



Réponse de SFR à la consultation publique de l'ARCEP relative aux référentiels de coûts des opérateurs mobiles en 2009 (consultation publique du 6 novembre 2009 au 7 décembre 2009)

1. La comparaison internationale des tarifs de TA constitue une référence importante en matière d'asymétrie tarifaire entre opérateurs dans un même pays

L'Autorité estime qu'une comparaison internationale des tarifs de TA est un des éléments pouvant servir de référence dans le cadre de la fixation des tarifs de TA en France. L'Autorité rappelle cependant qu'une telle comparaison présente aussi des limites dont il convient de tenir compte, qu'elles soient liées à la méthodologie employée pour la comparaison, aux caractéristiques nationales intrinsèques différentes, aux différentes références de coûts utilisées, ou encore au fait qu'il s'agit d'une comparaison des tarifs et non des coûts, qui ne peut donc apporter qu'un éclairage très partiel sur les coûts incrémentaux d'un opérateur de réseau mobile métropolitain.

L'Autorité estime ainsi que la comparaison internationale publiée par le GRE apporte aujourd'hui principalement des éléments de contexte sur l'évolution générale des niveaux de TA en Europe. Cette référence apparaît moins pertinente dans le cadre la fixation du tarif de TA d'un seul acteur – le plafond pour le tarif des autres acteurs du marché étant d'ores et déjà fixé.

L'Autorité invite les acteurs à lui faire part de leurs commentaires sur cette analyse.

Parmi les dispositions réglementaires du nouveau « Paquet Télécom » adopté par le Parlement européen le 24 novembre dernier, deux mesures principales témoignent du renforcement de l'harmonisation européenne :

- la création d'une nouvelle instance européenne (Organe des Régulateurs Européens des Communications Electroniques) qui, en institutionnalisant le GRE (Groupe des Régulateurs Européens) contribuera, de manière plus efficace et transparente, à garantir une concurrence équitable et à renforcer la cohérence de la réglementation relatives aux marchés des Télécommunications ;
- un nouveau droit de regard de la Commission sur les mesures prises par les régulateurs nationaux concernant la concurrence sur les marchés (i.e. analyses de marché) ; en plus du droit de veto sur la définition du marché et la désignation de la position dominante, la Commission aura désormais un pouvoir de contrôle sur les remèdes proposés par les autorités nationales, pouvoir soumis à l'avis de l'ORECE.

Dans ce contexte, la comparaison internationale des tarifs de TA constitue une référence incontournable dans le cadre de la fixation des plafonds tarifaires de TA en France et dans le cadre plus général d'une harmonisation de la régulation des TA mobiles en Europe.

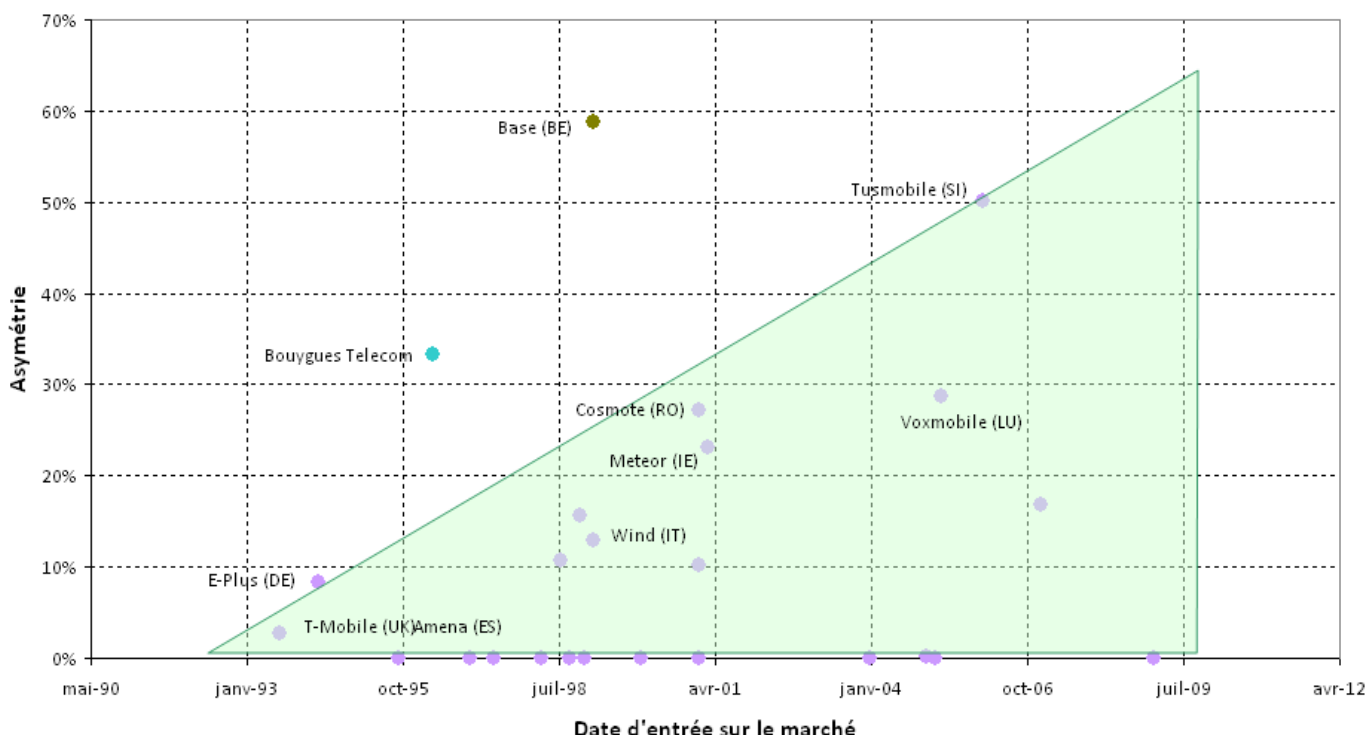
L'ARCEP considère que cette référence n'apparaît plus pertinente compte-tenu du fait que les tarifs des autres acteurs sont d'ores et déjà fixés. Cette référence garde cependant toute sa pertinence dans le cadre de la fixation du niveau relatif du plafond tarifaire de TA d'un seul acteur, par rapport aux plafonds tarifaires des autres opérateurs.

