



**Avis n° 07-A-01 du 1<sup>er</sup> février 2007**  
**relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des**  
**communications électroniques et des postes (ARCEP) portant sur**  
**l'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal sur**  
**les réseaux mobiles des sociétés Outremer Telecom et St Martin &**  
**St Barthélemy Tel Cell dans la zone Antilles Guyane**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre du 13 avril 2006 enregistrée sous le numéro 06/0032A par laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a sollicité l'avis du Conseil de la concurrence dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles des sociétés Outremer Telecom et St Martin & St Barthélemy Tel Cell dans la zone Antilles Guyane ;

Vu l'avis n° [06-A-11](#) du 20 juin 2006 du Conseil de la concurrence ;

Vu la lettre du 14 décembre 2006 par laquelle l'ARCEP a transmis au Conseil de la concurrence son complément d'analyse ;

Vu les articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne ;

Vu la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative au cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret 2002-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application ;

Vu la recommandation 2003/311/CE de la Commission européenne du 11 février 2003 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du Gouvernement et les représentants de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes entendus lors de la séance du 24 janvier 2007 ;

Les représentants des sociétés Orange Caraïbes et Outremer Telecom entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

## I. Introduction

1. Par lettre enregistrée le 13 avril 2006 sous le numéro 06/0032A, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après ARCEP) a, conformément aux dispositions des articles L. 37-1, D. 301 et D. 302 du code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), sollicité l'avis du Conseil de la concurrence dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles des sociétés Outremer Telecom et St Martin & St Barthélemy Tel Cell dans la zone Antilles Guyane. Cette demande a été examinée par le Conseil qui, dans son avis n° [06-A-11](#) du 20 juin 2006, a estimé ne pas être en mesure de rendre l'avis prévu par les dispositions précitées du code : il a invité l'ARCEP à compléter son analyse, notamment sur le fonctionnement concurrentiel du marché de détail associé au marché de gros dont la régulation était envisagée. Ces éléments complémentaires ont été fournis par l'ARCEP par une lettre en date du 14 décembre 2006.
2. Le présent avis s'inscrit dans le cadre de la procédure de consultation envisagée à l'article L. 37-1 du CPCE qui prévoit que l'ARCEP détermine, après avis du Conseil de la concurrence, les marchés du secteur des télécommunications sur lesquels elle souhaite imposer *ex ante* des obligations particulières aux opérateurs exerçant une influence significative. En complément des éléments d'analyse du présent avis, le Conseil de la concurrence renvoie aux avis qu'il a précédemment rendus et notamment à l'avis n° [04-A-17](#) du 14 octobre 2004 dans lequel il a rappelé les enjeux et les modalités de la réforme de la réglementation applicable aux activités de télécommunications.

## II. Sur la délimitation des marchés pertinents

3. Le Conseil a rappelé la notion de terminaison d'appel en précisant que « *lorsqu'un abonné téléphonique veut en appeler un autre, la communication part du combiné de l'appelant pour traverser la boucle locale de son opérateur, puis elle transite par différents éléments du réseau pour se terminer sur la boucle locale de l'opérateur de l'appelé. La communication emprunte donc une boucle locale de départ et une boucle locale de terminaison.* » (avis n° [04-A-17](#) du 14 octobre 2004). Le présent avis concerne les terminaisons d'appel sur les réseaux mobiles des opérateurs Outremer Telecom et Tel Cell dans la zone Antilles Guyane.
4. Jusqu'à présent, seul France Télécom est directement interconnecté aux réseaux d'Outremer Telecom et de Tell Cell et lui achète des prestations de terminaison d'appel. Les autres opérateurs de téléphonie fixe ou mobile achètent à France Télécom une prestation unique de transit et de terminaison d'appel vers les mobiles du réseau Outremer Telecom ou Tel Cell, que France Télécom facture en ajoutant son tarif de transit au tarif de terminaison d'appel d'Outremer Telecom.

