

Réponse analytique de SFR à la consultation publique de l'ARCEP sur les plafonds tarifaires du service de terminaison d'appel vocal mobile

Chapitre 1 Contexte et cadre juridique de la présente décision

1.1. La terminaison d'appel vocal mobile

1.1.1. Définition

La terminaison d'appel vocal mobile est une prestation de gros fournie par un opérateur mobile B exploitant un réseau ouvert au public à un autre opérateur A distinct, fixe ou mobile, exploitant un réseau ouvert au public. Cette activité s'exerce dans le cadre d'une convention d'interconnexion signée entre les deux exploitants de réseaux ouverts au public. La prestation commercialisée vise à acheminer l'appel téléphonique vocal d'un client de l'opérateur A vers un client mobile de l'opérateur B (voir Figure 1 ci-après). Du fait du sens des communications ainsi acheminées, on dit que cet opérateur « termine » les appels vers le réseau de destination.

Par définition, cette prestation de terminaison d'appel vocal mobile ne fait pas l'objet d'une commercialisation pour une communication entre deux clients raccordés à un même réseau (appels dits on net), mais pour des clients raccordés à des réseaux différents (appels dits off net).

Lorsqu'un client téléphonique veut appeler, d'un téléphone fixe ou mobile, un numéro de téléphone correspondant à un réseau mobile, l'opérateur de l'appelant (fixe ou mobile) fait payer à ce dernier le prix de détail d'une communication à destination du réseau de l'opérateur de l'appelé. Par ailleurs, cet opérateur paie à l'opérateur de l'appelé, directement (s'il est interconnecté en direct avec lui) ou par le biais d'opérateurs de transit, le prix de gros de la terminaison d'appel vocal sur le réseau de l'opérateur de l'appelé.

Le prix de détail de la communication (fixe vers mobile ou mobile vers mobile) est fixé par l'opérateur de l'appelant. Le prix de gros de la terminaison d'appel vocal est quant à lui fixé par l'opérateur de l'appelé.

La charge de terminaison d'appel vocal mobile est la charge principale supportée par l'opérateur de l'appelant dans le cadre de l'acheminement des appels en provenance de ses clients vers un réseau mobile tiers. La structure tarifaire de la prestation de terminaison d'appel est composée en France métropolitaine de plusieurs éléments dont le prix facturé à la minute, un tarif de capacité de raccordement des deux réseaux (ou BPN pour Bloc Primaire Numérique), ainsi que d'éventuels frais d'accès aux sites d'interconnexion.

Par ailleurs, les tarifs issus des conventions d'interconnexion sont bâtis sur une tarification indépendante de la position de l'appelé, dans la mesure où le numéro d'appel mobile ne comporte pas d'information de localisation géographique contrairement à un numéro géographique fixe. De plus, en France métropolitaine, la tarification de l'interconnexion s'appuie sur la notion de Zone Arrière (ZA) et conduit à une facturation de la terminaison d'appel vocal sur le réseau d'un opérateur mobile différente, selon que l'appelant se trouve (ou pas) dans la Zone Arrière (ZA) du point d'interconnexion où l'opérateur de l'appelant choisit de livrer effectivement le trafic ; les opérateurs métropolitains proposent donc généralement deux prestations de terminaison d'appel vocal : une prestation qualifiée d'intra-ZA (intra-Zone Arrière) et l'autre qualifiée d'extra-ZA.

Il convient enfin de rappeler que la terminaison d'appel vocal mobile désigne les prestations d'acheminement d'appels fournies par un opérateur exploitant des numéros mobiles à un autre opérateur de réseau auquel il est interconnecté, afin de permettre à l'appelant de ce dernier de joindre ces numéros mobiles (aujourd'hui, l'ensemble des numéros de type 06AB, toutefois la présente décision s'applique également à toute autre ressource en numérotation qui pourrait être dédiée à la fourniture d'un service téléphonique mobile). Du point de vue de l'opérateur acheteur de prestations de terminaison, une prestation de terminaison d'appel est demandée indépendamment de la technologie d'acheminement du trafic employée par l'opérateur de l'appelé, celle-ci étant transparente pour l'acheteur.

Commentaire de SFR.

