

Consultation publique de l'Autorité de Régulation
des Communications Électroniques et des Postes
relative aux référentiels de coûts des opérateurs
mobiles en 2008

Réponse du Groupe France Telecom

(Orange France, Orange Caraïbe, Orange Réunion)

6 octobre 2008

Version publique

Lien vers la consultation : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-tamobile2008-040908.pdf

Messagerie électronique des Affaires Réglementaires du groupe France Télécom : affaires.reglementaires@orange-ftgroup.com

Synthèse

Orange se félicite de la mise en consultation publique par l'ARCEP des référentiels de coûts des opérateurs mobiles en 2008.

Orange constate que l'Autorité fonde la justification d'une régulation ex ante de la prestation de terminaison d'appel mobile sur la nécessité d'assurer des conditions de libre exercice d'une concurrence sur les marchés aval. Orange s'inquiète à cet égard de voir le document soumis à consultation

- mener une analyse partielle, voire erronée, de l'évolution du marché mobile qui **pourrait conduire l'Autorité à prendre une décision pour résoudre des problèmes qui n'existent pas** – en particulier une prétendue distorsion de concurrence fixe-mobile démentie par les données tirées du rapport annuel de l'ARCEP ;
- ne faire état que d'une partie des spécificités de la TA vocale mobile, au risque de ne pas mesurer toutes les conséquences d'une évolution de son niveau.

En ce qui concerne le modèle bottom-up cité comme l'un des référentiels de coûts dans le document :

- Orange se félicite de son caractère public. Au regard de l'importance croissante de ce type de modèle pour la régulation, il est en effet indispensable – en application de l'Article 6 de la directive cadre du 7 mars 2002 - que les décisions d'analyse de marché s'appuient sur des données ayant effectivement pu faire l'objet de commentaires des différents acteurs du secteur ;
- Orange apporte un certain nombre de commentaires relatifs à la structure du modèle, au processus de calibration, et aux choix d'allocation des coûts entre produits dont elle souligne l'indispensable prise en compte pour assurer le développement du marché mobile. La prise en compte de ces corrections laisse augurer d'une **réévaluation très substantielle du niveau de TA mobile d'un opérateur générique en 2007** avec une perspective d'évolution stable ou en légère baisse.

En conclusion :

- **la priorité doit être donnée à une réduction très substantielle du niveau d'asymétrie entre les TA mobiles**, quel que soit le niveau des TA mobiles ;
- les analyses tant des marchés Européen, que Nord Américains, démontrent que la baisse des terminaisons d'appel mobile ne bénéficie pas directement aux petits consommateurs ;
- **le niveau de l'encadrement doit rester cohérent avec ceux retenus dans les pays Européens** pour ne pas pénaliser les seuls opérateurs et investisseurs Français ;
- le niveau cible doit être compatible avec les coûts moyens, garantissant des conditions économiques favorables au déploiement du haut débit mobile et la soutenabilité à long terme des services vocaux.

Plan du document

Synthèse.....	2
Plan du document.....	3
PARTIE 1 : Les références pertinentes pour la fixation des plafonds tarifaires de la terminaison d'appel	4
I L'analyse comparative du Groupe des Régulateurs Européens.....	4
I.1 L'analyse comparative du groupe des régulateurs Européens est un élément pertinent pour la fixation des plafonds tarifaires des TA Mobiles en France	4
I.2 Les travaux d'harmonisation européenne font encore l'objet de débats de fond et ne doivent, ni en droit, ni en pratique influencer les Autorités de Régulation Nationales..	8
II La comptabilité réglementaire	9
II.1 La décision actuelle de comptabilisation des coûts n'est que partiellement compatible avec les objectifs visés par l'Autorité en matière d'obligations comptables	9
II.2 Tentative d'évaluation de l'écart entre les objectifs et la méthode actuelle de comptabilisation des coûts	12
III La modélisation technico-économique des coûts de réseaux d'un opérateur mobile métropolitain.....	13
III.1 Il est souhaitable de définir de façon beaucoup plus précise et moins ambiguë les caractéristiques de l'opérateur générique.	13
III.2 Le modèle actuel sous estime le dimensionnement et le coût réel du réseau ..	17
III.3 Un très fort écart entre la TA calculée par le modèle actuel et la TA correspondant aux coûts d'un réseau réel.....	19
III.4 Remarques complémentaires.....	19
IV La modélisation technico-économique des coûts de réseaux d'un opérateur mobile d'outre-mer.....	21
PARTIE 2 : Le concept de coûts	22
I Contexte : les objectifs de l'encadrement tarifaire de la TA, la spécificité du service de TA vocale.	22
I.1 La TA est un instrument de péréquation tarifaire, favorisant la pénétration des services mobiles, dont la baisse ne bénéficiera pas directement aux petits consommateurs.....	22
I.2 La TA est un instrument de promotion de la couverture géographique par les opérateurs mobiles.....	24
I.3 Une baisse de la TA limite les baisses tarifaires qui se produiraient naturellement sur le marché de détail (waterbed effect).....	25
II Vers un changement à terme du concept de coûts ?.....	26
II.1 L'évolution du marché mobile	26
II.2 Les limites des coûts complets distribués : l'analyse des « inefficacités » devrait être plus équilibrée et prospective	28
II.3 Les coûts incrémentaux, une méthodologie ambiguë, incompatible avec le cadre réglementaire actuel, dont la mise en application ne saurait se faire sans étude d'impact.	30

PARTIE 1 : Les références pertinentes pour la fixation des plafonds tarifaires de la terminaison d'appel

I L'analyse comparative du Groupe des Régulateurs Européens

Question 1 :

L'Autorité invite les acteurs à lui faire part de leurs commentaires sur l'analyse comparative du GRE, et en particulier sur la pertinence de sa prise en compte pour la fixation des plafonds tarifaires de la terminaison d'appel des opérateurs français, ses apports et ses limites. D'autres éléments vous semblent-ils devoir être pris en compte pour une utilisation pertinente de cette comparaison ?

I.1 L'analyse comparative du groupe des régulateurs Européens est un élément pertinent pour la fixation des plafonds tarifaires des TA Mobiles en France

Dans la mesure où cette comparaison présente les niveaux de TA Mobiles retenus par les Autorités Nationales de Réglementation au terme du même exercice que celui que conduit actuellement l'Autorité, à savoir la fixation d'un encadrement tarifaire pluriannuel résultant d'une analyse du marché de la TA Mobile, et que « *la majorité des pays concernés par cette analyse a décidé d'imposer, comme la France, une obligation d'orientation des niveaux de terminaison d'appel vers les coûts ou de réguler la terminaison d'appel en référence aux tarifs pratiqués par d'autres pays européens* », leur référence est incontestablement un élément pertinent pour la fixation des plafonds de la TA des opérateurs mobiles Métropolitains.

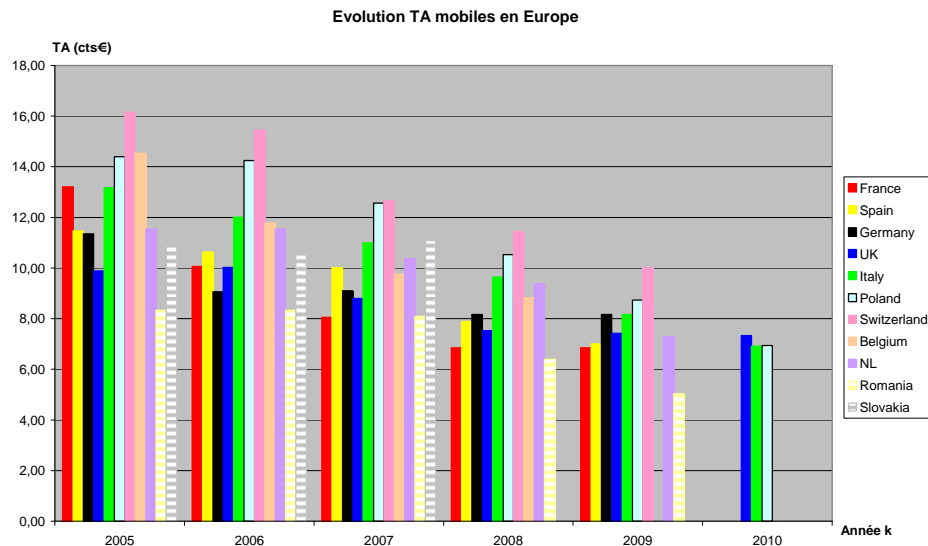
Il convient toutefois de noter qu'au cas d'espèce des opérateurs ultramarins, et en particulier des zones Antilles-Guyanne et Réunion-Mayotte, il est évident que ce comparatif ne peut servir de référence sans analyse des spécificités propres à ces régions.

I.1.1 Le niveau de TA Mobile en France est inférieur au niveau moyen des TA dans des pays comparables, même en intégrant la perspective d'une baisse de ce niveau moyen à l'horizon 2010.

I.1.1.1 En 2008, le niveau moyen de la TA en France est très significativement inférieur à la moyenne Européenne ...

