

Réglementation du marché à large bande

dossierpolitique

15 novembre 2010 Numéro 23

Réseaux de fibre optique. Le Conseil fédéral et economiessuisse arrivent à la conclusion que la Suisse est bien desservie en services de télécommunications. Les réseaux de fibre optique ne permettront pas de proposer des services d'un genre nouveau par rapport aux réseaux fixes à large bande existants. La fibre optique constitue toutefois un meilleur canal pour certaines applications nécessitant la large bande dans la mesure où les lignes en cuivre toucheront tôt ou tard à leurs limites en termes de capacité. Même si certaines régions de Suisse ne seront pas raccordées immédiatement, il n'y a pas de risque de défaut de couverture. Il convient néanmoins d'observer d'un œil critique les activités d'entreprises électriques publiques qui opèrent sur un marché privé avec les ressources publiques. La transparence doit être instaurée dans ce domaine, car on ne saurait admettre des subventions croisées financées par les services du domaine réservé.

Position d'economiesuisse

▶ Selon economiessuisse, une réglementation de l'accès au réseau technologiquement neutre, comme celle de l'UE, réduirait inutilement l'incitation à investir des acteurs du marché.

▶ economiessuisse s'oppose donc à une extension de la réglementation actuelle au réseau de fibre optique. La réglementation de l'accès à ce réseau ne sera requise que si la concurrence ne déploie pas ses effets au niveau des services – en raison d'une défaillance du marché.

▶ Un accès au réseau dépourvu de discrimination est une condition au jeu de la concurrence. Cela ne nécessite toutefois pas une nouvelle réglementation. L'objectif doit être de conclure des accords commerciaux fondés sur le droit de la concurrence entre les exploitants des infrastructures et les prestataires de services.

Les conditions sont réunies pour une évolution favorable

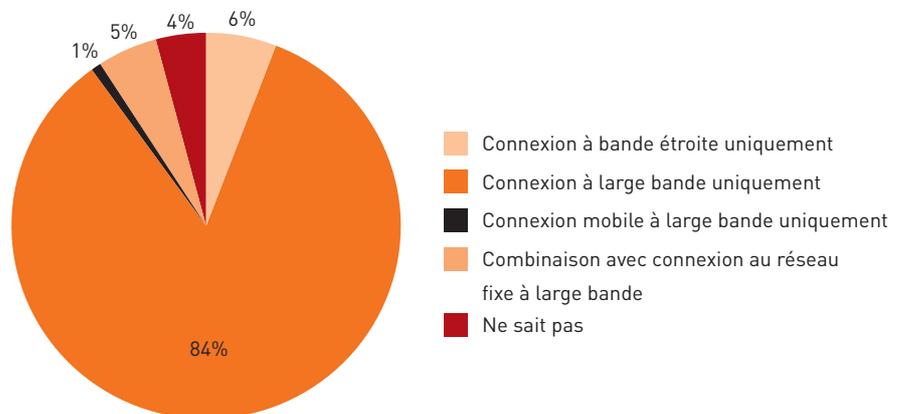
La mise en place d'un réseau de fibre optique est un projet d'envergure

Le paysage des télécommunications helvétique évolue rapidement. Le raccordement au domicile sur la base du câble métallique à paire torsadée des PTT est remplacé progressivement par un réseau de fibre optique. Le changement, qui coûtera quelque 14 mrd fr., représente un projet majeur dans le secteur des télécommunications. Les investissements dans les infrastructures ne sont pas financés par l'État mais par des entreprises privées et semi-privées. Il faut s'attendre à un coût de raccordement avoisinant 4000 à 5000 fr. par ménage. Le réseau est d'abord installé dans les centres économiques, puis déployé vers les régions périphériques.

Graphique 1

► Les connexions au réseau fixe à large bande sont très répandues. Les autres technologies jouent un rôle secondaire.

Types de connexions internet



Source : Étude sur l'accès à Internet des ménages en Suisse et son utilisation, Institut de recherches sociales et économiques, p. 15.