Pas de commentaire particulier sur cette partie.

1.1.2. La spécificité du service de terminaison d'appel vocal

La prestation de terminaison d'appel vocal est une prestation d'interconnexion qui comporte un caractère bien spécifique au regard des autres prestations d'accès et d'interconnexion.

D'abord, cette prestation bénéficie à la fois au client appelant, qui initie l'appel, et au client appelé, qui le reçoit. S'il est difficile de mesurer le partage de l'utilité économique retirée de l'échange téléphonique entre ces deux acteurs, l'influence de l'appelé sur la durée de l'appel doit être reconnue, celui-ci ayant à tout moment la possibilité de raccrocher, voire même de ne pas décrocher, notamment en faisant usage de la reconnaissance du numéro. Cette utilité de l'appelé doit être prise en compte dans l'allocation des coûts entre opérateur appelant et opérateur appelé, et in fine entre appelant et appelé. Cela est d'ailleurs déjà - en partie et implicitement - le cas pour les réseaux fixes, pour lesquels une grande partie des coûts fixes (ceux de boucle locale radio) est facturée au détail à l'appelé par le biais d'un abonnement. En revanche, dans le cas des opérateurs mobiles, cette prestation est à ce jour facturée entièrement à l'opérateur de l'appelant, et donc répercutée au seul client final appelant.

Commentaire de SFR.

Il ne fait guère de doute que les communications en général bénéficient à la fois au client appelé et au client appelant (avec vraisemblablement une plus forte utilité du côté de l'appelant, qui prend l'initiative de l'appel).

L'ARCEP fait cependant ici une restriction sémantique en indiquant que la prestation de « *terminaison d'appel* » bénéficie aux deux parties de l'appel. Ceci est également juste en principe mais, dans une analyse équilibrée, ce raisonnement doit être étendu à la prestation de « *départ d'appel* » mobile qui bénéficie également au client appelant et au client appelé.

En conséquence, sur la base de ce raisonnement, il serait nécessaire de faire contribuer le client appelé aux coûts du réseau de l'opérateur appelant : à notre connaissance, un tel modèle n'a jamais été mis en œuvre au monde*. On ne peut en tout état de cause baser un principe d'allocation des coûts sur un tel modèle qui n'est pas celui mis en place en France.

En effet, dès lors que l'on est dans un système de « *Calling Party Pays* », sur lequel se justifie d'ailleurs la régulation des TA, il est normal et plus simple de faire contribuer chaque appelant (qui seul paie la communication) à proportion de l'usage qu'il fait du réseau. Ainsi, un raisonnement plus simple et plus direct doit être retenu et le partage des coûts doit normalement être fait selon une règle proportionnelle aux volumes de demi-appel transitant sur les réseaux. Il n'y a en particulier, comme le

* Le modèle dit de « *Receiving Party Pays* » tel que mis en place aux Etats-Unis par exemple exempté aussi la partie appelée de contribuer au coût du réseau appelant (le client appelé contribue au titre du réseau appelé).

24 novembre 2008

note d'ailleurs le GRE, aucun lieu de conclure que le partage devrait faire peser une plus forte proportion des coûts sur les clients du réseau mobile.

En conséquence, la conclusion selon laquelle la « prestation [de TA] est à ce jour facturée entièrement à l'opérateur de l'appelant, et donc répercutée au seul client final appelant » est une tautologie (cette prestation étant fournie au seul opérateur de l'appelant est évidemment entièrement facturée à cet opérateur) dans un système de « Calling Party Pays », dont on ne peut certainement pas conclure une inégalité devant les charges : dans un système de coût complet distribué ces charges sont réparties au prorata des minutes de demi-appel transitant sur le réseau.

L'Autorité semble de manière générale souhaiter que se mette en place un système différent, tel que celui du « Receiving Party Pays ». Il s'agit d'un vrai débat, qui ne peut cependant être tranché dans le cadre de la régulation de la Terminaison d'Appel mobile en France mais dans un cadre européen posant clairement et explicitement aux citoyens et aux consommateurs les enjeux et les questions posées. SFR a montré en particulier que les pays ayant adopté le RPP avaient, à consommation égale, des prix supérieurs aux pays européens. En tout état de cause, le RPP ne permet pas de faire partager entre clients appelant et appelé le coût du réseau appelé et ne répond donc pas à la préoccupation exprimée ici par l'ARCEP.