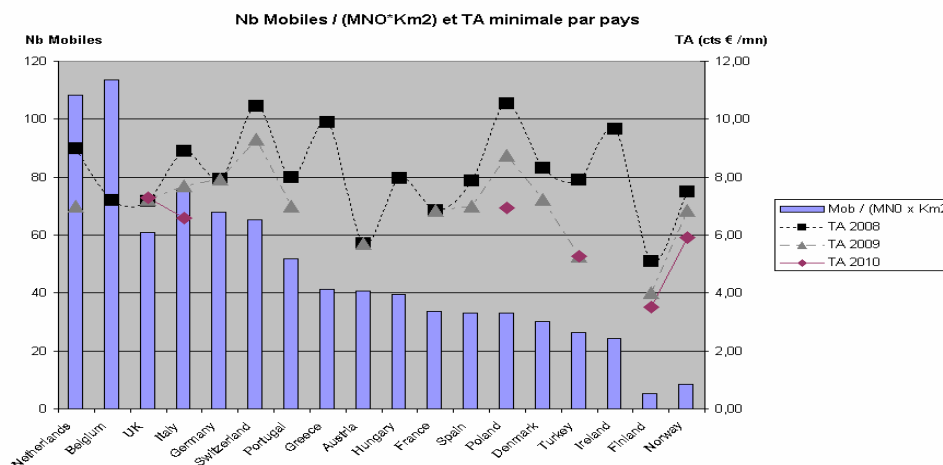
Les deux analyses suivantes conduisent en effet toutes deux au constat d'un niveau particulièrement bas des TA en France par rapport aux pays comparables Européens

- Le niveau de TA mobile en France était, au 1^{er} janvier 2008, de 22% (soit près de 2 cent€/min) inférieur à la moyenne pondérée européenne.
 - on peut également comprendre du document de l'Autorité que l'analyse de l'écart entre la TA en France et la moyenne pondérée des TA des pays n'ayant pas exclusivement utilisés les benchmark comme référence de coûts montrerait également que les TA sont particulièrement basses en France ;
- La TA moyenne dans les cinq plus grands pays européens (Royaume Uni, Allemagne, Italie, Espagne et France)
 - s'élève à 8,02 cent€/min en 2008, soit 17% de plus que la TA moyenne pondérée en France en 2008 (6,85 c€/min) ;
 - s'établira à 7,52 cent€/min, soit 10% au-dessus de la TA moyenne en France début 2009 ;
 - par ailleurs, les perspectives à 2010 ne laissent pas augurer d'une baisse moyenne supérieure à 10% (-15% en Italie, quasi stabilité pour le Royaume Uni)



I.1.1.2 ... alors que le niveau moyen de TA en France devrait, toutes choses égales par ailleurs, être supérieur à la moyenne Européenne.

Le graphique ci-dessous présente le niveau moyen des TA dans différents pays et le nombre de clients mobiles par km2 par opérateur. Cet indicateur représente relativement bien le coût moyen unitaire (par client) du réseau pour couvrir un pays donné.



L'Autorité pourrait utilement s'appuyer sur cet indicateur pour :

- compléter son analyse relative à la structure du marché (effet de la concentration) et de la couverture (pages 10 et 11) ;
- constater qu'au cas d'espèce de la France, l'effort de couverture y est l'un des plus important d'Europe, bien que la TA Mobile y soit particulièrement basse ;
- et conclure que la TA Mobile en France devrait a priori être supérieure à la moyenne européenne.

I.1.2 L'existence d'hétérogénéités dans les méthodes de calcul des coûts appelle des travaux d'harmonisation, mais ne permet pas d'écarter la référence aux benchmarks européens.

L'Autorité établit une liste de nombreux paramètres susceptibles d'avoir une influence sur la comptabilisation des coûts et qui ne relèvent pas stricto sensu de caractéristiques propres au pays (telles que la demande, la couverture, le nombre d'opérateurs – dont les effets ont été évalués ci-avant).

Orange reconnaît que l'absence d'harmonisation peut conduire à des écarts entre pays et soutient d'autant plus les démarches d'harmonisation qu'en tant que groupe Européen, Orange France Télécom se trouve être généralement pénalisée par ce manque d'harmonisation. Orange regrette néanmoins que l'Autorité ne cherche pas à quantifier ou comparer ces effets avant de conclure qu'ils pourraient suffire à jeter un doute sur la pertinence du benchmark.

En particulier, l'existence de gradients horaires ou de tarifs de gros différenciés pour le fixe à mobile et le mobile à mobile dans quelques pays, n'apparaît pas être un élément d'analyse de nature à remettre en cause la solidité du benchmark.

Comme on le verra ci-après, les références retenues par l'ARCEP sous-estiment de plus de [...] les coûts d'un opérateur pour fournir un service de terminaison d'appel vocal tout en assurant la soutenabilité des investissements en couverture, le développement du haut débit mobile, et la gratuité de la consultation de la messagerie vocale.

Il n'apparaît pas évident que les écarts entre les méthodes retenues par les différents pays soient d'un ordre de grandeur substantiellement supérieur, et en tout état de cause l'existence d'écarts et l'absence d'harmonisation ne devrait pas conduire l'Autorité à écarter la référence aux benchmarks européens au motif que seule une analyse franco-française serait pertinente pour traiter d'une problématique Européenne.

Orange estime par conséquent que les réserves émises par l'Autorité concernant ce référentiel ne sont pas de nature à remettre en cause sa pertinence qui place la France en sixième position en terme de niveau de terminaison d'appel sur 32 pays.

Afin de ne pas porter préjudice aux opérateurs mobiles Français, l'Autorité devrait donc définir un niveau d'encadrement tarifaire proche de la moyenne Européenne.

En outre, au cas d'espèce des opérateurs ultramarins, et en particulier des zones Antilles-Guyanne et Réunion-Mayotte, ce comparatif ne peut servir de référence sans analyse des spécificités propres à ces régions.

I.1.3 Le benchmark fait état d'une asymétrie en forte décroissance partout en Europe. Seule la France présente une asymétrie aussi importante et, qui plus est, en augmentation

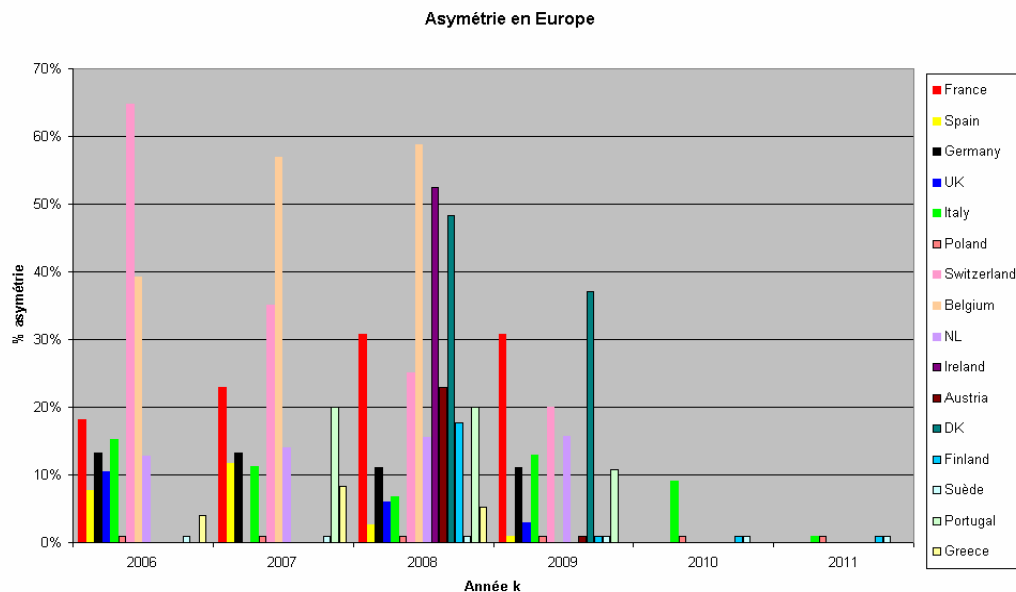
La quasi-totalité des ARN a pris des décisions entérinant une forte réduction, voire la fin complète des asymétries entre les TA mobiles des opérateurs d'un même pays.

En cela, la quasi totalité des membres du GRE a anticipé et suit les orientations arrêtées par le GRE lui-même « *ERG has clearly stated in its CP on symmetry of FTRs and symmetry of MTRs (ERG (07) 83) that termination rates should normally be symmetric* »

Orange regrette que l'ARCEP soit quasiment la seule autorité de réglementation nationale a avoir pris une décision d'augmentation de l'asymétrie, pour atteindre un niveau qui place la France dans les derniers rangs des comparatifs entre pays sur ce sujet. Cet état de fait est d'autant plus patent dans les zones Antilles-Guyane et Réunion-Mayotte, où les niveaux d'asymétries sont supérieurs à 100% sur la période 2008/2009.

A cet égard, il convient de noter que certains des pays qui présentaient des niveaux importants d'asymétrie en 2008 (Finlande, Autriche) ont brutalement mis fin à celle-ci dès 2009.

