concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques qui prévoit que lorsqu'un mécanisme de répartition du coût net des obligations de service universel est établi, les autorités nationales de régulation veillent à ce que les principes de répartition du coût et le détail du mécanisme soient mis à disposition du public.

L'alinéa 3 précise enfin que les frais encourus par l'administration du mécanisme de financement doivent être financés par les redevances de concession de services de télécommunication.

Chapitre 9 : Dispositions finales

Art. 83 Prix plafonds transitoires

Les nouveaux prix plafonds prévus à l'article 26 entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2003. D'ici-là, il convient de fixer les prix à titre transitoire. L'entrée en vigueur du nouveau plan de numérotation E.164 / 2002, prévue pour le 29 mars 2002, impose que l'on établisse une distinction entre la période qui précède cette entrée en vigueur et celle qui lui succèdera.

Du 1^{er} octobre 2001, soit la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST), jusqu'au 28 mars 2002, les prix plafonds figurant dans les dispositions actuelles⁶ seront tout simplement prorogés.

Le nouveau plan de numérotation ne prévoyant plus d'indicatifs interurbains ou géographiques, ces derniers ne constitueront plus un critère de distinction pertinent pour l'établissement de prix plafonds différenciés (à l'intérieur du même indicatif interurbain et entre indicatifs interurbains).

Aussi, à partir du 29 mars 2002, il n'y aura de prix plafonds que pour les seules communications nationales en direction des raccordements fixes. Ces prix plafonds, qui resteront inchangés jusqu'à la fin de l'année, s'appliqueront à toutes les communications établies en direction des numéros des services sur réseau fixe tels qu'ils sont mentionnés dans le plan de numérotation E.164 / 2002.

⁶ OST, état du 25 avril 2000.