Concernant l'analogie avec les opérateurs fixes, SFR renvoie à ses contributions précédentes : les situations ne sont pas comparables (la boucle locale fixe étant un monopole technique financée principalement dans le cadre d'un monopole légal alors que la boucle locale radio n'est pas un monopole - il existe plusieurs boucles locales radio - financées aux risques et périls des investisseurs ; qui plus est, contrairement au fixe, on ne peut affecter un élément de boucle locale radio à un client particulier).

Dans ce contexte, rappelons également que la prestation de terminaison d'appel relève d'un marché biface (souvent appelé « two-sided market » dans la littérature économique), l'opérateur de l'appelé ayant la possibilité de recouvrer ses coûts soit par la facturation de l'opérateur de l'appelant, soit par la facturation de son client appelé, ce qui peut être proposé sous une forme forfaitaire, un abonnement par exemple qui traduit la possibilité d'être appelé. La tarification de détail pratiquée actuellement par les opérateurs mobiles inclut d'ailleurs un abonnement implicite, à la fois pour les offres en postpayé et en prépayé, au sens où les structures tarifaires imposent au client une dépense minimum indépendamment du volume de trafic émis et reçu. Enfin, la terminaison d'appel est une prestation d'accès réciproque, aussi appelée « two-way access ». En effet, en première analyse, les opérateurs qui facturent la terminaison d'appel sont également les opérateurs qui achètent la terminaison d'appel. In fine, la facturation entre opérateur de terminaison d'appel est une somme de flux financiers inter-opérateurs équilibrés au niveau du secteur. L'Autorité note que ces trois caractéristiques, si elles ne sont pas nécessairement chacune propre à la prestation de terminaison d'appel vocal, se retrouvent en revanche réunies pour cette prestation (prestation d'accès réciproque / marché biface / utilité partagée entre appelé et appelant).

Commentaire de SFR. SFR serait intéressée par les éléments montrant l'existence d'un abonnement implicite sur les clients prépayés. SFR note que les caractéristiques « symétriques » du secteur devraient plaider pour un partage « symétrique » des coûts et s'interroge sur les arguments qui font que l'ARCEP, dans son projet de décision, prend une décision au contraire très asymétrique exemptant le client appelant ou son opérateur de toute contribution aux coûts fixes, communs ou joints.

1.2. Cadre juridique

1.2.1. L'analyse des marchés de la terminaison d'appel vocal mobile*

24 novembre 2008

La décision n°2007-0810 de l'Autorité en date du 4 octobre 2007 « portant sur la détermination des marchés pertinents relatifs à la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles français en métropole, la désignation d'opérateurs exerçant une influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre pour la période 2008- 2010 » déclare pertinent chacun des trois marchés de gros de la terminaison d'appel vocal mobile sur le réseau d'Orange France, de SFR et de Bouygues Telecom. Ces marchés comprennent la prestation de terminaison d'appel vocal à destination des numéros mobiles ouverts à l'interconnexion sur le réseau de chacun de ces opérateurs mobiles.

L'analyse de la puissance sur ces marchés montre que ces prestations sont incontournables pour l'ensemble des opérateurs de communications électroniques souhaitant terminer un appel vers un numéro mobile que l'opérateur considéré a ouvert à l'interconnexion et que, dès lors, ils ne disposent d'aucun contre-pouvoir sur la fixation du tarif de la prestation de terminaison d'appel que l'opérateur offre. C'est dans ce sens que le Conseil de la concurrence a qualifié ces prestations de « facilités essentielles ». Il n'y a pas non plus de contre-pouvoir indirect via les clients de l'opérateur de terminaison sur le marché de détail. Chaque opérateur mobile ayant ouvert une activité commerciale se trouve ainsi en situation de monopole sur le marché de la terminaison d'appel sur son propre réseau et, de manière prospective, aucune concurrence potentielle ne peut se développer sur un marché de terminaison d'appel. En l'absence de régulation, chaque opérateur peut donc agir indépendamment des autres acheteurs sur le marché de sa terminaison d'appel vocal mobile et n'est pas incité à maintenir des tarifs raisonnables.