La priorité de l'Autorité devrait donc être de réduire très substantiellement le niveau d'asymétrie entre les TA mobiles, quel que soit le niveau des TA mobiles.



I.2 Les travaux d'harmonisation européenne font encore l'objet de débats de fond et ne doivent, ni en droit, ni en pratique influencer les Autorités de Régulation Nationales

Dans ce cadre, l'Autorité estime qu'une comparaison internationale des tarifs de terminaison d'appel est un des éléments pouvant servir de référence en la matière, mais qu'il présente aussi des limites dont il convient de tenir compte.

Elle estime également que les travaux d'harmonisation actuellement en cours à l'échelle européenne pourront apporter un éclairage supplémentaire sur les méthodes pertinentes pour la fixation des plafonds tarifaires de la terminaison d'appel des opérateurs français.

Question 2 :

Plus généralement, l'Autorité invite les acteurs à lui faire part de leurs commentaires sur ces éléments de contexte européen.

Orange se félicite de ce que le GRE et la Commission Européenne aient entamé des travaux d'harmonisation sur le sujet particulièrement technique et complexe de la comptabilisation des coûts des terminaisons d'appel mobiles.

Toutefois, dans le contexte Européen se référant à la récente consultation publique de la Commission Européenne sur son projet de Recommandation en matière de « traitement de la régulation des terminaisons d'appel fixes et mobiles dans l'Union européenne », Orange tient à souligner que, en l'état, la démarche de la Commission ne peut en droit, et ne doit pas en pratique, influencer les Autorités de Régulation de chaque pays dans leur décision.

En outre, dans l'hypothèse où cette recommandation serait effective au moment où l'Autorité prendra sa décision, Orange attire l'attention de l'Autorité sur l'absence de base juridique solide de ce texte, dont la portée dépasse le cadre strict des missions de la Commission Européenne.

En effet, le projet de Recommandation de la Commission Européenne, vise à réglementer le niveau des terminaisons d'appel mobiles en dessous d'un certain seuil, imposant des mesures obligatoires aux pays de l'Union. Ces mesures outrepassent les compétences de la Commission tel que le définit le Cadre Réglementaire Européen et tout particulièrement l'Article 5 du traité Européen (subsidiarité) et l'Article 19 de la Directive Cadre, au mépris de celles des Autorités de Régulation Nationales.

En outre, en définissant un concept de coût particulièrement peu documenté, la recommandation violerait l'article 13 de la Directive Accès. Le principal problème conduisant à la régulation des TA est en effet celui d'une tarification excessive, les opérateurs risquant de tirer des profits excessifs de la TA. En l'occurrence, le projet de recommandation ne démontre ni la nécessité, ni les effets d'une tarification en dessous des coûts moyens. Seuls les effets bénéfiques pour le consommateur y sont analysés.

Par ailleurs, Orange constate que le projet de recommandation soumis à consultation publique par la Commission fait l'objet de nombreuses critiques, tant d'économistes que d'Autorités de Régulation Nationales.

II La comptabilité réglementaire

L'Autorité estime que les états de coûts et de revenus audités transmis par les opérateurs constituent une référence de coûts fiable, au regard notamment des travaux d'audit dont ils sont l'objet : ils constituent donc une référence de coûts importante prise en compte lors de l'exercice de tarification des terminaisons d'appel mobile.

Elle rappelle par ailleurs que les restitutions réglementaires des opérateurs relèvent du secret des affaires et n'entrent donc pas dans le champ de cette consultation publique.

Question 3 :

L'objet de la consultation publique porte donc sur la pertinence de la prise en compte de cette source d'information pour la fixation des plafonds tarifaires de terminaison d'appel, ses apports et ses limites.

II.1 La décision actuelle de comptabilisation des coûts n'est que partiellement compatible avec les objectifs visés par l'Autorité en matière d'obligations comptables

II.1.1 Les objectifs de l'Autorité en matière d'obligations comptables

L'Autorité rappelle dans les décisions n°07-0128 et 07-0129 portant sur les obligations de comptabilisation des coûts de la terminaison d'appel mobile, les obligations que doivent satisfaire le système de comptabilisation des coûts.

Elle souligne notamment que « *Les méthodes de valorisation et d'allocation des coûts utilisées dans la préparation des restitutions du système de comptabilisation des coûts doivent satisfaire le principe d'efficacité, de non discrimination et de pertinence.* » et indique que cette obligation s'applique « *sur un périmètre large correspondant à l'ensemble des activités de l'entreprise.* »

L'Autorité précise ensuite les caractéristiques que doit présenter la méthode de valorisation des actifs :

- « *En premier lieu, il est important que la méthode **soit la moins sensible possible aux variations liées aux cycles d'investissement.***- *En deuxième lieu, les actifs constitutifs des réseaux mobiles, lorsqu'ils correspondent à des investissements récents, sont sujets à des **évolutions sensibles de prix d'achat des équipements** correspondants et s'avèrent marqués par de **forts taux de progrès techniques**. Il apparaît important à l'Autorité que **la méthode de coûts choisie puisse intégrer ces paramètres.*** »

L'Autorité rappelle ainsi que la méthode en coûts historiques présente des inconvénients importants et indique qu'« *il se pourrait qu'elle ne soit pas la plus appropriée à l'avenir pour répondre aux objectifs précités, puisqu'en particulier, **elle ne prend qu'imparfaitement en compte l'évolution des prix.*** »

Au regard de cette analyse qui conserve toute sa pertinence, il n'est dès lors pas raisonnable de conclure, comme le document soumis à consultation semble le faire que « *les états de coûts et de revenus audités transmis par les opérateurs [constitueraient] une référence de coûts fiable* » pour la fixation du niveau de l'encadrement tarifaire des TA mobiles.

A cet égard, l'Autorité a également affirmé qu'elle n'écarterait pas la possibilité d'utiliser d'autres méthodes pour le futur et a imposé aux opérateurs mobiles de lui fournir leurs chroniques d'investissement estimant que ces éléments étaient nécessaires afin d'étudier des méthodes de valorisation des coûts différentes de celle des coûts historiques.

Afin de contribuer utilement à l'amélioration de ce référentiel de coûts, Orange propose ci-après :

- d'autres éléments d'analyse qui permettraient, le cas échéant, à l'Autorité d'obtenir des opérateurs des données fiables et auditées compatibles avec les objectifs qu'elle s'est elle-même fixée ;
- et une tentative de quantification de l'écart entre les deux méthodes.

II.1.2 Les limites de la restitution actuelle des coûts

Comme rappelé précédemment, la méthode de comptabilisation retenue dans l'exercice de restitution des coûts présente un inconvénient majeur puisqu'elle utilise des coûts historiques : elle ne permet ainsi pas de valoriser le patrimoine amorti et économiquement actif et par ailleurs ne prend pas en compte l'évolution du prix d'achat des équipements et les taux de progrès techniques particulièrement importants dans le domaine des réseaux mobiles.

Elle présente également des limites importantes soulignées par Orange lors de sa réponse à la consultation de l'Autorité présentant un projet d'amendement aux décisions 07-0128 et 07-0129, puisque la décision actuelle de l'Autorité demande aux opérateurs de comptabiliser les coûts :

- d'un réseau qui ne rend pas les mêmes services que le réseau réel puisque la valeur économique des équipements amortis ainsi que des équipements actifs dont les factures n'ont pas été réglées (dettes sur fournisseurs d'immobilisation) ne sont pas prises en compte ;
- selon une méthode d'allocation des coûts qui ne soutient pas le développement du haut débit mobile et la gratuité de la consultation de la messagerie vocale en France.

Afin de corriger ces effets, Orange a communiqué à l'Autorité, lors de la restitution de ses comptes en juillet 2008 une restitution comptable complémentaire mettant en œuvre les principes suivants :

II.1.2.1 Valorisation des équipements économiquement actifs

1) Rémunération du capital

Les dettes fournisseurs¹ ont été intégrées à l'assiette de rémunération du capital. Cette rémunération complémentaire a été ventilée entre les éléments de réseau par une clé investissements de l'année 2007.

2) Revalorisation des équipements complètement amortis

Orange France a intégré une dotation aux amortissements complémentaires sur les immobilisations intégralement amorties dans les comptes.

¹ Orange tient également à réaffirmer qu'elle considère toujours comme erroné le motif sur lequel s'appuie l'Autorité pour exclure les dettes fournisseurs de l'assiette de rémunération du capital : d'après l'Autorité, la négociation de délais de paiement « ne peuvent pas faire partie de l'activité d'un opérateur efficace ». France Télécom Orange, qui opère dans de nombreux pays n'a pas connaissance d'opérateur qui n'aurait pas recours à cette pratique, classique dans toutes les entreprises.

Pour ce faire Orange France a simulé, à la date d'amortissement terminal de l'équipement d'origine, l'investissement d'un nouvel équipement similaire pour le même prix. Cet investissement est ensuite amorti sur une durée équivalente à celle du matériel remplacé. Cette modélisation d'un remplacement de matériel a été réalisée uniquement sur la Boucle Locale Radio 2G.