5. L'ARCEP estime que le seul substitut potentiel à la terminaison d'appel vocal sur le réseau mobile est l'utilisation de « *hérissons* » (point 2.7 de son analyse). Les « *hérissons* » ou passerelles GSM consistent à transformer des appels *off net* (appel vers un mobile n'appartenant pas au même réseau que l'appelant) ou des appels fixes en des appels *on net* (appel vers un mobile appartenant au même réseau que l'appelant). L'appel mobile *off net* ou provenant d'un réseau fixe est dévié (routé) vers une carte SIM de l'opérateur destinataire et est alors transformé en appel *on net*. Ainsi, alors que l'appel *off net* suppose l'achat d'une prestation de terminaison d'appel à l'opérateur de l'abonné appelé, l'appel *on net* permet de substituer à cette prestation le tarif de détail d'un appel *on net* sur le réseau de cet opérateur.
6. Le Conseil partage toutefois l'analyse de l'ARCEP qui la conduit à considérer que la pression concurrentielle des « *hérissons* » n'est pas suffisante pour inclure cette forme de terminaison des appels dans le marché pertinent. En effet, leur utilisation est limitée par la capacité des émetteurs du réseau de destination sur lesquels sont routés les appels et elle engendre rapidement des problèmes d'encombrement qui dégradent la qualité du service rendu. De plus, le développement des « *hérissons* » n'est possible que si les offres de détail des opérateurs de destination permettent l'écoulement d'un trafic *on net* important. Or, Outremer Telecom ne propose à l'heure actuelle que des forfaits prépayés, de sorte que la carte SIM ne peut raisonnablement être utilisée comme support de tarification pour transformer en appels *on net* un flux important d'appels *off net*.
7. Concernant la délimitation géographique de ces marchés de terminaison d'appel, le réseau d'Outremer Telecom est déployé en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe et Tel Cell a installé des émetteurs à St Martin et St Barthélemy. Comme cela a été signalé ci-dessus, seul France Télécom est directement interconnecté à ces deux opérateurs. Compte tenu de l'homogénéité des éléments relatifs à la demande sur ces marchés de gros et sur les marchés de détail sous-jacent, le Conseil est d'avis, comme le propose l'ARCEP, que la zone géographique pertinente pour l'analyse du pouvoir de marché des deux opérateurs est celle des Antilles et de la Guyane.

### **III. Sur l'exercice, par les opérateurs alternatifs, d'une puissance significative sur les marchés pertinents**

8. Les opérateurs Outremer Telecom et Tel Cell sont en position de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal à destination de leurs réseaux mobiles respectifs. Dans sa recommandation du 11 février 2003, la Commission européenne envisage toutefois que ce pouvoir de monopole puisse être limité par la puissance des acheteurs de terminaison d'appel. En l'espèce, plusieurs éléments expliquent cependant que cette puissance des acheteurs ne peut efficacement s'exercer pour contraindre à la baisse les terminaisons d'appel des opérateurs concernés.

9. En premier lieu, comme l'a rappelé le Conseil dans un avis du 11 mai 2005 (n° [05-A-10](#)), « *la puissance d'achat des opérateurs de télécommunications est d'abord limitée par le fait que l'article L. 34-8 du CPCE les contraint à terminer les appels destinés aux réseaux de leurs concurrents* ». La menace de la rupture de l'interconnexion, notamment par France Télécom, n'est donc pas crédible en l'espèce et ne peut être considérée comme un contrepouvoir effectif au pouvoir de monopole de Outremer Telecom et Tel Cell sur leurs prestations de terminaison d'appel respectives.
10. En second lieu, la répercussion sur l'appelant de la charge de terminaison que son appel entraîne est peu aisée et elle se révèle dépourvue d'efficacité.
11. Du côté de l'appelé, le Conseil a déjà relevé que « *l'élasticité de la demande aux prix des appels sortants est en effet plus élevée que pour les appels entrants*. » (avis [05-A-10](#) du 11 mai 2005). Dès lors, la tarification à un niveau relativement élevé des appels à destination d'un réseau qui pratique une charge de terminaison d'appel élevée sera d'abord supportée par les abonnés du réseau qui achète la terminaison d'appel. Or, l'appelant n'a pas toujours connaissance du réseau de la personne qu'il appelle (l'appelé). Si des blocs de numéro ont été initialement attribués à chaque opérateur, d'une part, cette répartition n'est généralement pas connue des consommateurs, et d'autre part, le développement de la portabilité des numéros (plus avancée dans les DOM) rend encore plus difficile l'identification du réseau de l'appelé par l'appelant. Le coût élevé des appels à destination d'un réseau en particulier risque donc d'être découvert par l'appelant *a posteriori*, et demeure sans effet sur l'élasticité de la demande et le volume des appels à destination du réseau en cause. De plus, la multiplication des différenciations tarifaires sur le marché de détail peut être génératrice d'externalités négatives pour le consommateur du fait de la moindre lisibilité des tarifs de détail. L'ensemble de ces contraintes est pris en compte par les opérateurs achetant la terminaison d'appel dans leur tarification et le marketing de leur offres.
12. En l'espèce, il ressort des éléments complémentaires transmis par l'ARCEP au Conseil le 14 décembre dernier que France Télécom facture les appels fixes vers les réseaux mobiles de façon différente selon les réseaux de destination, le prix d'une minute de communication vers le réseau Outremer Telecom étant, en janvier 2007, sensiblement plus élevé que celui d'une minute vers un abonné Digicell et, plus encore, d'Orange Caraïbes. Orange Caraïbes, quant à lui, n'opère pas de différenciation tarifaire à l'intérieur des forfaits. Pour les communications hors forfaits et les cartes prépayées, les appels *off net* sont facturés plus cher que les appels *on net* mais l'opérateur ne fait pas de distinction entre les appels à destination du réseau Outremer Telecom et ceux à destination du réseau de Digicell, ex-Bouygues Caraïbes. De plus, Orange Caraïbes déclare qu'en application de l'injonction que lui a adressée le Conseil dans sa décision [04-D-02](#) du 5 décembre 2004, cette différence est maintenue au niveau de celle constatée entre sa terminaison d'appel et celle de Digicell et qu'en conséquence, il ne recouvre pas l'intégralité du coût que représente pour lui l'achat de la terminaison d'appel d'Outremer, sensiblement plus élevée que celle de Digicell. S'agissant de ce dernier opérateur, alors qu'il avait choisi, lors du rachat de Bouygues Télécom, de ne plus différencier ses tarifs *on net* et *off net*, il vient d'introduire une surcharge de 20 centimes pour les appels à destination du réseau d'Outremer Telecom.