En conséquence, la décision n°2007-0810 impose aux trois opérateurs mobiles métropolitains les obligations d'accès et d'interconnexion, de non discrimination, de transparence, de publication d'une offre de référence, de séparation comptable et de comptabilisation des coûts², ainsi que de pratiquer des tarifs reflétant les coûts correspondants pour les prestations de terminaison d'appel vocal mobile ainsi que d'accès aux sites relatives à la terminaison d'appel vocal. Au titre de cette dernière obligation, les trois opérateurs sont soumis à un encadrement tarifaire pluriannuel sur la durée de l'analyse concernant leurs prestations de terminaison d'appel vocal mobile, sous la forme d'un plafond de niveau tarifaire de terminaison d'appel. Pour être pleinement efficace, cette obligation s'applique à la fois à la tarification de la prestation d'acheminement du trafic de terminaison d'appel vocale (tarifée en c€/minute) d'intra-ZA, et à la tarification de la composante de capacité formée par la location de blocs numériques primaires (tarifée de manière unitaire en €/BPN/an).

Il convient de noter que l'encadrement tarifaire des niveaux tarifaires des terminaisons d'appel que l'Autorité spécifie pour les opérateurs consiste à fixer des plafonds que les tarifs de ces prestations ne doivent pas dépasser, laissant la liberté aux opérateurs de fixer leurs tarifs, sous ces plafonds, au niveau qu'ils jugent pertinent. En particulier, il est de la seule responsabilité de l'opérateur de s'assurer que ses structures tarifaires sont cohérentes entre les marchés de gros et les marchés de détail et qu'elles ne l'exposent pas au risque de se voir sanctionner au titre du droit commun de la concurrence pour des pratiques exercées sur un marché de détail connexe au marché de gros sur lequel il détient une position dominante.

² Les obligations de séparation comptable et de comptabilisation des coûts sont des obligations distinctes que peut imposer l'Autorité à un opérateur déclaré puissant sur un marché donné au terme des analyses de marché, dont les modalités sont définies par des décisions prises séparément par l'Autorité. La décision actuellement en vigueur portant sur la spécification de ces obligations est la décision n°07-0128. L'imposition de l'obligation de comptabilisation des coûts, qui, après spécification des règles, permet à l'Autorité de développer un référentiel de coûts robuste d'un opérateur et en se dotant d'un outil de modélisation complémentaire d'apprécier l'efficacité des opérateurs, est directement associée à la mise en oeuvre de l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts. La séparation comptable est liée quant à elle à l'obligation de non discrimination, et à la vérification de l'absence de subventions croisées abusives, en ce qu'elle permet de détecter les distorsions discriminatoires sur les marchés de gros et de détail qui pourraient être mises en oeuvre par les opérateurs mobiles.

1.2.2. La présente décision fixe l'encadrement tarifaire du service de terminaison d'appel des trois opérateurs mobiles métropolitains pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010

La décision n°2007-0810 de l'Autorité du 4 octobre 2007 susvisée, qui établissait les obligations imposées aux opérateurs au titre de leur influence significative sur les marchés de la terminaison d'appel mobile, a commencé à s'appliquer pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2008. Son article 25 déterminait les plafonds que les tarifs de terminaison d'appel vocal mobile d'Orange France, SFR et Bouygues Telecom ne devaient pas excéder sur la période allant du 1^{er} janvier 2008 au 30 juin 2009. La présente décision vient donc compléter cette décision en fixant, pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010, les plafonds tarifaires que devront respecter les trois opérateurs au titre de l'obligation d'orientation vers les coûts qu'elle a antérieurement imposée.

1.3. Les références disponibles

L'Autorité a lancé du 4 septembre au 6 octobre 2008 une consultation publique invitant les différentes parties à lui faire part de leurs avis sur les différents éléments pouvant servir de référence pour la tarification du service de terminaison d'appel des opérateurs mobiles, qu'il s'agisse des diverses sources d'information pertinentes à sa disposition ou de son analyse des différents concepts de coûts applicables.