► La fibre optique sera en concurrence avec d'autres modes de transmission

La fibre optique est supérieure au câble à paire torsadée dans la mesure où elle peut transmettre un grand volume de données presque sans atténuation et qu'elle est insensible aux champs magnétiques. Cependant, bien qu'il permette une amélioration de la qualité des services (télévision haute définition, par exemple), le passage à la fibre optique ne permet pas, à lui seul, de proposer de nouveaux services. Au vu de ses caractéristiques, cette technologie devrait s'imposer durablement. La fibre optique a beau être considérée aujourd'hui comme le mode de transmission au potentiel le plus élevée, elle restera en concurrence avec les réseaux de câbles ces prochaines années¹. À l'heure actuelle, de nombreux exploitants de réseaux câblés développent leur réseau afin de pouvoir proposer des largeurs de bande supérieures². Les technologies DSL³ continueront d'offrir une largeur de bande suffisante pour la majorité des utilisateurs. L'accès à la paire torsadée étant réglementé, d'autres prestataires de services de télécommunication devraient être en mesure de concurrencer les offres axées sur la fibre optique grâce à des conditions d'accès avantageuses. Les technologies mobiles⁴ permettront aussi d'accéder à des bandes

¹ Zenhäusern et al., Plattformwettbewerb und regulatorische Empfehlungen, Studie von Polynomics im Auftrag von Swisscable, 2010

² DOCSIS 3.0 (Data Over Cable Service Interface Specification)

³ En particulier VDSL (Very High Speed Digital Subscriber Line) et ADSL2+ (Asymmetric Digital Subscriber Line der neuesten Generation)

⁴ Aujourd'hui HSDPA [High Speed Downlink Packet Access], à l'avenir LTE [Long Term Evolution]

très larges. Ces dernières dépendent toutefois d'un réseau fixe à large bande dans la mesure où chaque antenne est reliée à un tel réseau. En comparaison avec les réseaux fixes, les technologies mobiles possèdent certes un potentiel inférieur en termes de capacités, mais elles nécessitent moins d'investissements.

► Les technologies sont importantes seulement quand elles sont utilisées pour introduire sur le marché des produits et services compétitifs ayant une valeur macroéconomique

Les potentiels technologiques ne sont pas déterminants. Ce qui compte c'est qu'ils soient utilisés et que des produits et services compétitifs possédant une valeur macroéconomique soient introduits sur le marché. Afin de garantir cela, il importe dans tous les cas d'éviter des mesures réglementaires restrictives. Certains craignent aussi un affaiblissement de la concurrence sur le marché à large bande. En effet, on mentionne souvent la taille importante des parts de marché et la diminution du nombre d'acteurs. Cependant, ces deux indicateurs ne permettent pas de mesurer de manière fiable l'efficacité de la concurrence. La concurrence est toujours une lutte pour des parts de marché. Les efforts déployés pour conserver des parts de marché ou les accroître ne peuvent en soi être considérés comme illicites. De même, un grand nombre d'acteurs ne garantit pas une concurrence efficace – en particulier dans un environnement réglementé. En effet, lorsque le niveau des prix facturés aux clients finaux est élevé, davantage de prestataires peuvent s'affirmer sur le marché que si le niveau des prix est bas, sans que cela induise nécessairement une concurrence plus forte. C'est pourquoi economiesuisse ne partage pas sans réserve les craintes exprimées sur l'évolution future du marché à large bande.

Est-il nécessaire de réglementer l'accès ?

► Dès lors que le marché fonctionne, il n'y a pas lieu de réglementer l'accès aux infrastructures

L'accès à une infrastructure doit être réglementé dès lors que le marché ne fonctionne pas. Plusieurs acteurs ont réclamé la réglementation de l'accès au marché en lien avec le raccordement privé au réseau de fibre optique. Une telle intervention a des conséquences énormes et doit être mûrement réfléchie. Les interventions étatiques doivent être efficaces tout en restant proportionnées et en se limitant au strict nécessaire. Les garanties d'accès ne sont justifiées que dans les domaines dans lesquels on constate une défaillance du marché. L'aménagement de ces garanties doit suivre des principes économiques reconnus, notamment le principe de proportionnalité. L'accès est surtout réglementé lorsque la libéralisation d'un marché résulte de l'abolition d'un monopole étatique. economiesuisse s'oppose à la création d'instruments de réglementation spécifiques à un secteur en prévision de besoins futurs, c'est-à-dire dans l'éventualité d'une défaillance totalement hypothétique du marché. En effet, cela accroîtrait inévitablement le risque d'une erreur de réglementation, laquelle serait impossible à corriger.

Une condition indispensable à la réglementation de l'accès est l'existence d'un goulet d'étranglement monopolistique. On est en présence d'un tel goulet d'étranglement lorsque les conditions suivantes sont réunies :

► Premièrement, on doit être en présence d'un monopole naturel. C'est le cas quand une entreprise, en raison de la baisse des coûts moyens dans le domaine concerné, peut proposer un bien ou l'utilisation d'une infrastructure à un coût inférieur à celui pratiqué par deux autres entreprises au moins.