La comparaison européenne des asymétries tarifaires entre les TA mobiles des opérateurs au sein de chaque pays participe à l'objectif d'harmonisation de la régulation des TA mobiles en Europe et montre que la France est déjà « dépositionnée » au regard de la durée et du niveau de l'écart tarifaire en faveur du 3^{ème} entrant : les asymétries « résiduelles » dans les autres pays européens s'appliquant au 3^{ème} entrant tendent à disparaître et concernent, hors cas exceptionnel, des opérateurs :

- entrés plus récemment sur le marché que Bouygues Télécom en France ;
- dont l'écart entre leur date d'entrée et celles des deux premiers opérateurs est plus importante ;
- dont la part de marché est plus faible que celle de Bouygues Télécom en France.

La comparaison européenne ci-après basée sur les données de Cullen et Vodafone (pour le niveau des TA) et de Merrill Lynch (pour les parts de marché) confirme que les cas d'asymétries en faveur du 3^{ème} entrant et supérieures à 10% sont exceptionnels et que Bouygues Télécom bénéficie d'une asymétrie singulièrement élevée au regard de sa date d'entrée sur le marché : la seule exception relevée par SFR concerne l'opérateur Base en Belgique, dont l'asymétrie dont il bénéficie doit être fortement réduite très prochainement, le régulateur préparant actuellement un projet de nouvelle décision de régulation des TA mobiles¹.

Asymétrie et date d'entrée des troisièmes opérateurs européens



¹ Dans sa décision complémentaire du 18 décembre 2007 concernant la régulation des charges de terminaison des opérateurs mobiles à partir de 2008, l'IBPT envisageait déjà de réduire l'asymétrie en faveur de Base vers un écart de 10% avec les deux premiers opérateurs au 1^{er} juillet 2009 et indiquait que « le différentiel tarifaire entre Base et les deux autres opérateurs mobiles diminuera graduellement vers la valeur de 10% ». Cette décision a été retirée par l'IBPT suite à l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 4 avril 2008.

De plus, l'ARCEP a déjà souligné dans sa décision n°08-1176 « *qu'elle défend le principe de symétrie des terminaisons d'appel des opérateurs à long terme* »² et qu'elle soutient également la Commission européenne sur ce sujet, qui s'est clairement prononcée en faveur du principe de symétrie tarifaire. L'ARCEP a elle-même rappelé dans sa décision n°08-1176 que l'asymétrie tarifaire doit être justifiée par des différences de coûts objectives : la Commission « *reconnaît que, dans certains cas exceptionnels, une asymétrie pourrait se justifier par des différences de coûts dont l'opérateur concerné n'a pas la maîtrise* ».³ (soulignement ajouté)

Enfin, la Recommandation de la Commission du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'Union européenne réaffirme clairement cette position de la Commission.⁴

Finalement, la comparaison internationale des TA mobiles et les observations de la Commission européenne sur les différents projets des régulateurs en Europe militent pour un plafond tarifaire de la TA de Bouygues Télécom au 1^{er} juillet 2010 qui soit fixé à un niveau très proche de celui de 3 c€/min tel que fixé par l'ARCEP pour Orange France et SFR.