1.3.1. Les états de comptabilisation des coûts et de revenus audités élaborés selon le référentiel de comptabilité réglementaire spécifié par l'Autorité

Historiquement, les opérateurs mobiles transmettaient à l'Autorité des rapports de comptes, élaborés selon un référentiel de comptabilité réglementaire spécifié par l'Autorité à travers la décision n° 01-0458, mais qui n'étaient pas audités par un organisme indépendant. Orange France et SFR avaient ont dans ce cadre transmis à l'Autorité des rapports de comptes pour les années 1999 à 2003 et Bouygues Telecom pour les années 2002 et 2003.

Avec l'entrée en vigueur du code des postes et des communications électroniques, et en particulier conformément à l'article L. 38 I 5° de ce code, les comptes produits au titre des obligations comptables et les systèmes de comptabilisation des coûts sont désormais audités annuellement par des organismes indépendants désignés par l'Autorité, dès lors que celle-ci impose aux opérateurs concernés les obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable. Les premiers travaux d'audit menés dans ce cadre ont porté sur les rapports de comptes relatifs à l'exercice comptable 2003 des trois opérateurs mobiles métropolitains, produits conformément à la décision n° 01-458.

Les restitutions réglementaires relatives aux exercices comptables 2004 et 2005 ont quant à elles été élaborés conformément aux spécifications définies dans l'annexe A de la décision n° 05-0960 de l'Autorité en date du 8 décembre 2005. Elles ont été auditées en 2006.

Les dernières restitutions disponibles, correspondant aux états de coûts et de revenus portant sur les exercices comptables 2006 et 2007, ont été élaborées conformément à la décision n° 07-0128 de l'Autorité en date du 5 avril 2007, spécifiant les obligations de comptabilisation et de restitution des coûts, ainsi que l'obligation de séparation comptable, imposées aux opérateurs mobiles métropolitains en raison de leur influence significative sur les marchés de gros des terminaisons d'appels mobiles (voix et SMS) sur leur réseau respectif. Les restitutions relatives à l'exercice comptable 2006 ont fait l'objet d'audits réglementaires menés en 2007. Les restitutions réglementaires relatives à l'exercice comptable 2007 ont été transmises à l'Autorité par les opérateurs le 1^{er} juillet 2008 et ont donné lieu à des travaux d'audit en septembre 2008. A l'issue de ces travaux, l'Autorité a publié les attestations de conformité des états de coûts et de revenus constatés des trois opérateurs mobiles métropolitains pour l'année 2007³.

³ Décisions de l'ARCEP n°08-1157, n°08-1158 et n°08-1159 en date du 21 octobre 2008 respectivement pour Orange France, SFR et Bouygues Telecom.

24 novembre 2008

Il convient de noter que les données issues de la comptabilité réglementaire, dans la mesure où elles sont l'image du déploiement réel historique d'un opérateur, ne représentent qu'imparfaitement les coûts d'un opérateur efficace, qui correspond à une utilisation optimale de la technologie.

Commentaire de SFR

Les opérateurs mobiles ont toute incitation à développer un réseau efficace, qui utilise de manière optimale les technologies. En effet le mécanisme de « price-cap » (avec prise en compte des benchmarks internationaux) est en tant que tel incitatif sur la partie régulée des revenus. Par ailleurs sur la partie « non régulée » des revenus (qui forment la plus grande part des revenus) les opérateurs ont aussi toute incitation à minimiser leurs coûts.

L'Autorité estime que ces restitutions réglementaires constituent une source d'information importante, au regard notamment de leur source, i.e. la comptabilité sociale de l'entreprise reposant sur des données de coûts réels et soumises au contrôle des commissaires aux comptes de l'entreprise, et, le cas échéant, des travaux d'audit réglementaire complémentaires dont elles sont l'objet sous le contrôle de l'Autorité.

Elle note que les acteurs sont globalement d'accord quant à la pertinence et la fiabilité de cette source d'information, bien que certains contestent les spécifications précisées par la décision n° 07-0128, ces critiques n'ayant pas évolué depuis 2007 et ne modifiant pas la position de l'Autorité sur le sujet⁴. Certains soulignent en outre que cette référence est absolument nécessaire au bon calibrage du modèle technico-économique des coûts de réseaux d'un opérateur mobile métropolitain développé par l'Autorité.

