

# Nouveau cycle d'analyse des marchés de gros des terminaisons d'appel vocal fixe, vocal mobile et SMS

## Période 2014-2016

### Réponse à la consultation

## Synthèse

Bouygues Telecom se félicite d'avoir l'occasion de porter à la connaissance de l'autorité les conclusions que nous tirons du cycle de régulation qui s'achève, tout comme notre vision du cycle à venir. Voici en résumé les principaux points qu'il nous semble nécessaire d'adresser dans les travaux de l'autorité à venir :

- § Pérenniser le principe de symétrie des TA entre tous les acteurs, comme l'a institué la recommandation de la Commission européenne du 7 mai 2009.
- § Stabiliser les terminaisons à leurs niveaux actuels après une période marquée par une baisse très rapide : pour la voix ces niveaux représentent en effet le coût incrémental de long terme ; s'agissant du SMS le niveau actuel permet une protection efficace contre le développement du SPAM, cela afin de répondre à l'objectif essentiel de maintien de la qualité perçue par le consommateur pour ce mode de communication, sans créer de dysfonctionnement entre les acteurs en raison de l'équilibre des flux SMS.
- § Ne pas soumettre le SMS push à un encadrement tarifaire alors que les autres modes de communication B to C avec lesquels il est en concurrence, par exemple SVA et applications smartphone, ne le seraient pas ; par ailleurs le niveau actuel de SMS push est pleinement compatible avec la poursuite du développement de ce canal de communication.
- § Trouver une solution au problème posé par le maintien d'une régulation SMS en France alors que la très grande majorité des pays européens ne le régulent pas, ce qui fait peser un risque économique sur les opérateurs français.
- § Poursuivre la rationalisation des points d'interconnexion : d'une part, en autorisant dès début 2015 la livraison du trafic à destination du RTC sur les points d'interconnexion IP d'orange, et, d'autre part, en amenant les opérateurs fixe et mobile à mutualiser leurs points physiques d'interconnexion des deux réseaux.
- § Alléger la charge de travail des opérateurs liée au cadre réglementaire des terminaisons, ce qui conduit a minima à simplifier le formalisme de restitution annuel des comptes réglementaires et si possible, notamment s'agissant du SMS, à envisager la possibilité d'une simple régulation symétrique.

Les TA représentent en 2013 pour Bouygues Telecom [...] de revenus et autant de coûts. A titre d'illustration une baisse de 40 % conduirait à une perte de CA de [...] / an qui n'est pas supportable dans un contexte marqué par une baisse brutale des revenus de détail.

## Réponse globale aux questions 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13

Le cycle de régulation qui est en train de s'achever a été particulièrement riche en événements.. Si l'on devait tirer le bilan de ce cycle de régulation, nous aimerions en premier lieu rappeler notre satisfaction de voir le différentiel des nouveaux entrants s'arrêter, car nous ne l'estimons pas fondé, notamment parce que ce différentiel repose sur le coût de l'itinérance alors que la recommandation de la Commission exclut les coûts de couverture du périmètre des coûts pertinent. Nous sommes d'avis qu'une terminaison d'appel reflétant les coûts et symétrique permet d'évacuer un certain nombre de problématiques concurrentielles, tels que des transferts financiers non justifiés. Nous nous accordons sur ce point avec l'avis de l'ARCEP qui est de maintenir cet état.

### I. Définition des marchés pertinents

Comme nous l'avions répondu lors d'une récente consultation de la Commission européenne sur les marchés pertinents, en janvier dernier, il n'y a pas vraiment à ce jour d'évolution des pratiques ou des technologies qui remettrait fondamentalement en cause la définition des différents marchés tels qu'établis par la législation européenne en 2007 (Recommandation 2007/879/CE).

Il y a en revanche des éléments de questionnement sur certaines technologies susceptibles de se répandre durant le prochain cycle de régulation. Ainsi par exemple, des solutions de convergence telles que l'EAP-SIM ou bien les femtocells ont commencé à être déployées en masse par les opérateurs français ; l'ampleur de leur effet sur les bilans d'interconnexion, à terme, est dur à prédire : une partie non-négligeable du trafic mobile pourrait être terminée sur réseau fixe, ce qui remet en cause une certaine partie du coût de la TA mobile. Autre technologie susceptible d'entraîner des effets secondaires notables : l'implémentation du protocole SIP, conséquemment à la mise en place de l'interconnexion IP. Dans le cadre d'une session SIP, l'appel vocal n'est pas différencié au sein de l'échange data, qui peut prendre également la forme d'un échange de messages ou une visioconférence ; il y aurait donc à terme dans cet écosystème une convergence des interconnexions, remplacées par un marché de la terminaison des sessions IP. Il est cependant difficile de prédire à quel horizon un tel marché deviendra réellement pertinent, au vu des vitesses de déploiement inégales de l'interconnexion IP.