II.1.2.2 Choix d'allocation des coûts soutenant le développement du haut débit mobile et la consultation gratuite de la messagerie vocale.

Deux choix réglementaires d'allocation de coûts à la TA Mobile ne soutiennent pas la pérennité de pratiques actuelles sur les marchés de détail mobiles en France

- 1) Allocation de coûts joints de couverture et d'infrastructure aux services de données
 - Les tarifs de gros relatifs aux services de données fixes (bas, puis haut débit) ont toujours fait l'objet de choix réglementaires visant à allouer la plus grande part des coûts joints aux services matures (voix ou abonnement fixe), dans le respect du principe de non discrimination gros/détail.
 - La réalité opérationnelle et commerciale du déploiement des services de données (fixe et mobile) a toujours été incrémentale par rapport aux services vocaux existants. L'application du principe de causalité des coûts devrait donc logiquement conduire à n'allouer à ces services que les coûts incrémentaux à cette activité.
- 2) Exclusion des coûts de consultation de Messagerie vocale
 - La consultation de la Messagerie Vocale est actuellement gratuite en France
 - Une exclusion de ces coûts est incohérente avec d'autres applications du principe de causalité retenues par l'ARCEP
 - Les utilisateurs de mobiles sont mobiles (et les coûts de gestion de la mobilité sont bien reconnus comme pertinents) ;
 - Les clients mobiles consultent leur Messagerie Vocale (dont la fourniture fait partie des obligations de licence).

Le tableau ci-dessous mesure les effets de la méthode complémentaire sur le coût global du réseau 2007 issu des fiches de restitution et calcule les écarts entre le modèle de base et le modèle complémentaire pour les prestations voix, SMS et data.

On constate que la méthode complémentaire conduit à une augmentation très significative – de près de [...] - du coût total réseau de la prestation Voix.

[...]

Si l'on mesure l'impact de chacune des évolutions proposées dans le modèle complémentaire, on constate que l'effet de la réallocation voix/data est très significatif sur la prestation Voix.

[...]

La méthode complémentaire a donné lieu à un rapport de procédures convenues élaboré par le cabinet Mazars à notre demande, et transmis à l'Autorité dans le cadre de la restitution des coûts audités, permettant de vérifier que la méthode complémentaire que nous avons décrite a été correctement intégrée au sein du modèle réglementaire.

II.2 Tentative d'évaluation de l'écart entre les objectifs et la méthode actuelle de comptabilisation des coûts

Ainsi la prise en compte de l'ensemble des évolutions décrites précédemment, y compris celle concernant la messagerie vocale, conduit à une augmentation de l'ordre de [...] de coût de la prestation « Voix Entrante » qui passe ainsi de [...] dans le modèle de base à [...] dans le modèle complémentaire.

En appliquant une méthode d'amortissement économique, la TA vocale est estimée à [...] et l'écart avec le modèle de base est porté à plus de [...].

[...]

Ainsi, tant que l'Autorité souhaite demander aux opérateurs de fournir des états de coûts historiques, elle devrait corriger les éléments restitués pour tenir compte du fait que la méthode de comptabilisation retenue conduit à écarter certains coûts et à utiliser une méthode d'amortissement qui ne paraît plus adaptée.

Afin de garder une continuité avec ses décisions précédentes et considérant que « *les actifs de très longue durée et comptablement complètement amortis sont quasi inexistantes.* » dans les réseaux mobiles, l'Autorité a retenue une méthode en coûts historiques pour l'exercice de restitution des coûts en soulignant toutefois qu'elle n'écarterait pas la possibilité d'utiliser d'autres méthodes pour le futur. Or, comme démontré par Orange France dans l'exercice de restitution complémentaire qu'elle a réalisé certains actifs sont désormais intégralement amortis notamment sur la boucle locale radio 2G. Ne pas les prendre en compte pourrait conduire l'Autorité à sous estimer les investissements nécessaires au renouvellement à venir de certains de ces équipements en voie d'obsolescence.

Par ailleurs, le maintien d'une comptabilisation en coûts historiques conduit l'Autorité à ne pas valoriser à sa juste valeur le coût effectif de construction d'un réseau pour des opérateurs entrés sur le marché ou réalisant des investissements dans certaines parties de leurs réseaux (par exemple 3G ou densification), à des dates différentes.

Il serait donc utile, pour de futurs exercices, de travailler à la mise en place d'une comptabilisation des coûts moyens incrémentaux de long terme, selon une méthode d'amortissement économique.

III La modélisation technico-économique des coûts de réseaux d'un opérateur mobile métropolitain

Question 4

La structure du modèle et son calibrage ont déjà été amendés suite aux deux consultations publiques de février et juin 2007 relatives aux travaux de modélisation technico-économique et aux référentiels de coûts pour 2007. Compte tenu de l'ampleur des travaux impliqués, la structure du modèle métropolitain n'a pas évolué significativement.

L'objet de la présente consultation publique est plus précisément de soumettre pour commentaires l'actualisation du modèle avec les données collectées en 2008, celles-ci ayant permis d'affiner le calibrage des données d'entrée du modèle de l'opérateur générique, ainsi que d'obtenir la position des acteurs sur les apports et les limites de son utilisation dans le cadre de la fixation des tarifs de terminaison d'appel.

Orange remercie l'Autorité pour les échanges qu'elle a pu avoir au cours du premier semestre 2008 et constate que l'Autorité a pris en compte certaines de ses remarques dans la dernière version du modèle publié.

Il demeure néanmoins des écarts très significatifs entre les résultats du modèle et les données réelles d'Orange tant en terme de dimensionnement que de coût global du réseau. Orange estime donc que le modèle doit encore évoluer pour gagner en pertinence et en crédibilité.

III.1 Il est souhaitable de définir de façon beaucoup plus précise et moins ambiguë les caractéristiques de l'opérateur générique.

III.1.1 Il n'est pas raisonnable de devoir adapter des paramètres d'ingénierie pour chaque opérateur

La première remarque d'Orange porte sur le fait qu'il existe aujourd'hui quatre modèles différents pour la métropole : un modèle « opérateur générique » et un modèle spécifique pour chaque opérateur prenant en compte sa demande (fichier « Traffic ») et des caractéristiques spécifiques à son réseau (fichier « Network »).

Si Orange considère que les données d'entrée du fichier « Traffic » et notamment la date de lancement, la part de marché, la couverture, la demande par client et la répartition du trafic par géotype sont bien spécifiques à chaque opérateur. Seuls quelques paramètres réseau tels que la disponibilité du spectre 900 et 1800 Mhz ou la proportion de liaisons louées sont spécifiques à chaque opérateur

Orange estime en revanche que la plupart des paramètres réseau figurant dans le fichier « Network » n'ont aucune raison de varier en fonction des opérateurs.

- Il ne paraît par exemple pas justifié de faire varier des paramètres tels que le rayon nominal des cellules qui est a priori essentiellement dépendant des conditions de propagation radioélectrique et n'a pas de raison d'être différents en fonction de l'opérateur.
- De façon analogue, Orange France s'interroge sur l'opportunité de faire varier les paramètres figurant dans l'onglet « Reasonable growth inputs » du fichier « Network » pour chaque opérateur.

En effet, selon les éléments fournis par le cabinet Analysys, qui a élaboré les premières versions du modèle, ces paramètres permettent de prendre en compte les effets suivants.

- Le paramètre « scorched node allowance » modélise le fait que le déploiement réseau d'un opérateur est imparfait en raison des spécificités géographiques du pays.
 - Ce paramètre devrait donc être identique pour l'ensemble des opérateurs présents dans une même zone géographique et devrait a priori refléter les contraintes de déploiement (a fortiori en France qui possède une grande variété de zones géographiques et urbaines) ;
 - Or Orange constate des écarts importants entre les valeurs de ces paramètres pour l'opérateur générique et pour le réseau d'Orange France, notamment pour ceux associés aux équipements 2G et 3G Macrocell. **Il semblerait que ces paramètres aient été modifiés avec pour seul objectif le rapprochement des données réelles de l'opérateur, sans qu'il soit possible de comprendre la rationalité de ces adaptations.**
- Le paramètre « Design Utilisation » modélise le fait que l'opérateur a des contraintes d'ingénierie réseau et de rendement et ne peut jamais remplir son réseau en totalité
 - Ce paramètre n'a pas non plus de raison de varier fortement en fonction de l'opérateur.
 - Or Orange constate également des écarts inexpliqués entre les données issues de son modèle et celles issues du modèle générique avec des valeurs qui varient fortement selon les équipements (entre 34% et 100%) sans réelle justification. On peut par ailleurs **s'interroger sur la signification des résultats lorsque ces paramètres sont positionnés à des valeurs qui paraissent particulièrement faibles et non compatibles avec leur définition.**

[...]

Dans la suite de la consultation Orange France a réalisé des comparaisons entre ses données réelles et les données calculées par le modèle générique calibré avec la demande de Orange France considérant que le modèle générique est celui qui sert de référence pour l'ensemble des opérateurs.