Les derniers éléments relatifs aux comptes 2006 et 2007 audités, élaborés selon les spécifications de la décision n° 07-0128 susvisée, sont reportés en Annexes A, B et C de la présente décision.

1.3.2. L'analyse comparative du Groupe des Régulateurs Européens (GRE)

Le GRE élabore de manière régulière une comparaison internationale des niveaux de terminaison d'appel vocal mobile dans 33 pays, publiée sur une base biannuelle⁵.

Les membres du Groupe des Régulateurs Indépendants (GRI) invités à participer à cette comparaison sont l'ensemble des 27 pays membres de l'Union Européenne⁶, les trois états membres de l'Espace Economique Européen (EEE)⁷, qui mettent en œuvre le même cadre réglementaire pour le secteur des communications électroniques que les pays membres de l'Union Européenne, la Suisse, seul membre de l'Association Européenne de Libre Echange, non membre de l'EEE, et qui à ce titre ne met pas en œuvre le cadre réglementaire, ainsi que la Croatie et la Turquie, en tant que pays candidats à l'entrée dans l'Union Européenne.

L'ensemble des comparaisons européennes publiées et disponibles sur le site du GRE (à l'adresse suivante : http://erg.eu.int/documents/docs/index_en.htm) s'appuie sur des informations collectées⁸ auprès des différentes ARN concernées.

⁴ Voir les décisions antérieures de l'Autorité, n° 07-128 (spécifications comptables) et 07-810 (analyse de marché).

⁵ La première comparaison européenne rendue publique présentait les niveaux applicables au 1^{er} janvier 2004.

⁶ L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Slovaque, la République Tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède.

⁷ L'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

⁸ Ces comparaisons se fondent, pour calculer le niveau moyen de la charge de terminaison d'appel, sur la moyenne de la charge de terminaison correspondant à un appel fixe vers mobile de trois minutes, passé en heures pleines (« peak ») et de celle correspondant à un appel passé en heures creuses (« off peak »). Ce calcul prend en compte le ratio du nombre d'appels

24 novembre 2008

La majorité des pays concernés par cette analyse a décidé d'imposer, comme la France, une obligation d'orientation des niveaux tarifaires de terminaison d'appel vers les coûts ou de réguler le tarif de terminaison d'appel en référence aux tarifs pratiqués par d'autres pays européens. L'Autorité considère donc que les niveaux de terminaison d'appel correspondant à l'encadrement tarifaire imposé par la majorité de ces régulateurs constituent, sous réserve de la prise en compte de certaines spécificités nationales, des références de coûts pertinentes. Les éléments de comparaison européenne publiés par le GRE peuvent donc être de nature à éclairer, à travers l'illustration de la mise en œuvre dans les autres pays européens de l'obligation d'orientation des tarifs de terminaison d'appel vers les coûts, les références de coûts relatives aux opérateurs de métropole, qui seront prises en compte dans les décisions de contrôle tarifaire.

Toutefois, l'Autorité a également conscience que l'analyse comparative établie par le GRE doit être considérée avec précaution, dans la mesure où certaines spécificités nationales, plus ou moins marquées, peuvent s'avérer structurantes pour les références de coûts pertinents de la fourniture de prestations de terminaison d'appel par un opérateur dans un pays donné, et, dès lors, être incorporées dans les niveaux tarifaires de terminaison d'appel moyens tels qu'ils sont présentés par le GRE. Ces spécificités peuvent concerner tant les déterminants des coûts⁹ que les méthodes de mesures de ces coûts (choix des périmètres et méthodes d'évaluation des coûts des actifs), et in fine des règles de tarification, mis en œuvre par les régulateurs. L'Autorité présente plus bas son analyse de ces spécificités (cf. 3.3). Il lui semble également pertinent de tenir compte, au-delà de la comparaison des tarifs observés, des décisions annoncées par les Autorités réglementaires nationales concernant la future régulation des tarifs de terminaison d'appel.