Nous estimons cependant qu'au vu des critères énoncés par la recommandation susmentionnée, la terminaison d'appel vocal fixe ou mobile constitue toujours un marché pertinent à moyen terme ; de même la définition de l'opérateur SMP ne nous semble pas avoir changé. Nous aimerions néanmoins défendre une simplification du cadre réglementaire.

### II. Une possible simplification de la régulation sur la TA voix

En effet, comme nous l'évoquions plus haut, les enjeux concurrentiels qui existaient précédemment autour de la terminaison d'appel se sont fortement amenuisés. Avec une TA orientée vers les coûts incrémentaux de long terme, qui plus est dans un marché de détail où les offres d'abondance se sont démocratisées chez tous les opérateurs, le risque encouru par un opérateur de subir des déséquilibres de flux d'interconnexion occasionnant d'importants transferts de marge est nettement

plus faible. Sans ce risque de dysfonctionnement, la nécessité de passer par un cycle de régulation long et exigeant en ressources (aussi bien chez le régulateur que chez les opérateurs) est moins évidente. Au premier chef, nous pourrions par exemple envisager de simplifier les obligations en termes de comptabilité réglementaire, qui demandent actuellement un travail considérable même si l'ARCEP a déjà entrepris une première étape de simplification.

Nous encourageons par ailleurs l'ARCEP à examiner les solutions alternatives permettant de maintenir des TA basses et symétriques sans déployer autant d'efforts qu'auparavant.

Dans nos dernières prises de position sur les marchés pertinents, nous avons cité par exemple la possibilité de ne laisser qu'une obligation de symétrie en se basant sur l'article 5 de la directive Accès et régler les éventuels conflits tarifaires en règlement de différends. Cette solution maintiendrait les TA à leur niveau actuel, qui est le plus bas d'Europe (et dont l'orientation vers les coûts ne fait donc pas de doute) ; en l'état du marché de détail, marqué par l'envol des offres illimitées, aucun opérateur n'aurait d'intérêt à défendre de remontée des TA, et on peut donc raisonnablement imaginer qu'un cadre basé sur cette solution légale permettrait de conserver un cadre concurrentiel et réglementaire apaisé.

### III. Le cas particulier de la TA SMS

Le cas de la TA SMS est légèrement différent puisque celle-ci ne fait pas parti des marchés pertinents dans la pratique européenne et nous avons d'ailleurs déjà indiqué que ce marché ne pouvait être régulé dans le cadre d'une analyse de marché. Or aujourd'hui, du point de vue du marché de détail, l'illimité SMS s'est standardisé dans les offres de tous les opérateurs, ce qui au niveau macroéconomique produit des flux d'interconnexions tout à fait équilibrés entre les opérateurs français ; ce faisant, il n'y a pas de problématique de transferts de marge entre acteurs. Etant donné qu'on ne peut pas déceler de dysfonctionnement qui puisse nécessiter une action réglementaire, l'exception française de réguler la TA SMS ne peut être justifiée au regard des critères retenues par Commission européenne dans sa Recommandation de 2007 sur les marchés pertinents. La position de la Commission européenne qui consiste à ne pas considérer la TA SMS comme un marché pertinent s'est perpétuée au cours du cycle de régulation, comme nous en avons récemment eu l'exemple : la Commission européenne a validé de la sorte l'analyse du régulateur italien (procédure IT/2013/1414), qui jugeait que d'autres services de communication étaient substituables au SMS (messageries instantanées, e-mails, appels voix).

La seule préoccupation qui nous resterait serait la préservation de la qualité du service SMS : pour le client final, le SMS est doté d'un caractère personnel et urgent. Si les messages non-sollicités se multipliaient, le client perdrait la confiance en cet outil. Nous estimons donc nécessaire de cranter le prix de la TA SMS pour inciter à la maîtrise du trafic et éviter les phénomènes de spam. Compte tenu de ce contexte, nous souscrivons certes à la proposition de l'ARCEP de conserver un niveau de TA SMS stable à 1ct€/SMS mais nous proposons également, comme pour la TA voix, de procéder à une simplification du cadre réglementaire. La solution évoquée au chapitre précédent, basée sur l'article 5 de la directive Accès, peut être pleinement appliquée au cas de la TA SMS, elle serait même encore plus justifiée. Par ailleurs, un tel schéma contribuerait à répondre à la problématique de la réciprocité tarifaire des TA SMS, qui sera détaillé au point IV de la présente contribution, tant avec

les opérateurs européens qu'internationaux. En effet, les opérateurs français seraient en mesure, dans le cadre d'une régulation symétrique sans encadrement tarifaire, de négocier de gré à gré leurs niveaux de TA SMS.