Orange constate en effet (voir tableau ci-dessous) que l'essentiel des écarts entre les coûts issus du modèle Orange France et ceux issus du modèle générique calibré avec la demande de Orange s'explique par les différences au niveau des paramètres de calibration (Design Utilisation et Scorched Node Allowance) entre les deux modèles et que la modification des autres paramètres réseau n'impacte les résultats que de façon marginale.

[...]

III.1.2 Méthode de valorisation des actifs

La méthode de valorisation des actifs retenue dans le modèle est susceptible de faire varier significativement les résultats.

A ce titre, Orange s'interroge sur le choix de l'Autorité de retenir la méthode en coûts historiques (HCA) produisant les coûts les plus faibles, la majorité des pays européens utilisant désormais une approche CCA (Current Cost Accounting) ou ED (Economic Depreciation).

L'Autorité considère pourtant dans les décisions 07-0128 et 07-0129 relatives à la comptabilisation des coûts de la terminaison d'appel mobile, que la méthode de valorisation des actifs retenue doit intégrer le fait que les équipements du réseau mobile sont sujets à des évolutions sensibles de prix et sont marqués par un fort taux de progrès technique ce qui devrait la conduire à retenir une méthode d'amortissement économique dans le modèle.

Aussi Orange France s'interroge sur la raison pour laquelle l'Autorité a abandonné les méthodes CCA et ED qui reflètent pourtant assez fidèlement les conditions productives d'un opérateur mobile. D'un point de vue économique, il est en effet pertinent de réaliser des amortissements sur la durée de vie réelle des équipements plutôt que sur leur durée de vie comptable qui ne reflète pas toujours la réalité.

Par ailleurs, la méthode CCA est la méthode recommandée par l'ERG pour la tarification de l'interconnexion (voir Recommandation (98)960 CE et ERG Opinion on the proposed Review of the Recommendation on cost accounting and accounting separation).

Le rapport d'avril 2006 préparé par **le groupe de travail Regulatory Accounting Working de l'IRG** (Regulatory Accounting in Practice) **montre qu'en 2006, la base de coûts la plus communément utilisée est CCA** (61% en 2006 comparé à 31% en 2005), suivie de HCA 31% en 2006 comparé à 46% en 2005) et des autres bases. L'augmentation de l'utilisation du CCA comme base de coûts d'une année sur l'autre est significative.

La prise en compte des coûts selon une méthode de valorisation des actifs en CCA ou ED dans le modèle conduirait à des coûts supérieurs aux résultats actuels de [...] en CCA et [...] en ED pour l'année 2008.

III.1.3 La prévision de la demande future doit être raisonnable

La prévision de la demande doit être raisonnable

- L'arrivée potentielle d'un quatrième opérateur mobile suppose de prendre une part de marché pour l'opérateur générique de 29% (part de marché des 3 opérateurs historiques à 3 ans). Le tableau ci-dessous montre que le coût unitaire d'un tel réseau est de 8% supérieur à celui d'un opérateur ayant 33% de part de marché.

[...]

- Par ailleurs, l'observatoire des marchés fait état d'un ralentissement de la croissance du trafic voix : le volume de communications mobiles n'a augmenté que de 4% entre le T1 2007 et le T1 2008 avec des perspectives d'évolution stables ou en légère augmentation du trafic compte tenu de la pénétration actuelle des mobiles sur le marché français.

Il est important que le modèle de l'Autorité prenne en compte ces évolutions.

III.1.4 Calibration du modèle

Le réseau bottom up modélisé n'est pas calibré sur les coûts d'un réseau qui fonctionne

Des équipements actifs (donc indispensables au fonctionnement du réseau) ont été écartés de la comptabilité réglementaire conformément aux décisions 07-0128 et 07-0129 mais sont valorisés dans le modèle Bottom Up :

- Les équipements actifs pour lesquels des délais de paiement ont été négociés ne sont pas valorisés (au motif qu'un opérateur efficace ne négocie pas de délais de paiement !) ;
- Les équipements amortis ne sont pas valorisés (bien qu'ils soient renouvelés dans le modèle) : les comptes réglementaires restitués ne prennent donc pas en compte le renouvellement à venir du parc de BTS 2G 900 Mhz [...].

[...]

En 2007, le coût total du réseau Orange France est [...] supérieur au coût résultant du modèle ARCEP calibré avec la demande d'Orange France ([...] pour la partie voix).

A l'avenir, afin de réconcilier les coûts issus du modèle bottom-up et ceux issus de la comptabilité réglementaire, il serait préférable que l'exercice de calibration s'effectue sur la base du patrimoine économique et non sur les coûts annuels historiques restitués par les opérateurs.

III.2 Le modèle actuel sous estime le dimensionnement et le coût réel du réseau

III.2.1 Le modèle sous estime le nombre d'équipements

Le tableau ci-dessous compare le nombre d'équipements déployés dans le réseau d'Orange France et le nombre d'équipements issu du modèle de l'Autorité

[...]

Si l'on compare le nombre d'équipements issus du modèle générique (avec demande, couverture, part de marché d'Orange France) et les équipements déployés dans le réseau d'Orange France, on constate pour l'année 2007 des écarts supérieurs à [...] concernant le nombre de sites et [...] concernant les équipements radio 2G. Orange France a réalisé les mêmes comparaisons avec le modèle Orange et constate des écarts équivalents pour les équipements radio 2G.

Cet écart pourrait s'expliquer par le fait qu'un opérateur comme Orange France ne disposait lors de son lancement que de fréquences dans la bande 900 Mhz pour déployer son réseau.

- Compte tenu de la limitation liée aux fréquences disponibles (12,4 MHz duplex) et aux contraintes d'ingénierie réseau (une même fréquence ne peut être réutilisée dans les cellules adjacentes), il existe une limitation à [...] TRX par secteur dans la bande 900 MHz.
- Lorsque Orange France a souhaité densifier son réseau pour répondre à la croissance de la demande client, elle a été contrainte d'utiliser des fréquences dans la bande 1800 MHz et d'installer une nouvelle BTS 2G 1800 MHz en plus de la BTS 2G 900 MHz.

Un opérateur qui disposait de spectre 1800 MHz dès son lancement a déployé moins d'équipements radio 2G pour densifier son réseau la contrainte étant différente dans la bande 1800 MHz avec un nombre maximum de TRX par secteur égal à [...].

L'Autorité a retenu un opérateur générique avec des caractéristiques identiques à celles d'Orange France et SFR pour l'accès au spectre puisqu'il dispose de fréquences dans la bande 900 MHz dès son lancement (1994) et de fréquences dans la bande 1800 MHz à partir de 1999. Ainsi **si l'Autorité a effectué une moyenne entre les paramètres d'ingénierie des trois opérateurs métropolitains pour calibrer le nombre d'équipements, le modèle sous-estime de fait le nombre de BTS et modélise un réseau qui ne peut exister.**

Compte tenu du poids de chacun de ses équipements dans le coût global du réseau, Orange France a effectué un calcul montrant que le seul effet du sous-dimensionnement conduit à une sous-estimation de l'ordre de [...] du coût historique du réseau réel d'Orange France.

III.2.2 Les coûts unitaires sont sous estimés

Orange a également comparé les coûts unitaires des équipements utilisés dans le modèle générique aux coûts unitaires moyens qu'elle a fourni à l'Autorité dans le cadre des questionnaires quantitatifs et constate que les coûts unitaires moyens des équipements pour l'opérateur générique sont inférieurs à ceux d'Orange France et conduisent à sous estimer le coût réseau réel d'Orange France de [...] en moyenne, avec un écart type pondéré d'environ [...]

Les écarts pourraient être liés au fait que les données remontées par les opérateurs ne sont pas homogènes car **il n'existe à ce jour aucun document décrivant de façon précise les équipements et les configurations retenus par l'Autorité dans le modèle bottom-up.**

A titre d'exemple, les éléments « 2G équipement » peuvent se comprendre comme adressant soit des sites ou soit des BTS, la configuration de ces équipements n'étant pas non plus précisée. Ainsi les échanges d'Orange France avec l'Autorité lui ont permis de comprendre que le coût du TRX, pourtant inclus dans la configuration de base d'une BTS, ne doit pas être pris en compte dans le coût unitaire de cet élément.

Orange s'interroge par conséquent sur l'interprétation qui a pu être faite par chaque opérateur quant à la définition des équipements modélisés et sur la fiabilité des coûts unitaires moyens calculés par l'Autorité.

Les éléments développés précédemment montrent que le modèle bottom-up soumis à consultation publique présente encore un taux d'incertitude relativement important :

- De nombreux paramètres de « scorched nodes allowance » et « design utilisation » varient de 30 à 100%. Les algorithmes de design sont donc encore très imparfaits, puisqu'il est nécessaire de corriger manuellement de nombreux paramètres, parfois de façon contradictoire avec leur rationalité dans le modèle, pour expliquer la réalité ;
- Il existe encore des écarts très significatifs entre les données réelles d'Orange France et le dimensionnement réseau et les coûts unitaires issus du modèle bottom-up.