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

Travaux de modélisation

En 2006, en complément des outils existants et afin de mener à bien le nouvel exercice d'analyse de marché pour la période 2008-2010, l'Autorité a souhaité se doter d'un outil de modélisation des coûts encourus par un opérateur mobile efficace applicable aux opérateurs métropolitains, à l'instar d'autres régulateurs européens tels que les régulateurs anglais, néerlandais, roumain ou suédois.

Elle a alors lancé une procédure d'appel d'offres pour sélectionner un consultant chargé du développement du modèle conjointement avec les services de l'Autorité. En parallèle, afin d'être en mesure de choisir une structure de modèle de départ, l'Autorité a mené une phase de concertation avec les opérateurs mobiles métropolitains qui a abouti à l'adoption de la structure du modèle mis en place par l'autorité de régulation du Royaume-Uni (l'OFCOM) et à l'identification des modifications nécessaires pour le développement d'un modèle adapté à la modélisation de la structure de coût d'un opérateur mobile français métropolitain.

Une première version de la structure du modèle a été soumise à consultation publique du 9 février au 9 mars 2007 afin de permettre aux différents acteurs d'en discuter notamment les algorithmes de déploiement et de dimensionnement du réseau.

passés en heures pleines sur le nombre d'appels passés en heures creuses, communiqué par l'Autorité de Régulation Nationale (ARN) concernée. A défaut, un ratio « peak / off peak » de 1 est appliqué, ou un ratio « peak, off-peak et weekend » de 50%-25%-25%. Par ailleurs, le niveau moyen de charge de terminaison d'appel calculé au niveau national correspond à la moyenne des niveaux moyens de charge de terminaison d'appel calculée pour chaque opérateur actif dans le pays pondérés par le nombre respectif de clients. Enfin, lorsque les charges d'interconnexion sont exprimées en devises locales, l'analyse comparative du GRE les convertit en euros en utilisant les taux de change spécifiés sur son site.

⁹ Par exemple des différences dans la fiscalité, le coût des fréquences, les coûts du travail, ...

24 novembre 2008

Une seconde version du modèle a été mise en consultation publique 8 juin 2007 au 9 juillet 2007 afin de discuter des données d'entrée, le modèle ayant fait l'objet d'un calibrage afin de refléter les niveaux et la structure de coûts d'un opérateur mobile métropolitain efficace considéré comme générique (c'est-à-dire ne reflétant pas d'éventuelles spécificités de déploiement de réseau, et plus largement de structure de coûts, d'un des trois opérateurs en place). Une nouvelle version légèrement amendée a été publiée sur le site web de l'Autorité en juillet 2007 en parallèle avec la consultation publique sur l'analyse de marché de la terminaison d'appel pour les années 2008-2010.

Un certain nombre de remarques sur les données d'entrée soumises à commentaires n'ayant pu, en l'absence d'éléments quantitatifs suffisamment précis, être intégrées dans la nouvelle version du modèle, l'Autorité a, dans le courant du premier semestre 2008, mené des travaux conjointement avec les acteurs de façon à préciser quantitativement leurs remarques avant, le cas échéant, de les prendre en compte dans une version révisée du modèle. Les données collectées auprès des opérateurs métropolitains dans le cadre de ces travaux, ainsi que de la mise à jour du modèle avec les données plus récentes à leur disposition (couverture, demande, équipements et coûts unitaires), ont donné lieu à des ajustements du modèle. Celui-ci a également été légèrement amendé compte tenu des données collectées dans le cadre du développement du modèle DOM, qui ont pu éclairer les paramètres retenus pour le modèle métropolitain. Une troisième version du modèle ainsi ajusté a été mise en consultation publique du 4 septembre au 6 octobre 2008.

Commentaire de SFR

SFR a transmis à l'Autorité des données quantifiées aussi précises que possible. Cependant, les choix retenus pour calibrer les données d'entrée du modèle n'ayant jamais été explicités, il a toujours été difficile pour SFR de commenter ce modèle. SFR ne peut donc que constater que les données d'entrée du modèle « spécifique SFR » ne correspondent pas aux données que SFR a transmises à l'Autorité, sans connaître précisément pourquoi ni comment ces données ont été corrigées.