13. De fait, il ressort de l'analyse de l'ARCEP qu'Outremer Telecom qui, à l'ouverture de son réseau en Guyane en janvier 2005, a fixé une terminaison d'appel élevée par rapport à ses concurrents, soit environ 37 centimes par minute de communication effective, l'a maintenue à ce niveau jusqu'en décembre 2006, en dépit des baisses successives des terminaisons d'appel d'Orange Caraïbes et de Digicell. La différence avec celle d'Orange Caraïbes dépassait, en décembre 2006, 20 centimes. Ce n'est qu'en décembre dernier qu'Outremer Telecom a entamé avec France Télécom des discussions en vue de baisser le niveau de sa terminaison d'appel. Les différenciations tarifaires exposées ci-dessus n'ont donc pas fait pression sur le niveau de charge de terminaison d'appel mobile d'Outremer Telecom.
14. Par ailleurs, l'utilisation des mécanismes de « *hérissons* » ne pouvant être généralisée, celle-ci ne pourrait faire peser qu'une pression marginale sur le niveau de la charge de terminaison d'appel d'Outremer Telecom. En l'espèce, Orange Caraïbes, principal acheteur des prestations de terminaison d'appel mobile d'Outremer Telecom, a déclaré en séance qu'elle n'utilisait pas et n'envisageait pas d'installer des mécanismes de hérissons sur le réseau d'Outremer Telecom, notamment en vertu d'un « *commun accord* » entre les opérateurs sur la renonciation réciproque de l'utilisation de hérissons. Dès lors, la mise en place de ces derniers (ou sa menace) n'est pas de nature à équilibrer de manière sensible le pouvoir de monopole d'Outremer Telecom et Tel Cell sur leurs terminaisons d'appel respectives.

#### **IV. Sur le caractère régulable des marchés ainsi définis**

15. Le Conseil a précisé dans ses avis précédents (notamment l'avis n° [05-A-10](#) du 11 mai 2005) que l'inscription de marchés pertinents sur la liste des marchés régulables au titre de l'application des articles L. 38, L. 38-1 et L. 38-2 du CPCE ne se justifie que si sont remplis les trois critères cumulatifs relatifs l'un, à l'existence de barrières à l'entrée et d'entraves au développement de la concurrence, l'autre, à l'absence de dynamisme de la concurrence et, le troisième, à l'insuffisance du droit de la concurrence pour remédier à ces obstacles, recensés par la Commission dans sa recommandation du 11 février 2003. Il a de plus rappelé dans son avis n° [06-A-11](#) du 20 juin 2006 que « *l'analyse des obstacles au développement d'une concurrence effective doit donc être effectuée, non seulement sur les marchés de gros en cause, mais aussi et surtout sur les marchés de détail : la finalité est bien de s'assurer que, grâce à une intervention proportionnée sur le marché de gros, la concurrence fonctionne correctement sur le marché de détail qui lui est associé, au bénéfice du consommateur final.* »