Afin de rassurer sur le caractère fonctionnel du réseau modélisé :

- Il serait souhaitable que le modèle calcule quantitativement son degré de fiabilité. Il est par exemple possible de calculer l'écart type entre le nombre d'éléments nécessaire pour satisfaire la demande de chacun des opérateurs, ou les coûts unitaires, dans le modèle et dans la réalité.
- Soit plus explicite quant aux éventuels choix d'architecture qui ont été pris et à leur pertinence pour un opérateur générique français.

III.3 Un très fort écart entre la TA calculée par le modèle actuel et la TA correspondant aux coûts d'un réseau réel

Compte tenu de l'ensemble des éléments cités précédemment, Orange France estime que le coût de la terminaison d'appel vocale péréquée de l'opérateur générique Français en 2007 est de l'ordre de [...].

Au regard des perspectives d'évolution de la demande (faible croissance) et des coûts (croissance du fait des investissements capacitaire et couverture, notamment 3G), la perspective d'évolution de ce coût est stable.

[...]

III.4 Remarques complémentaires

Orange rappelle que certains paramètres ne sont pas évolutifs d'une année à l'autre et que de façon générale, le modèle a été calibré sur une année, ce qui pose le problème de son évolutivité. Le fait de restreindre le calibrage sur un élément ou sur une période peut donner des résultats différents dans la prospective en matière de dimensionnement, couverture, capacité et spectre.

III.4.1 Certains paramètres ne sont pas modifiables dans le modèle

Plusieurs paramètres ne sont pas modifiables dans le modèle, or il apparaît nécessaire qu'ils le soient pour prendre en compte le développement du marché et l'évolution des technologies. Pour exemple,

- le débit du GPRS/EDGE : le débit du GPRS évolue fortement dans le temps en fonction des schémas de codage implémentés sur le réseau des opérateurs (CS1- CS2 – CS3 – CS4). De même le débit de la technologie EDGE évolue également dans le temps avec 9 schémas de codage MCS
- Implémentation de la technologie EDGE : ce paramètre évolue également dans le temps avec 9 schémas de codage MCS
- le nombre de canaux par secteur pour le GPRS : ce paramètre peut évoluer dans le temps : le fait de le garder constant implique qu'il n'y a aucun dimensionnement GPRS.

Or, les usages data se développant, il y a une vraie nécessité de dimensionner le réseau pour la data, avec impact sur le nombre de TRX en particulier. Orange France a ainsi constaté que le dimensionnement effectué par le modèle pour la data 2G était globalement sous-estimé. La demande data 2G par client n'est en effet pas utilisée pour dimensionner le réseau radio 2G, seul le nombre de canaux par secteur permet d'allouer, de façon figée, une partie des coûts réseau radio à la data 2G.

III.4.2 Des divergences constatées par rapport aux données réelles de l'opérateur

Le modèle recalcule un certain nombre de paramètres déjà fournis par l'opérateur à l'Autorité. Ces calculs, basés sur des paramètres introduits dans le modèle (taux de churn, 3G Voice Uplift...), conduisent à certaines anomalies par rapport aux données réelles.

C'est ainsi le cas du taux de churn fixé à 35% pour l'ensemble de la période et utilisé pour calculer le nombre d'abonnés 2G et 3G de l'opérateur. Si le nombre total d'abonnés de l'opérateur est correctement modélisé, le taux de churn retenu conduit en revanche à des écarts significatifs dans la répartition des abonnés de l'opérateur entre technologie 2G et 3G.

Bien que le trafic global simulé par le modèle soit proche des données fournies par Orange France, nous avons en revanche constaté qu'il existait des écarts pour certaines prestations telles que 3G Incoming Voice call, 3G Voice Mail Retrieval ou 3G SMS Notification. Ces écarts s'expliquent par le fait que le modèle introduit des paramètres appelés « 3G voice uplift » et « 3G Messaging Uplift » représentant la surconsommation des clients 3G par rapport aux clients 2G. Ce taux est appliqué de façon uniforme pour tous les services voix d'une part et SMS d'autre part ce qui conduit à certaines divergences.

L'Autorité considère que les écarts constatés correspondent à un phénomène transitoire où les premiers clients migrant vers les 3G sont de très gros consommateurs. Orange France s'interroge cependant sur la fiabilité de la modélisation pour les années à venir et considère qu'il serait nécessaire d'envisager une évolution du modèle si le phénomène perdure.

III.4.3 Le modèle ne permet pas de déployer des sites dual 900/1800 en rural

Orange France a déployé plus de [...] sites dual 900/1800 dans le géotype rural qui ne sont pas pris en compte dans le modèle. L'algorithme actuel du modèle ne permet pas d'intégrer ces sites mais cette évolution devrait être considérée pour le futur.

III.4.4 Certains coûts ne sont pas recouvrés

Le modèle ne permet pas de recouvrer tous les coûts réseau dans le cas notamment où l'opérateur supporte des coûts réseau sans demande client associée.

Ainsi les coûts liés à la licence 3G ou au déploiement des premiers équipements 3G sont annulés tant qu'il n'y a pas de demande client (ce qui permet de résoudre un problème « technique » de division par zéro).

Cette modélisation n'est pas raisonnable, ces coûts devraient être pris en compte

- soit dans le présent et répartis par exemple au prorata des usages 2G sur l'année considérée,
- soit dans l'avenir en appliquant une méthode de comptabilisation de type « economic depreciation » permettant de recouvrer les coûts non amortis prenant une hypothèse raisonnable de pénétration des terminaux 3G.

Pour la métropole, cela conduit à une sous-estimation du coût global du réseau de près de [...] pour l'ensemble de la période modélisée.

Il est particulièrement important que ces effets soient correctement modélisés pour les DOM, zones sur lesquelles le réseau 3G est en cours de déploiement.

IV La modélisation technico-économique des coûts de réseaux d'un opérateur mobile d'outre-mer

Question 5 :

Le modèle d'opérateur actif en outre-mer et son calibrage sont mis en consultation publique pour la première fois. L'Autorité invite en particulier les acteurs à lui faire part de leurs commentaires sur les principales hypothèses de modélisation retenues pour celui-ci. L'Autorité souhaite également obtenir la position des acteurs sur les apports et les limites de son utilisation dans le cadre de la fixation des tarifs de terminaison d'appel outre-mer.

La réponse à cette question fera l'objet d'une réponse d'Orange Caraïbe et Orange Réunion dans les jours prochains.

PARTIE 2 : Le concept de coûts

I Contexte : les objectifs de l'encadrement tarifaire de la TA, la spécificité du service de TA vocale.

Question 6 :

Les acteurs sont invités à préciser s'ils partagent l'analyse de l'Autorité sur les spécificités de la terminaison d'appel vocal, et en particulier les conclusions qui peuvent en être tirées sur le recouvrement des coûts au niveau des marchés de détail.

Orange constate que l'Autorité fonde la justification d'une régulation ex ante de la prestation de terminaison d'appel mobile sur la nécessité d'assurer des conditions de libre exercice d'une concurrence sur les marchés aval.

Orange s'inquiète à cet égard de voir le document

- mener (en partie I.2) une analyse partielle, voire erronée, de l'évolution du marché mobile qui pourrait conduire l'Autorité à prendre une décision pour résoudre des problèmes qui n'existent pas ;
- ne faire état que d'une partie des spécificités de la TA vocale mobile, au risque de ne pas mesurer toutes les conséquences d'une évolution de son niveau.

I.1 La TA est un instrument de péréquation tarifaire, favorisant la pénétration des services mobiles, dont la baisse ne bénéficiera pas directement aux petits consommateurs

Le graphique ci-dessous présente le rapport entre le trafic sortant et le trafic en fonction de l'ARPU. Chaque point représente un décile de clients d'Orange France.

Le constat est clair : les clients à faible ARPU reçoivent beaucoup plus d'appels qu'ils n'en émettent (le ratio Entrant/Sortant de [...] % des clients est supérieur à [...], et les recettes TA comptent pour [...] % du chiffre d'affaire de ces offres).

La TA est donc un élément clé de la rentabilité des offres que les opérateurs proposent à près d'une dizaine de million de clients sur le segment de marché entrée de gamme.

[...]

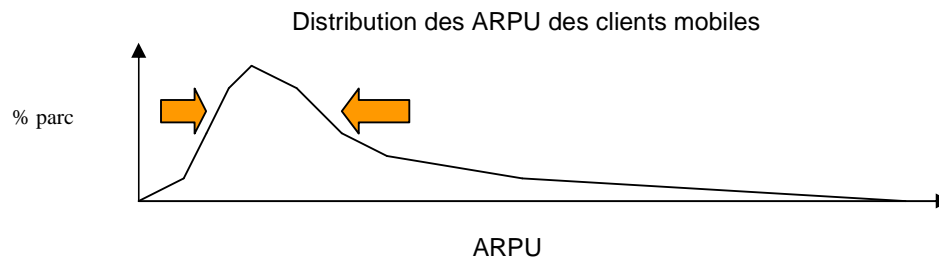
Orange partage l'analyse de l'Autorité selon laquelle « *le choix d'une méthode repose principalement sur son efficacité économique et de son impact pour le consommateur* » mais note qu'au cas d'espèce de la TA mobile vocale, cet impact n'a pas été évalué.