#### IV. Le problème de la réciprocité européenne

Quelle que soit la solution choisie par l'ARCEP pour le prochain cycle, il est un point que nous tenons absolument à mettre en relief : la question de la réciprocité européenne de nos tarifs. C'est sans doute là que nous voyons le plus d'enjeu dans ce cycle de régulation. Nos baisses de TA sont allées au-delà de celles concédées par nos voisins européens, ce qui nous expose au risque qu'un partenaire nous demande d'appliquer notre TA régulée et crée ainsi un fort différentiel entre nos terminaisons. Il serait tout à fait choquant que notre empressement à être conforme à la réglementation européenne se transforme en menace pour notre business model. Nous ne pouvons composer avec ce risque juridique qui met potentiellement en péril nos offres de détail vers l'international, au moment-même où la Commission tente de favoriser une tarification bon marché des appels intra-européens.

Ce problème juridique doit absolument trouver une réponse, d'autant plus qu'il a déjà été évoqué plusieurs fois par les opérateurs, le BEREC et la Commission européenne dans les décisions passées. Ainsi par exemple lors de la dernière consultation de la Commission sur les marchés pertinents, le BEREC a justement demandé à la Commission européenne plus de souplesse dans son interprétation de la loi lors de l'examen de mesures de réciprocité (document BoR 13-22). La Commission semble cependant inflexible, puisque comme dans le cas français, elle a également refusé une mesure assimilable présentée par le régulateur danois ; il semble qu'il soit difficile de trouver une expression juridiquement conforme de ce besoin de réciprocité.

Vu cela, nous sommes d'avis que la solution d'une simple régulation symétrique de nos TA serait particulièrement avantageuse, en dehors d'une analyse de marché (au moins dans le cas de la TA SMS), puisque sans élément d'encadrement tarifaire nous aurions toute liberté pour établir des TA internationales symétriques à celles pratiquées par nos homologues européens.

#### Question 2 : Opérateurs à ajouter

Au vu de la pénétration croissante des smartphones et des plans tarifaires incluant la data, les consommateurs français ont un accès de plus en plus facile aux solutions de communication proposées par des acteurs OTT. Sans qu'il ne soit constaté à ce stade de véritable mouvement de substitution, en raison de la générosité des offres dont bénéficient les clients français, force est de constater que dans d'autres pays européens une quantité non négligeable de communications passent désormais par le vecteur des offres OTT (notamment sur les appels internationaux).

Or le vide juridique dans lequel se trouvent ces prestations est potentiellement préoccupant, étant donné l'absence d'obligations en matière de sécurité (gestion des interceptions légales, principalement) ou de protection du consommateur (secret de la correspondance, régime légal du contrat), ou même en termes de contributions (participation au SU, absence de fiscalité spécifique). Cette situation présente donc un certain nombre de risques et introduit un déséquilibre entre les

opérateurs traditionnels, soumis à une régulation dense, et d'autres acteurs qui sortiraient du scope de la régulation tout en fournissant des prestations similaires. Il nous semble donc nécessaire de poser sérieusement la question des obligations des acteurs OTT, ce qui, au vu des derniers événements, semble-t-être aussi une préoccupation de l'ARCEP.

### Question 3 : TA MMS

Nous constatons un développement très important de l'usage MMS, et nous ne voyons pas de dysfonctionnement justifiant une action de la régulation. De plus, dans le contexte actuel des offres de détail, tous les acteurs doivent composer avec une générosité accrue sur le MMS, donc tous les opérateurs sont théoriquement incités à négocier des TA MMS à la baisse pour favoriser la soutenabilité de leurs offres. Ce mécanisme de négociation marche bien et il n'y a aucune urgence à le remplacer par un cycle d'analyse de marché et de décisions tarifaires, qui seraient beaucoup plus lourds à mettre en place que le bénéfice que l'on pourrait en tirer.

Enfin, il ne nous paraît pas possible de défendre la pertinence de ce marché au regard des critères posées par la recommandation de 2007 sur les marchés pertinents. En effet, le MMS nécessite l'usage d'un terminal multimedia, donc susceptible d'avoir un accès data, ce qui fait que le MMS se retrouve en concurrence avec le simple e-mail ou d'autres services OTT (Facebook, Instagram, ...), solutions qui sont parfaitement substituables au MMS (à la différence du SMS qui conserve une certaine universalité en étant utilisable sur tous les terminaux, même 2G).

Nous ne voyons donc vraiment pas de raison d'initier une action de régulation du MMS.