2. L'arrêt du Conseil d'Etat du 24 juillet 2009 invite l'ARCEP à réviser le plafond tarifaire de TA de Bouygues Télécom à compter du 1^{er} juillet 2010 en raison du caractère manifestement disproportionné de la différenciation tarifaire imposée « au regard de l'objectif qui lui est assigné »

Dans son arrêt du 24 juillet 2009⁵, le Conseil d'Etat relève que le déficit financier de Bouygues Télécom que l'asymétrie tarifaire a pour objet d'atténuer est « *fonction d'une part, du montant de la marge estimée des opérateurs résultant de l'écart entre le plafond fixé pour chacun d'entre eux et la référence de coûts retenue et, d'autre part, de la différence entre le trafic entrant et le trafic sortant du plus petit opérateur* ».

Par ailleurs, « *sa compensation résulte, d'une part, de l'asymétrie tarifaire consentie à Bouygues Télécom et, d'autre part, du volume prévisible du trafic entrant total reçu par cet opérateur.* »

Pour le Conseil d'Etat, il ressort finalement « *que l'asymétrie consentie à cette société [Bouygues Télécom] pour la période courant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2010 aurait pour effet, eu égard à la baisse de l'écart entre le plafond fixé par l'ARCEP aux sociétés Orange France et SFR et le niveau des coûts incrémentaux de long terme estimés par l'ARCEP, et en dépit de la baisse du niveau de cette asymétrie, de compenser intégralement le déficit qu'elle a pour objet d'atténuer, voire, dans la plupart des hypothèses, de faire bénéficier cette société d'un transfert financier supérieur à ce déficit.* »

² Cf. Décision n°08-1176 de l'ARCEP du 2 décembre 2008 portant sur la définition de l'encadrement tarifaire des prestations de terminaison d'appel vocal mobile des opérateurs Orange France, SFR et Bouygues Telecom pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010, page 39

³ Cf. Décision n°08-1176 de l'ARCEP du 2 décembre 2008, page 40 ; extrait des Observations de la Commission européenne du 4 septembre 2006 au projet de décision n°06-0779 de l'ARCEP

⁴ Cf. Recommandation de la Commission européenne, § 9 : « *Dans la détermination des niveaux de coûts efficace, tout écart par rapport aux principes susmentionnés doit se justifier par des différences de coût objectives échappant au contrôle des opérateurs concernés.* »

⁵ Arrêt du Conseil d'Etat du 24 juillet 2009 suite au recours d'Orange France et SFR contre la décision n°08-1176 de l'ARCEP



Finalement, cet arrêt précise bien que l'asymétrie tarifaire consentie à Bouygues Télécom doit aboutir à une compensation partielle du déséquilibre qu'elle a pour objet d'atténuer. L'ARCEP doit donc aligner sa méthode sur celle préconisée par le Conseil d'Etat.

- **L'asymétrie tarifaire du 1^{er} juillet au 31 décembre 2010 devrait être très faible**

L'asymétrie tarifaire de 1 c€/min en faveur de Bouygues Télécom envisagée par l'ARCEP dans sa décision n°08-1176 pour le second semestre 2010 « surcompensait » ainsi le déficit financier de Bouygues Télécom. Comme le montre le tableau ci-après, la compensation maximale (correspondant à une compensation intégrale du déséquilibre financier) conduirait à une asymétrie de 0,37 c€/min. Le Conseil d'Etat préconise cependant une compensation « partielle » qui ne peut pas être supérieure à 50%, soit une asymétrie tarifaire de 0,18 c€/min.

Paramètres : TA SFR/OF 3ct/mn - TA ByT 4 ct/mn - Coût incrémental évalué à 1,11 c€/min	Estimé 2010-S2
Déséquilibre de trafic subi par Bouygues Télécom (Mmin) (prévision SFR + estimé Orange)	[SDA]
Ecart coût incrémental/tarif de TA (c€/min)	1,89
Flux financier créant un "déséquilibre concurrentiel" au détriment de Bouygues Télécom (M€)	[SDA]
Volume de trafic entrant sur le réseau Bouygues Télécom sur lequel l'opérateur perçoit une asymétrie de TA (estimé)	[SDA]
Asymétrie permettant à Bouygues Télécom de <u>compenser totalement les flux financiers à l'origine du "déséquilibre concurrentiel"</u>	0,37
Asymétrie tarifaire résultant de la décision ARCEP	1,0
Asymétrie pour correspondant à une compensation partielle (30%)	0,11
TA de Bouygues Télécom correspondant à une compensation partielle	3,11