L'Autorité pourrait ainsi utilement compléter l'assertion selon laquelle si « *un tarif de TA nul [était] imposé, les opérateurs pourraient toujours recouvrer l'ensemble de leurs coûts sur le marché de détail* » par la mention du fait que ledit marché de détail serait a priori plus petit qu'avec une TA non nulle.

Actuellement, on peut considérer que les revenus de TA constituent un outil de transfert des gros consommateurs vers les petits consommateurs. Les coûts joints sont alloués de manière inversement proportionnelle à l'élasticité de la demande, ce qui favorise un équilibre au plan social.

Par voie de conséquence, une baisse de TA n'est pas directement favorable aux petits consommateurs et risque de les exclure, sauf conditions de subvention appropriées, du marché mobile.

[...]



Ces éléments d'analyse relatifs au marché Français sont corroborés par l'examen du développement du marché mobile aux États-Unis, qui constitue en quelque sorte un laboratoire de 300 millions de consommateurs permettant de caractériser les effets d'une absence de TA mobile différenciée de la TA fixe.

En l'occurrence, les consommateurs Américains ne disposent pas de solutions pour « *consommer moins et payer moins* ». L'ARPU moyen est donc supérieur (de 12€) aux USA par rapport à l'Europe, et la pénétration y est significativement moindre (85% vs 95%).

Le cabinet d'étude Frontier economics, dans un document de juillet 2008 « *Assessing the impact of lowering Mobile TRs* » estime quant à lui, qu'à l'échelle de l'Union Européenne, « *L'établissement des TA Mobile à 2 cent€/min se traduirait pas une baisse de la pénétration en Europe de 9%* ». 52 millions d'Européens seraient alors privés des services mobiles auxquels ils ont aujourd'hui accès »

I.2 La TA est un instrument de promotion de la couverture géographique par les opérateurs mobiles

Une des caractéristiques essentielles de la téléphonie mobile est qu'elle permet aux clients de ces services mobiles d'appeler en mobilité. Une conséquence première et fondamentale de cette apparente évidence est que l'extension géographique des réseaux mobiles n'a pas pour objet ni pour conséquence principale l'accroissement du nombre de clients desservis par le réseau (ce qui est le cas pour les réseaux fixes), mais l'augmentation de l'usage des clients du réseau.

L'examen des courbes de concentration montre ainsi que le trafic mobile est beaucoup plus distribué que les accès fixes

[...]

Pour inciter les opérateurs à maximiser naturellement la couverture, il est par conséquent plus efficace de tarifier le mobile au trafic plutôt qu'à l'accès.

Le graphique suivant représente le gradient de km² par minute de trafic mobile (couverture à réaliser pour produire une minute mobile), il représente une approximation robuste du coût de couverture déperdu et permet d'en déduire que

- Un opérateur qui valorise le trafic au niveau du coût péréqué du réseau est incité à couvrir :
 - En monopole, environ [...] du territoire et [...] de la population ;
 - En concurrence, ces chiffres sont plus élevés, mais n'atteignent pas les valeurs de couverture actuelles (plus de 99% de la population en 2G).
- Le coût moyen du trafic au-delà de [...] de la population ([...] du territoire) est plus de [...] fois supérieur au coût moyen national.
 - Ainsi, le dossier zone blanche présenté à l'ARCEP ([...] de la population) fait état d'un rapport supérieur à [...].

[...]

L'étude du cabinet Frontier Economics permet également d'étayer cette analyse par un examen du cas des États-Unis d'Amérique :

- Les opérateurs mobiles ont touché en 2007 1,18 G\$ au titre du service universel pour couvrir les zones non rentables. La couverture aux États-Unis est de 94% de la population et 84% du territoire (en incluant les zones lacustres et désertiques seuls 67% du territoire américain est couvert).
- En France, plus de 99% de la population et 91% du territoire sont actuellement couverts.

I.3 Une baisse de la TA limite les baisses tarifaires qui se produiraient naturellement sur le marché de détail (waterbed effect)

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des niveaux de TA mobile et du chiffre d'affaire par minute depuis 1998, d'après les données figurant dans l'observatoire des marchés de l'ARCEP.

Il est patent que le rythme de décroissance naturel des tarifs de détail s'est progressivement réduit, tandis qu'une pression croissante s'exerçait sur les tarifs des terminaisons d'appel.

[...]

II Vers un changement à terme du concept de coûts ?

II.1 L'évolution du marché mobile

Question 7 :

Les acteurs sont invités à présenter leur vision de l'évolution du marché de la téléphonie mobile décrite par l'Autorité.

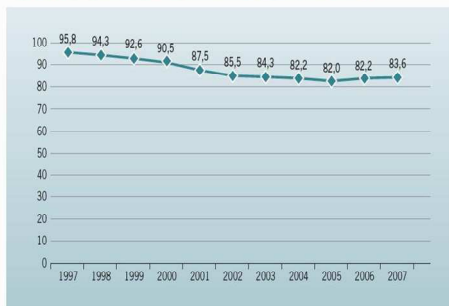
Orange estime que la « vision de l'évolution du marché de la téléphonie mobile » décrite dans le document est malheureusement parfois contredite par les faits, et semble manquer l'analyse des enjeux prospectifs que constituent le développement du haut débit mobile et le développement d'autres dimensions de concurrence que les seuls services vocaux.

II.1.1 La prétendue distorsion de concurrence fixe-mobile n'est ni quantifiée, ni démontrée

Au cas d'espèce de l'analyse comparée du développement des marchés fixes et mobiles, il convient en particulier de noter quelques contre vérités :

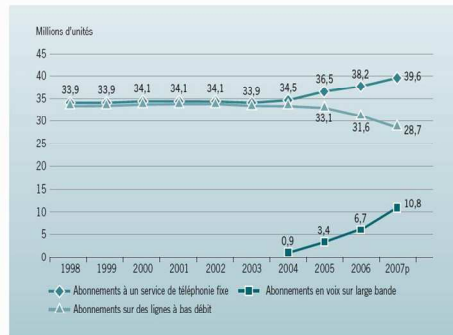
- La concurrence entre fixe et mobile a toujours existé, elle a toujours été partielle, et la substituabilité entre ces produits est au contraire en décroissance depuis que le marché fixe, de « principalement téléphonique » est en train de devenir « principalement haut débit ». L'examen du taux d'équipement des foyers en téléphones fixes tiré de l'observatoire annuel de l'ARCEP permet de s'en convaincre. Il n'est dès lors pas raisonnable d'affirmer que (au début du développement du mobile) « aucune concurrence n'existait encore entre opérateurs mobiles et opérateurs fixes » et que (maintenant) « les opérateurs fixes sont en concurrence directe avec les offres convergentes des opérateurs mobiles »

Taux d'équipement des foyers en téléphones fixes (en%)



Source : "La référence des équipements multimédia" 2007, Médiamétrie / GfK.

Abonnements au service téléphonique fixe



Source : ARCEP.

- Le marché produit de lui-même les offres de convergence. Ces offres rencontrent néanmoins à ce jour un succès limité, et il convient de rappeler que – pour fonctionner – un terminal UMA utilise à la fois un réseau mobile et un réseau ADSL. Il est donc excessif d'affirmer que « les opérateurs fixes [seraient] désormais en concurrence directe avec les offres convergentes des opérateurs mobiles »

- Il est également important de souligner que les clients du fixe ne subventionnent plus les clients mobiles, puisque les taux de pénétration sont comparables et que, d'après l'observatoire des marchés, les revenus complets (intégrant l'accès), nets de TA, des communications fixe vers mobile et mobile vers fixe sont équivalents [...]

Il serait regrettable que cette analyse erronée conduisît l'Autorité à prendre une décision ou à rechercher une méthode comptabilisation des coûts alternative pour résoudre un problème qui n'existe pas.

II.1.2 Les déséquilibres de trafic on net / off net

La simple existence de déséquilibres de trafic on net / off net ne permet pas de conclure à l'existence de problèmes particuliers, notamment si les tarifs de détail sont répliquables et qu'ils résultent du choix marketing de certains acteurs.

En l'occurrence, les déséquilibres provisoirement apparus en 2006 sur le marché mobile sont issus de choix marketing spécifiques de la part d'un opérateur, proposant des offres sur le haut du marché mobile, avec l'impact direct d'une consommation forte de ces utilisateurs, notamment vers les autres réseaux et d'une forte augmentation de revenus

[...]

Il convient également de noter que le seul moyen pour Orange de fortement réduire cette asymétrie (et de mettre fin à ce que l'Autorité a jadis analysé comme un élément qui aurait pu justifier une asymétrie de TA) serait de délaisser les petits consommateurs dont le rapport de trafic entrant/sortant est très supérieur à 1.

Si en outre l'Autorité devait prendre comme référence de coûts les coûts moyens incrémentaux de long terme dans les zones urbaines (ou des coûts « incrémentaux »), elle prendrait le parti de favoriser la concurrence au bénéfice des gros consommateurs urbains, et de risque de contraindre le marché à délaisser à moyen terme les petits consommateurs ruraux, à l'instar de la situation américaine.