- ▶ Deuxièmement, les frais d'investissement doivent être pour l'essentiel des coûts irrécupérables, c'est-à-dire des coûts qui seraient perdus en cas de sortie du marché. De plus, une entreprise qui a déjà réalisé ces investissements ne doit plus prendre en compte les coûts correspondants dans ses décisions alors qu'une entreprise qui n'est pas encore implantée sur le marché doit le faire⁵.
- ▶ Troisièmement, pour réglementer l'accès à une infrastructure, il est indispensable que le goulet d'étranglement monopolistique soit stable. Et il est réputé stable dès lors qu'il n'est pas exposé à la concurrence d'autres plateformes, soit des alternatives existantes ou éventuelles qui se dessinent.
- ▶ Quatrièmement, il faut aussi poser la question de la concurrence « potentielle ». La pression exercée sur une entreprise s'accroît de manière crédible quand elle doit s'attendre à tout instant à l'arrivée d'un nouveau concurrent.

Sur la base des réflexions menées à ce jour, economiesuisse s'oppose à une réglementation de l'accès au réseau de fibre optique pour le raccordement privé.

La neutralité technologique est déjà une réalité

- ▶ La réglementation actuelle de l'accès se limite au réseau historique des PTT.

Le régime d'accès actuel selon l'art. 11 de la loi sur les télécommunications (LTC) ne concerne que l'accès à la boucle locale et au haut débit sur le câble métallique à paire torsadée. En d'autres termes, il ne couvre que le réseau historique des PTT. L'art. 11 LTC ne couvre pas les réseaux de fibre optique, coaxiaux, mobiles ni d'autres réseaux. En conséquence, la réglementation de l'accès en vigueur n'est pas technologiquement neutre. Ce qui ne signifie pas que les autres réseaux évoluent dans une zone de non-droit. Ils sont soumis aux règles du droit de la concurrence.

- ▶ La neutralité technologique est souhaitable dans l'optique de la concurrence

Le critère de la neutralité technologique paraît fondamentalement souhaitable dans l'optique de la concurrence. Surtout quand il s'agit de réduire la jungle réglementaire dans un secteur spécifique et pour une technologie donnée. C'est précisément pour cette raison que le droit de la concurrence général est technologiquement neutre, par exemple. En revanche, si les autorités compétentes pour un secteur spécifique étaient autorisées à édicter une réglementation technologiquement neutre, elles utiliseraient la marge de manœuvre à leur disposition pour intervenir et étendre leurs compétences. Une réglementation de l'accès technologiquement neutre aurait pour corollaire la réglementation immédiate des réseaux d'accès à fibre optique ou des réseaux mobiles. Cela irait à l'encontre des attentes des entreprises : la seule possibilité d'une réglementation peut anéantir les incitations à investir⁶.

C'est pour cela qu'economiesuisse s'oppose à une extension de la marge de manœuvre de la COMCOM aux technologies en concurrence ou en cours de développement dans un secteur spécifique. Le droit de la concurrence fournit un cadre qui ne doit pas être réduit en raison de l'extension des compétences en matière de réglementation spécifiques à ce secteur. C'est plutôt l'inverse qui est attendu.

⁵ Compte tenu de la situation d'alors, on pouvait partir du principe que le réseau de cuivre historique de Swisscom, le dernier kilomètre, satisfaisait les deux critères mentionnés. C'est la raison pour laquelle economiesuisse s'était engagée avec force en faveur du dégroupage du dernier kilomètre. Aujourd'hui, sous l'effet de l'évolution technologique, les mêmes services sont fournis via les réseaux de Swisscom et via celui des câblo-opérateurs.

⁶ Ford et al., The Broadband Credibility Gap, Phoenix Center Policy Paper n° 40, 2010

Exigences à l'égard de la stratégie à large bande

► La desserte de base n'est pas un instrument de politique industrielle qui oblige les acteurs du marché à mettre en œuvre des projets d'infrastructure

La loi sur les télécommunications précise les objectifs que doit atteindre le secteur des télécommunications : il s'agit de proposer à la population et à l'économie des services de télécommunication bon marché, de qualité élevée et compétitifs au niveau international. D'une manière générale, on laisse le soin aux forces du marché d'atteindre ces objectifs. La desserte de base intervient lorsque le marché ne fournit pas les prestations sur l'ensemble du territoire. Cette dernière doit être adaptée périodiquement à des conditions changeantes et aménagée si possible de manière technologiquement neutre – l'objectif étant de fournir un service et de la manière la plus efficace possible. Le choix de la technologie devrait autant que possible être laissé au prestataire qui s'est vu attribué la concession relative à la desserte de base. Cependant, cette dernière n'est pas un instrument de politique industrielle adapté pour obliger les acteurs du marché à mettre en œuvre de vastes projets d'infrastructure. Cela équivaudrait de facto à étatiser l'infrastructure de l'entreprise avec les effets négatifs qu'on connaît, comme des structures de coût inefficaces. Dans le domaine des télécommunications, l'État doit en priorité laisser les forces du marché mener à bien des projets d'infrastructure, tels que la mise en place de réseaux de fibre optique, ou créer des conditions-cadre garantissant le meilleur fonctionnement possible du marché dans l'intérêt du consommateur. Et c'est aux acteurs du marché de déterminer comment ils mettent en place et financent ces infrastructures.