- **L'asymétrie tarifaire sur la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010 devra être réexaminée**

Le Conseil d'Etat considère dans son arrêt que « *pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, et suivant les hypothèses de trafic les plus vraisemblables, le montant de l'asymétrie consentie à Bouygues Télécom est susceptible d'aboutir à une compensation partielle du déséquilibre qu'elle a pour objet d'atténuer.* »

Le 24 juillet 2009, date de sa décision, le Conseil d'Etat ne pouvait cependant s'appuyer que sur des hypothèses prévisionnelles de trafic, alors que les données sont aujourd'hui disponibles sur les premiers mois de cette période.



L'observation des premiers mois réalisés sur cette période montre ainsi que l'asymétrie de 1,5 c€/min en faveur de Bouygues Télécom « surcompense » le déficit financier de Bouygues Télécom. Comme le montre le tableau ci-après, la compensation maximale (correspondant à une compensation intégrale du déséquilibre financier) conduirait à une asymétrie de 0,89 c€/min.

Coût incrémental évalué à 1,23 c€/min Paramètres : TASFR/OF 4,5 ct/mn - TAByT 6 ct/mn	Observé (juillet-09 à octobre-09)			
	juil-09	août-09	sept-09	oct-09
Déséquilibre de trafic subi par Bouygues Télécom (Mmin) (réel SFR + estimé Orange)	[SDA]	[SDA]	[SDA]	[SDA]
Ecart coût incrémental/tarif de TA(c€/min)	3,27	3,27	3,27	3,27
Flux financier créant un "déséquilibre concurrentiel" au détriment de Bouygues Télécom(M€)	[SDA]	[SDA]	[SDA]	[SDA]
Volume de trafic entrant sur le réseau Bouygues Télécom sur lequel l'opérateur perçoit une asymétrie de TA (estimé)	[SDA]	[SDA]	[SDA]	[SDA]
Asymétrie permettant à Bouygues Télécom de <u>compenser totalement les flux financiers à l'origine du "déséquilibre concurrentiel"</u>	0,87	0,79	0,85	0,89
Asymétrie tarifaire résultant de la décision ARCEP	1,50	1,50	1,50	1,50
Asymétrie pour correspondant à une compensation partielle (30%)	0,26	0,24	0,25	0,27
TA correspondant à une compensation partielle	4,76	4,74	4,75	4,77

SFR s'interroge sur les conclusions qu'il faudra tirer de l'arrêt du Conseil d'Etat au regard de l'asymétrie tarifaire accordée à Bouygues Télécom pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, une fois que les données de trafic sur cette période seront connues.

D'ores et déjà, l'évolution du trafic entre SFR et Bouygues Télécom montre que ce déséquilibre tend à diminuer, comme le montre le graphique suivant : le rapport du trafic entrant / sortant entre SFR et Bouygues Télécom retrouve un niveau comparable à celui qui existait avant le lancement de l'offre Néo de Bouygues Télécom, qui a été à l'origine d'un fort déséquilibre de trafic entrant/sortant pour Bouygues Télécom, dans la phase de « découverte » de l'offre par les clients et alors même, comme SFR a déjà eu l'occasion de s'en expliquer devant l'ARCEP, que cette offre résulte d'un choix commercial de Bouygues Télécom qui lui est propre.

[SDA]

Dans ces conditions, et dans la mesure où l'ARCEP entend prendre en compte « les évolutions les plus récentes du marché »⁶, le plafond tarifaire de la TA de Bouygues Télécom devrait être fixé pour le second trimestre 2010 à un niveau proche de celui d'Orange France et SFR pour compenser partiellement le déséquilibre existant, qui pourrait encore se réduire à l'avenir.

⁶ Cf Document soumis à consultation publique, page 4 : l'ARCEP précise que « pour pouvoir définir ce plafond tarifaire, l'Autorité prend en compte les informations les plus récentes en matière de référence de coûts sous-jacents » et qu'elle a « procédé à une mise à jour des données d'entrée de son modèle technico-économique des coûts de réseaux d'un opérateur mobile métropolitain. (...) Cette mise à jour du modèle par calibrage, à structure constante, permet de garantir la cohérence avec la décision fixant l'encadrement tarifaire pour les sociétés Orange et SFR, tout en tenant compte des évolutions les plus récentes du marché. »



3. La modélisation technico-économique des coûts de réseau d'un opérateur mobile reste une référence complexe et largement critiquable

L'ARCEP a pris en compte partiellement les commentaires de SFR lors de la consultation précédente sur le modèle de coûts et des résultats aberrants qui avaient été reportés, comme la couverture 2G ont été corrigés.