Par ailleurs, de telles offres sont reproductibles par les opérateurs fixes avec les niveaux actuels de TA mobile [...].

II.2 Les limites des coûts complets distribués : l'analyse des « inefficacités » devrait être plus équilibrée et prospective

Question 7 bis

Les acteurs sont invités à préciser leur vision de l'effet des coûts complets distribués sur la concurrence entre opérateurs et le développement du marché mobile au bénéfice du consommateur. En particulier, voient-ils d'autres limites que celles identifiées par l'Autorité pour l'utilisation de cette méthode afin de fixer les plafonds de terminaison d'appel mobile? A l'inverse, quels avantages considèrent-ils ?

II.2.1 Les « inefficacités » identifiées par l'Autorité devraient être quantifiées ... et présentées au regard des « inefficacités » qui résulteraient du choix d'une méthode alternative de comptabilisation des coûts

Orange regrette que l'Autorité dresse un bilan partiel, voire erroné, des « inefficacités » résultant du choix de méthodes de comptabilisation des coûts complets distribués.

- L'assertion selon laquelle « l'utilisation de cette méthode ... [entraînerait] une moindre satisfaction des consommateurs » semble peu étayée.

Il est en effet évident que l'utilité d'une communication est partagée par l'appelé et l'appelant. Sans aucune étude économétrique ou quantification du phénomène, il est tout autant possible d'affirmer que cette utilité devrait être payée par l'appelant ou l'appelé. A ce jour en Europe, ce choix est possible pour les consommateurs : un appelé peut parfaitement proposer à un appelant d'inverser le sens de la communication s'il souhaite prendre l'appel à sa charge.

Il n'apparaît pas évident qu'un mode de tarification qui priverait les utilisateurs de ce choix serait particulièrement « efficace » ou « bénéfique pour le consommateur ».

- L'analyse selon laquelle cette tarification serait « génératrice d'inefficacité productives » en mobilisant des ressources radio injustifiées au regard des conditions effectives d'utilisation par le consommateur final est également éminemment contestable.

Les enjeux d'investissement et de développement de l'activité haut débit mobile – pour lequel la demande est prouvée sur les marchés entreprises et grand public (cf. succès commercial « clé 3G+ ») sont bien supérieurs à ceux de l'optimisation de quelques % des ressources spectrales qui résulterait prétendument d'une réallocation entre appels départ fixe et départ mobile. Il convient à cet égard de rappeler qu'une grande partie des appels mobile passés au départ du foyer peuvent l'être essentiellement du fait du caractère personnel ou de l'ergonomie d'usage des téléphones mobiles.

- Enfin, pour conduire un bilan équilibré, il conviendrait de quantifier les « inefficacités » résultant de l'abandon du réseau mobile par plusieurs millions de consommateurs ou d'une diminution des investissements visant à assurer une bonne qualité de service et une couverture de qualité du territoire national.

En tout état de cause, seule une étude d'impact équilibrée, quantifiée, et relativement exhaustive permettrait d'affirmer qu'une méthode de comptabilisation des coûts conduirait à des « inefficacités » supérieures ou inférieures à une autre.

II.2.2 La méthode des coûts moyens complets est l'une des moins sujettes à l'arbitraire, et permet d'assurer le développement à long terme d'une concurrence par les infrastructures.

Seule une évaluation des coûts complets moyens incrémentaux de long terme permet d'évaluer correctement le coût d'une prestation en prenant en compte la juste rémunération des investissements et en garantissant la pérennité d'une infrastructure efficace à long terme.

Orange est donc favorable au maintien de cette méthode, et à son adaptation pour prendre en compte de façon adéquate les effets qui ont jusque là mal ou peu été évalués dans les restitutions comptables historiques des opérateurs.

En revanche, Orange s'étonne de la démarche proposée par l'Autorité. Il paraît pour le moins surprenant de chercher à modifier un instrument de mesure (en l'occurrence la méthode de comptabilisation des coûts) pour compenser des symptômes (en l'occurrence des « inefficacités ») dont l'acuité et le caractère distorsif n'ont pas été quantifiés.

II.3 Les coûts incrémentaux, une méthodologie ambiguë, incompatible avec le cadre réglementaire actuel, dont la mise en application ne saurait se faire sans étude d'impact

Question 8

Les acteurs sont invités à réagir sur cette présentation des coûts incrémentaux et à préciser leur vision de l'effet des coûts incrémentaux sur la résorption des biais concurrentiels entre opérateurs et sur le développement du marché mobile au bénéfice du consommateur. En particulier, voient-ils d'autres avantages que ceux identifiés par l'Autorité à cette méthode dans le cadre de la fixation de plafonds de terminaison d'appel mobile ? A l'inverse, quelles limites considèrent-ils ?

Comme exprimé ci-avant, Orange estime qu'il n'est pas pertinent de chercher à mesurer « autre chose que les coûts » (fussent-ils incrémentaux ou ceux d'un réseau amputé de certains éléments de réseau) pour résoudre un problème lié à la détention d'une puissance de marché significative. Il est au contraire bien préférable – et c'est d'ailleurs la mission que le CPCE a confiée à l'ARCEP - de qualifier et surtout quantifier ledit problème afin d'y apporter une réponse proportionnée.

II.3.1 Une méthodologie pouvant conduire à des résultats très aléatoires (significativement inférieurs ou supérieurs aux coûts moyens)

L'Autorité ne semble envisager que l'hypothèse où les coûts incrémentaux seraient inférieurs aux coûts moyens, or force est de constater que les coûts incrémentaux peuvent également être supérieurs aux coûts moyens : le coût incrémental de couverture de certaines zones géographiques peu denses, ou celui de l'écoulement d'une minute de trafic nécessitant l'utilisation de nouvelles ressources spectrales est en effet a priori supérieur au coût moyen, comme l'Ofcom n'a d'ailleurs pas manqué de le souligner dans sa réponse à la consultation publique de la commission Européenne sur le projet de recommandation sur les terminaisons d'appel.

En réponse à cette section, Orange s'attachera néanmoins à décrire les principales conséquences d'une décision d'encadrement du niveau des TA Mobiles à un niveau inférieur aux tarifs actuels

II.3.2 Une évolution des offres de gros vers une structure RPP, déperéequée ... qui impactera les offres de détail

[...]

II.3.3 Une forte réduction des incitations à l'investissement

Dans un contexte de non recouvrement des coûts complets par le biais de la terminaison d'appel, il n'est pas à exclure que :

- Les opérateurs ne soient plus « naturellement » incités à investir dans la couverture et la Qualité de Service. Une forte baisse des TA se traduisant par une forfaitisation de nombreuses offres et une moindre valorisation du trafic, investir dans la couverture ou l'amélioration de la Qualité de Service apportera pas ou peu de recette incrémentale.
- **Le développement de la data mobile sera pénalisé.** Si l'activité voix n'est pas soutenable (car facturée à des coûts incrémentaux à des endroits où le coût moyen est élevé), le haut débit ne trouvera pas de support de déploiement. Cette situation serait d'autant plus regrettable que la demande est avérée (succès des offres Entreprise, puis des clés 3G+ et mini PC) et qu'une telle politique pourrait la pénaliser fortement. Par ailleurs, la couverture haut débit mobile en zone peu dense deviendra alors un sujet rapidement prégnant.
- Les opérateurs mobiles perdront progressivement un levier stratégique de développement du marché : la subvention des terminaux. Or **la subvention des terminaux a été et demeure une des clés du succès du modèle européen.** Une TA raisonnablement élevée a pour conséquence une plus forte incitation à la pénétration des nouveaux terminaux dans le parc.
- **Le développement des nouveaux services** reposant fortement sur les terminaux (claviers, géolocalisation, paiement, ...) **se fera dans l'union européenne à un rythme moins élevé qu'ailleurs**, et l'Europe verra sa capacité à créer de la valeur dans les écosystèmes adjacents (réseaux, fournisseurs de services, industrie des terminaux, plateformes de services) s'amoindrir, au bénéfice d'autres régions du globe (en particulier l'Asie).

II.3.4 Une méthodologie incompatible avec la recommandation de 2005

L'Autorité indique que la méthode des coûts complets allouant la totalité des coûts à l'ensemble des prestations techniques fournies par l'opérateur, dont la terminaison d'appel vocale, n'est pas la seule méthode envisageable pour fixer le tarif de terminaison d'appel mobile et considère qu'une méthode en coûts incrémentaux pourrait être pertinente pour définir ce tarif.

Cette position ne semble pas compatible avec la Recommandation de 2005 de la Commission Européenne relative à la séparation comptable et aux méthodes de comptabilisation des coûts, qui prévoit que des services de gros et de détail doivent faire l'objet d'une allocation de coûts non discriminatoire.

Au cas d'espèce du service téléphonique, l'utilisation du réseau pour une minute sortante et une minute de terminaison d'appel sont des prestations de détail et de gros, qui sont en outre – du fait de l'évolution technologique naturelle dans les terminaux mobiles rendant le callback transparent possible – des produits substitués l'un de l'autre.