► Une stratégie étatique pour la large bande ne doit pas se focaliser sur un mode de transmission

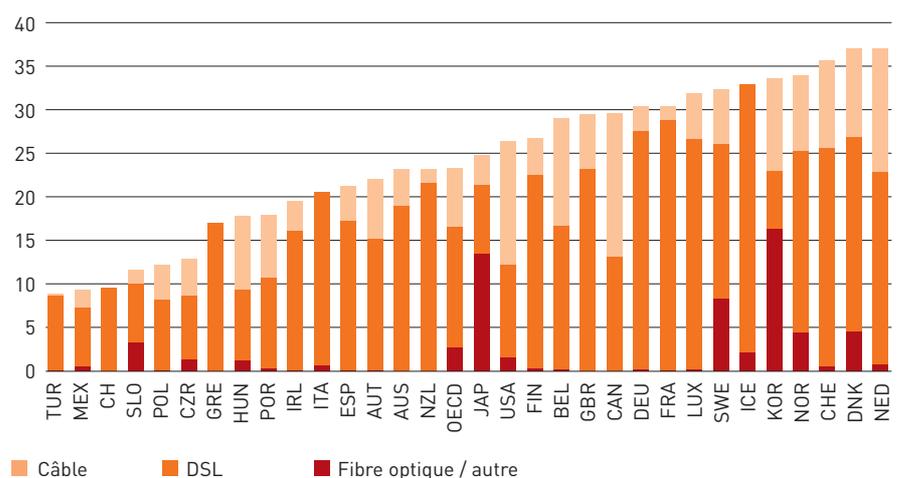
Il est décisif qu'une stratégie étatique ne se focalise pas sur un mode de transmission déterminé mais qu'elle soit générale. Il faut tenir compte en particulier de l'évolution de la Suisse en comparaison internationale. La Suisse doit être à la pointe dans le domaine des technologies de télécommunication, faute de quoi la place économique perdra de son attrait.

Graphique 2

► En Suisse, le haut débit affiche un taux de pénétration élevé mais on compte peu de connexions au réseau de fibre optique. Cela n'est pas un inconvénient pour les utilisateurs, car ce qui compte c'est le service et non la technologie sous-jacente.

Connexions à large bande pour 100 habitants (décembre 2009)

Ventilé par technologie



Source : OCDE

► Aujourd'hui, aucun service ne dépend de la fibre optique

Même si, du point de vue technique, la fibre optique est le mode de transmission qui présente le plus grand potentiel, plusieurs techniques resteront en concurrence à l'avenir. En raison de leur structure de coûts, les technologies mobiles devraient constituer une alternative efficace en particulier dans les régions

moins densément peuplées. Aujourd'hui, aucun service ne dépend spécifiquement de la fibre optique. L'État ne peut donc prendre de décisions technologiques, il doit aménager les conditions-cadre de telle manière que la concurrence technologique fonctionne. C'est le seul moyen d'éviter le risque d'une mauvaise orientation technologique.

► Dans le pire des cas, la décision de l'État d'encourager le développement de la fibre optique pourrait empêcher l'innovation technologique

Aujourd'hui, il n'y a aucune raison pour que la Confédération encourage le développement de la fibre optique ou intègre cette technologie dans la desserte de base. Les mesures d'encouragement créeraient inévitablement des distorsions de concurrence par rapport à d'autres exploitants d'infrastructures – et empêcheraient même, dans le pire des cas, l'innovation technologique. Une décision en faveur d'une technologie pourrait se transformer en un risque pour la place économique, un risque qu'il faut se garder de surestimer, mais qu'il ne faut pas non plus perdre de vue.