### Question 10 : Réduction des points d'interconnexion de FT

Nous aimerions souligner que nous avons entamé nous même une démarche, dans le cadre de notre migration vers la nouvelle génération d'interconnexion, de réduction à 3 points d'interconnexion mutualisés entre notre réseau mobile et fixe. Cette solution nous semble évidente afin de simplifier les démarches d'interconnexion entre les acteurs et optimiser les dépenses de part et d'autre. Nous sommes même allés jusqu'à unifier notre convention d'interconnexion fixe et mobile, ce qui retranscrit le caractère intégré de notre réseau IP. En ce sens nous souhaiterions que tous les acteurs du marché prennent l'initiative de rationaliser leur interconnexion de cette manière..

Nous ferons parvenir à l'ARCEP une position plus détaillée sur ce point précis, défendue par l'AForST, à laquelle nous souscrivons pleinement. Celle-ci propose la suppression de l'interconnexion TDM, qui est aujourd'hui obsolète, en faveur d'une interconnexion IP pour tous les appels à destination des numéros RTC, dès 2015.

### Question 14 : SMS push

Comme évoqué précédemment, nous voudrions défendre l'idée d'une simplification de la régulation, et ajouter un encadrement tarifaire pluriannuel au SMS push nous semble aller dans le mauvais sens.

A titre liminaire, nous rappelons que le CA créé par l'activité SMS push représente chez un acteur comme Bouygues Telecom une somme de [...] par an, ce qui représente une somme non-négligeable pour un opérateur dans un contexte difficile, et en même temps une somme peu importante à l'échelle du marché. Mettre en place tout un dispositif de contrôle des coûts sur ce segment peut paraître excessif, surtout à un moment où nous semblons aller vers une simplification de l'encadrement sur la TA SMS interpersonnel. Nous proposerions de garder la même logique que précédemment, à savoir une évolution parallèle de la TA SMS interpersonnel et du SMS push, et donc en conséquence nous défendrions une stabilité du tarif actuel.

Cette idée de stabilité est par ailleurs également défendue par la majorité des agrégateurs que nous avons pu rencontrer, qui sont d'accord pour considérer que le développement de la solution SMS Push passe par des améliorations qualitatives plutôt que par des tarifs bon marché.

En effet, comme pour le SMS interpersonnel, il y a un véritable enjeu sur le spam. Une baisse continue du tarif du SMS push favorise des usages démesurés de la solution au détriment des lignes déontologiques que nous nous forçons d'élaborer, en compagnie des éditeurs, au sein de l'AFMM, ainsi qu'au détriment de l'investissement dans l'amélioration qualitative des services de SMS push et de l'innovation. A terme, si nous franchissons un seuil tarifaire qui favorise trop le spam, nous mettrons en péril tout l'intérêt de la solution SMS push, qui ne sera pour le client que synonyme de messages non-sollicités. Même le SMS interpersonnel pourrait être touché, car si les clients sont excédés par les messages non-sollicités, ils peuvent décider de ne plus utiliser du tout le SMS pour se tourner vers des solutions de substitution, telles que les services OTT de messagerie instantanée, déjà nombreux sur le marché.

Par ailleurs, sur cette question de la substituabilité, il faut bien noter que le SMS push n'est qu'un moyen parmi d'autres pour un éditeur de messages d'accéder au client final. Le SMS push se trouve sur le même segment de marché que les services SVA sur la voix ou bien encore l'e-mail ou des applications promotionnelles créées ad-hoc (ces dernières étant favorisées par le taux croissant d'équipement en smartphones des clients français – près de 46% en 2012 selon une étude de la Mobile Marketing Association). L'existence de ces alternances dilue la notion de puissance de marché et éloigne la nécessité d'une régulation forte sur ce segment. Le parallèle avec le SVA sur la voix est par ailleurs doublement intéressant puisque la facturation du départ d'appel SVA rémunère le coût de la communication à un tarif raisonnable (sans encadrement tarifaire) ; dès lors il serait étonnant de mettre en place un cadre plus restrictif pour le SMS push qui est une prestation comparable.

Notre position sur la stabilité du niveau tarifaire et la simplicité de la régulation n'exclut cependant pas toute obligation de la part des opérateurs. Ainsi, nous serions d'accord pour considérer qu'il faut implémenter une obligation de symétrie pour que tous les opérateurs facturent bien la même TA SMS push. Cette obligation de symétrie pourrait s'étendre aux frais fixes qui sont une composante de la facturation du SMS push. Par ailleurs, nous considérons qu'il faudrait également en parallèle entamer le même chantier sur la voix, c'est-à-dire instaurer une symétrie du départ d'appel sur le SVA, pour là encore s'assurer que les opérateurs facturent des sommes comparables en l'absence d'encadrement tarifaire précis.