##### **A. EN CE QUI CONCERNE OUTREMER TELECOM**

16. Sur le marché de gros, le caractère monopolistique des terminaisons d'appels mobiles d'Outremer Telecom ainsi que l'insuffisance des freins à l'exercice du pouvoir de marché

des opérateurs, telle qu'elle ressort de l'analyse menée ci-dessus, constituent des obstacles au développement d'une concurrence effective.

17. Sur le marché de détail des services de téléphonie mobile dans la zone Antilles-Guyane, la pénétration très rapide d'Outremer Telecom, qui a conquis plus de 10 % de part de marché en moins d'un an, s'est accompagnée d'une augmentation sensible du taux de pénétration de la téléphonie mobile sur la zone ainsi que d'une baisse des parts de marché d'Orange Caraïbes. Cette forte progression d'Outremer Telecom a notamment été obtenue par des tarifs de détail moins chers que ses concurrents ainsi que par l'offre de produits adaptés aux petites consommations. L'ARCEP fait toutefois remarquer que les prix de détail moins chers pratiqués par Outremer Telecom sont compensés par les revenus que l'opérateur tire des tarifs élevés de sa terminaison d'appel par rapport aux tarifs des autres opérateurs. Elle indique que cette situation ne résulte pas d'une compétition normale par les mérites mais trouve sa source dans l'existence d'une régulation *a priori* du niveau des terminaisons d'appel des autres opérateurs. France Télécom et Orange Caraïbes sont même contraints, au titre de cette régulation, d'orienter le tarif de cette prestation vers les coûts qu'ils supportent pour sa fourniture. L'avantage dont bénéficie ainsi Outremer Telecom ne résulte donc pas, selon le régulateur, de ses mérites ou d'une efficacité particulière et pourrait à terme déstabiliser les autres opérateurs mobiles et notamment le challenger historique Digicel (ex Bouygues Telecom Caraïbes).
18. S'agissant des remèdes propres au droit de la concurrence, le Conseil a déjà souligné (avis n° [05-A-10](#) du 11 mai 2005) que le caractère de facilité essentielle de la terminaison d'appel sur les réseaux tiers, pour les opérateurs qui doivent faire aboutir les appels de leurs abonnés, permet d'imposer aux opérateurs de terminer les appels à des conditions transparentes, objectives et non discriminatoires. En ce qui concerne le prix auquel cette prestation doit être fournie, le droit de la concurrence exige qu'il soit orienté vers les coûts supportés par l'opérateur en monopole lorsque celui-ci utilise la même prestation pour faire des offres sur un marché aval sur lequel il est en concurrence avec les opérateurs qui veulent terminer les appels. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Conseil (décisions n° [00-D-27](#) du 13 juin 2000, Prison d'Osny, et n° [05-D-15](#) du 13 avril 2005, société Regal Pat contre Electricité de Strasbourg), lorsque l'orientation des prix vers les coûts n'est pas nécessaire au développement d'une concurrence non faussée sur d'autres marchés mais que les conditions de marché ne permettent pas la fixation d'un prix concurrentiel, une pratique de prix abusivement élevés peut être établie s'il existe une disproportion manifeste entre ce prix et la valeur du service correspondant, et que cette disproportion ne s'appuie sur aucune justification économique (sur ces points, voir aussi, CJCE General Motors 13 novembre 1975 et CJCE 11 novembre 1986 British Leyland). Ainsi, en principe l'appréciation d'un prix abusivement élevé doit au premier abord s'apprécier au regard des coûts de la prestation. S'il n'est pas possible d'établir cette disproportion par examen des coûts, la jurisprudence permet de recourir à une évaluation par comparaison avec les prix pratiqués par des entreprises placées dans des situations équivalentes.
19. Toutefois, l'appréhension par le droit de la concurrence des prix abusivement élevés ne peut se faire qu'au terme d'une analyse *ex post* et à l'issue d'une procédure contentieuse qui, par nature, offre peu de prévisibilité aux acteurs des marchés concernés. Une procédure de ce type devant le Conseil ne permet par ailleurs d'appréhender qu'un tarif pratiqué à un moment donné et non d'obtenir, pour l'avenir, un échéancier tenant compte de la dégressivité attendue des coûts. Or, l'entrée d'un nouvel opérateur sur le marché de la téléphonie mobile, caractérisé par de fortes barrières à l'entrée, nécessite de lourds

investissements qui ne peuvent être réalisés de manière optimale que si une prévisibilité suffisante est offerte sur ses revenus, particulièrement sur les charges de terminaison d'appel qui ont constitué par le passé une part prépondérante des recettes des nouveaux entrants sur les marchés de la téléphonie mobile mais sont aujourd'hui soumis à une régulation.