Si SFR se félicite de ces améliorations, il n'en demeure pas moins que le modèle « spécifique SFR » ne reflète toujours pas notre réseau, que le coût incrémental n'est toujours pas calibré par rapport au modèle comptable et que l'ARCEP n'a pas pris en compte la méthode d'amortissement économique.

Le modèle ne reflète pas le réseau SFR

Le modèle continue à sous-estimer le nombre de sites. Le modèle SFR compte de l'ordre de [SDA] sites de moins que le réseau réel SFR, soit un écart de [SDA] sur le nombre de sites déployés, qui prend toute son importance dans une approche de coût incrémental.

En effet, seulement [SDA] des sites sont alloués au trafic entrant en 2010 dans le modèle. L'écart de calibrage du modèle est donc du même ordre de grandeur que ce que le modèle est censé calculer. Comme nous ne sommes pas en mesure d'apprécier si cet écart de calibrage provient de la modélisation du réseau de couverture ou du réseau de capacité, nous avons donc des doutes sérieux sur les résultats du modèle de coût incrémental.

Sur le cœur du réseau, SFR avait, lors de la consultation précédente, soumis à l'ARCEP une série de remarques sur la modélisation du cœur de réseau. Ces remarques portaient sur les problèmes de modélisation des inducteurs de coûts et facteurs de routage qui déterminaient le dimensionnement de la transmission, des équipements de commutation et du nombre de sites. SFR comprend que le modèle de l'ARCEP n'a pas évolué sur ces points.

Ces remarques sont toutefois caduques puisque le cœur de réseau SFR a lui considérablement évolué avec la migration du TDM vers R4. Le modèle actuel de l'ARCEP aurait donc besoin d'être complètement revu afin de modéliser le cœur de réseau SFR.

Des catégories entières de coûts sont manquantes dont la plus significative est l'absence de coûts de personnel qui représente une source de coûts majeure (d'après notre compréhension, ces coûts sont indirectement pris en compte dans d'autres postes, sans que l'on puisse vérifier s'ils le sont dans la bonne proportion et selon la bonne structure allocative). Les autres catégories « manquantes » sont en particulier le réseau de signalisation (PTS), les SI de gestion du réseau, l'infrastructure du cœur IP (routeurs, équipements MPLS).

SFR renvoie l'ARCEP aux remarques qu'elle avait faites lors de la consultation précédente sur des modifications à apporter au modèle pour le rendre plus réaliste : existence de plusieurs heures chargées selon les régions et non une heure chargée unique, dimensionnement des TRX et dimensionnement des sites de capacités 3G.



Le calibrage du modèle n'est pas suffisant

Une calibration a posteriori sur les coûts totaux de l'opérateur qui sont eux connus ex ante ne garantit en rien la justesse du modèle. Le modèle a en effet un grand nombre de degrés de liberté qui permettent de réconcilier les coûts totaux.

Les résultats du modèle sont d'autant moins fiables que l'on s'éloigne du niveau global de demande qui a servi au point de calibrage. L'exercice consistant à retirer la totalité du trafic entrant du modèle pour évaluer le coût incrémental constitue donc une déviation considérable à partir du point de calibrage.

Compte-tenu du nombre de paramètres d'entrée retenu, le modèle peut parfaitement être calibré sur les comptes réglementaires en coût totaux sans qu'il soit calibré en coût incrémental.

SFR souhaite donc que les nouvelles obligations comptables comprennent le calcul du coût incrémental dans le modèle top-down afin de réconcilier les coûts incrémentaux. A partir de la capacité de réseau que les directions techniques des opérateurs déploient dans le but d'écouler le trafic entrant, il s'agirait d'allouer les coûts correspondants au trafic entrant.

La méthode d'amortissement devrait être économique

Une méthode d'amortissement économique devrait être appliquée, comme le recommande la Commission européenne⁷. SFR a déjà détaillé, lors des échanges qu'elle a eut avec l'ARCEP, ses remarques sur les différentes méthodes de valorisation. SFR comprend que l'ARCEP écarte une véritable méthode d'amortissement économique au motif que la demande future serait trop incertaine.

Il convient toutefois de souligner que les opérateurs sont confrontés à l'incertitude de la demande future et il est donc tout à fait souhaitable que cette incertitude soit reflétée dans le calcul des coûts.

⁷ Cf Recommandation de la Commission européenne, §7 : « L'approche recommandée pour l'amortissement des actifs est l'amortissement économique dans la mesure du possible. »