► Le financement des projets de fibre optique des entreprises communales et cantonales doit être transparent

Après une libéralisation couronnée de succès et le retrait des opérateurs étatiques du domaine des télécommunications, on observe une activité croissante d'entreprises communales et d'organisations cantonales et semi-étatiques dans le domaine de la large bande. Financer le développement des réseaux en collaboration avec des entreprises privées comporte des risques de confusion des intérêts et de manque de transparence. Aussi souhaitables soient-elles, les activités d'investissement sont également risquées. Il convient de garantir la vérité des coûts, en particulier dans le cas des projets de fibre optique d'entreprises communales ou cantonales. C'est le seul moyen d'éviter des distorsions du marché indésirables aux dépens des concurrents et des consommateurs. De plus, on ne saurait accepter des subventions croisées entre les services du domaine réservé et les réseaux de télécommunication soumis à la concurrence. Dans ce domaine, la transparence doit être établie au niveau des cantons et des communes. Dans les régions dans lesquelles des entreprises privées investissent pour développer le réseau à large bande, un financement initial étatique, qui donnerait un avantage concurrentiel à certaines entreprises, pose problème.

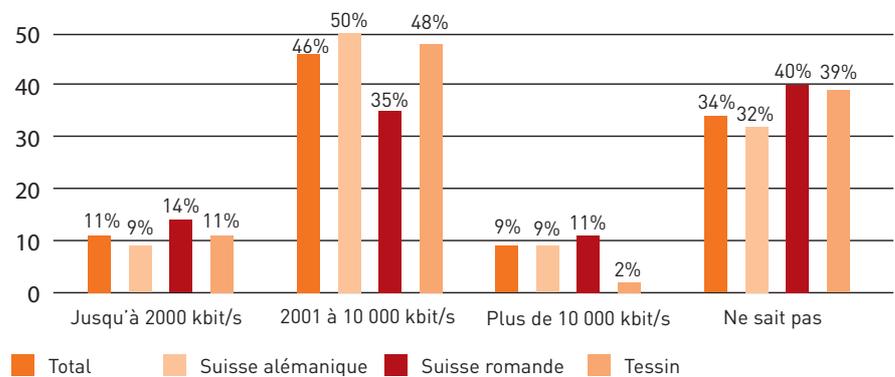
Dans l'éventualité où la couverture du réseau à large bande devenait lacunaire à l'avenir, il faudrait envisager des mesures ciblées. En l'occurrence, ce serait au mandataire de les payer. On pourrait imaginer des appels d'offre régionaux, par exemple, pour le développement de la large bande dans les régions périphériques. Son financement devrait le plus possible respecter le principe de causalité. Enfin, une infrastructure financée par l'État doit être mise à la disposition de tous les acteurs du marché sans discrimination.

Graphique 3

► L'élément déterminant pour la demande n'est pas la technologie mais le rapport qualité-prix. La majorité des clients privilégie une largeur de bande basse à moyenne. Les largeurs supérieures à 10 mégabits par seconde ne jouent pas encore un rôle décisif.

Vitesse d'accès

en kbit/s



Source : Étude sur l'accès à Internet des ménages en Suisse et son utilisation, Institut de recherches sociales et économiques, p. 22

► Sunrise défend un autre point de vue et est favorable aux instruments de réglementation

L'avis divergent d'un membre

En ce qui concerne la question de la réaction face à une défaillance du réseau fixe et en particulier des réseaux de fibre optique (FTTH) naissant, l'entreprise de télécommunications Sunrise Communications SA défend une position différente d'économiesuisse. Sunrise estime que les instruments de réglementation nécessaires doivent être mis à disposition le plus rapidement possible. À ses yeux, cela est d'autant plus justifié que la fibre optique est installée dans des conduites qui ont été aménagées pour la plupart à l'époque du monopole et qui sont amorties depuis longtemps. Seules des règles du jeu claires pour tous permettront d'instaurer la sécurité juridique et en matière d'investissement souhaitable. Les instruments et critères d'intervention mis en place doivent naturellement être adéquats. D'après l'entreprise, les investissements ne seraient pas entravés par un cadre réglementaire proportionné et prévisible, tenant compte des risques encourus, alors qu'ils le seraient par l'incertitude persistante quant à une éventuelle réglementation aux contours inconnus. C'est aussi ce que montre le rapport d'évaluation du Conseil fédéral et les études des sociétés de conseil WiK et INFRAS sur lesquelles il s'appuie. La loi sur les cartels, qui ne définit pas les conditions concrètes de l'accès au marché, n'instaure pas la sécurité juridique souhaitée. Elle vise plutôt à sanctionner les abus de position dominante commis au moyen d'amendes (élevées). Si les règles du jeu étaient connues de tous à l'avance, ce ne serait pas nécessaire.

Pour toutes questions :

dominique.reber@economiesuisse.ch

economiesuisse, Fédération des entreprises suisses
1, carrefour de Rive, case postale 3684, 1211 Genève 3
www.economiesuisse.ch