20. Une telle prévisibilité peut être apportée par la régulation *ex ante* interdisant à des opérateurs de pratiquer des prix excessifs. Par ailleurs, les missions confiées par la loi à l'autorité de régulation sectorielle lui permettent de déterminer un prix non excessif, par référence à des objectifs spécifiques. Ainsi, l'article L. 32-1 du CPCE précise, entre autres, que l'ARCEP doit veiller « à l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques ; au développement de [...] l'investissement efficace dans les infrastructures [...] ».
21. Outremer Telecom objecte toutefois que les analyses de l'ARCEP ne lui donnent à ce jour aucune indication quant au niveau de terminaison d'appel qui pourrait être considéré comme non excessif et qu'une chute trop brutale de sa terminaison d'appel remettrait en cause sa pérennité. Le Conseil est d'avis qu'en effet, l'avantage principal d'une régulation *ex ante* des charges de terminaison d'appel, qui réside précisément dans sa capacité à offrir aux opérateurs une prévisibilité suffisante sur l'évolution de leurs ressources, pourrait être mieux garanti, par exemple au travers de lignes directrices précisant les méthodes que l'Autorité se propose de retenir pour caractériser une charge de terminaison d'appel excessive, notamment en ce qui concerne l'articulation entre les coûts de l'opérateur concerné et le niveau des terminaisons d'appel des concurrents, ainsi que la prise en compte d'objectifs spécifiques tels que ceux cités à l'article L. 32-1 du CPCE.

## **B. SUR TEL CELL**

22. Tel Cell n'a lancé la commercialisation de ses services mobiles sur les parties françaises des îles de St Martin et St Barthélemy que depuis quelques semaines et a indiqué ne compter que quelques centaines de clients. La nature de ses offres de détail n'est par ailleurs pas connue. Dans ce contexte, le Conseil estime prématuré, en l'absence de toute mesure de l'incidence sur le marché de détail de ses niveaux de terminaison d'appel, d'imposer *ex ante* à Tel Cell des obligations de régulation. Sachant que, comme l'a indiqué l'ARCEP, un nouveau projet sera prochainement préparé pour encadrer *ex ante* les prestations de terminaison d'appel des opérateurs mobiles, et eu égard au développement très limité de Tel Cell, il n'y a pas lieu de penser que des problèmes significatifs de concurrence sont susceptibles de surgir d'ici à la fin de l'année 2007 en raison de l'absence de régulation *ex ante* des prestations de terminaison d'appel de Tel Cell. En toute hypothèse, l'ARCEP pourrait intervenir dans le cadre des pouvoirs de règlement de différends qui lui sont conférés par l'article L. 36-8 du CPCE.
23. En conclusion, le Conseil partage l'analyse de l'ARCEP selon laquelle les terminaisons d'appel sur les réseaux des opérateurs mobiles Outremer Telecom et Tel Cell constituent des marchés pertinents distincts sur lesquels chacun des deux opérateurs détient un monopole qu'aucun contre-pouvoir n'est en mesure d'équilibrer. En ce qui concerne Outremer Telecom, la situation de la concurrence sur les marchés de détail des Antilles et de la Guyane peut justifier le recours à une intervention *ex ante* du régulateur dans la

mesure où celle-ci assure aux acteurs du marché une prévisibilité sur l'évolution de leurs recettes. En ce qui concerne Tell Cell, le Conseil estime que le caractère encore embryonnaire de son activité ne justifie pas la mise en place d'une régulation avant la fin de l'année 2007.

Délibéré sur le rapport oral de M. Darodes de Tailly, par M. Lasserre, président, M. Nasse et Mmes Aubert et Perrot, vice-présidents.

La rapporteure générale adjointe,  
Nadine Mouy

Le président,  
Bruno Lasserre

---

© Conseil de la concurrence