Bouygues Telecom considère que le modèle de coût technico-économique est relativement fiable et que son utilisation est pertinente, en complément des comptes réglementaires transmis annuellement par les opérateurs, dans le cadre de la fixation par l'Autorité des tarifs de terminaison d'appel en ce qu'elle permet d'expliquer les écarts observés entre les restitutions de la comptabilité réglementaire des opérateurs.

A l'inverse, SFR et Orange contestent l'utilisation du modèle en tant que référence pertinente et estiment notamment que ses algorithmes de dimensionnement ne décrivent pas la réalité des réseaux. Orange estime par ailleurs que le modèle devrait s'appuyer sur la méthode d'évaluation des coûts des actifs en coûts courants économiques plutôt que sur celle des coûts historiques et considère anormal qu'un certain nombre de paramètres d'ingénierie du module de dimensionnement réseau varient en fonction de l'opérateur.

L'Autorité rappelle que :

- De manière générale, les paramètres d'ingénierie de réseaux du modèle découlent de choix propres de dimensionnement (impact sur la marge de sécurité pour la capacité du réseau, sur la qualité de service...) ou reflètent des contraintes historiques qui ont influé sur l'efficacité du déploiement des réseaux. Les moyennes réalisées pour obtenir les paramètres de l'opérateur générique font l'objet d'un examen précis pour demeurer réalistes.*
- En ce qui concerne la méthode de valorisation des coûts des actifs, il faut noter que les actifs sont considérés comme amortis sur leur durée de vie réelle et non sur leur durée de vie comptable dans le modèle. De plus, le progrès technique et les évolutions de prix des équipements sont bien pris en compte. Par ailleurs, l'Autorité rappelle que la méthode de valorisation des actifs en coûts courants économiques a été testée lors de l'élaboration du modèle en 2007. L'Autorité obtenait sur l'année 2006 une différence de l'ordre de 2% sur les coûts totaux de réseau entre l'utilisation de cette méthode et celle des coûts historiques, l'impact de ce choix est donc limité et sans conséquence à ce stade de mise en œuvre de l'orientation vers les coûts.*

Commentaire de SFR

SFR a toujours fait valoir que l'amortissement « économique » est la méthode à privilégier car elle permet un lissage optimal au cours du temps des charges en capital. Ce lissage correspond mieux à ce qu'une entreprise « normale » en concurrence ferait pour amortir ses investissements. Il a de plus l'avantage d'envoyer un signal stable dans le temps aux différents utilisateurs du réseau. D'après le modèle utilisé par l'ARCEP^a, ce choix conduit à une différence importante de l'ordre de 40% à 50% avec les coûts historiques.

- Par définition, un exercice de modélisation constitue une vision réductrice de la complexité inhérente au déploiement réel des réseaux mobiles. La pertinence des résultats du modèle est néanmoins établie notamment compte tenu de l'exercice de mise en cohérence du modèle avec les données de coûts réels issues de la comptabilité réglementaire. Néanmoins, l'Autorité continuera ses travaux techniques de modélisation des coûts de réseaux en concertation avec les acteurs du marché.

Suite aux retours des acteurs sur le calibrage en lui-même des données d'entrée du modèle, quelques modifications mineures ont été apportées au modèle générique portant sur le calcul¹⁰ de la couverture 2G de l'opérateur générique pour les années 2007 et 2008 sur les géotypes rural et rural montagnoux et par ailleurs sur le paramètre « Recommissioned after lifetime expires (%) »¹¹.

Ces modifications ont un impact marginal sur les résultats de coûts tels que présentés lors de la consultation publique sur les référentiels de coûts mobiles en septembre 2008.

Les commentaires portant sur la structure du modèle nécessitent, pour être pris en compte, la concertation des acteurs et l'apport d'éléments quantitatifs suffisants. Ceux-ci seront examinés par l'Autorité dans le cadre de la poursuite des travaux de coordination sur le modèle avec l'ensemble des opérateurs.

Utilisation du modèle

L'Autorité rappelle que les coûts évalués par son modèle technico-économique se rapportent uniquement et exclusivement aux principaux coûts de réseau, à l'exclusion des autres coûts d'un opérateur mobile. Le modèle permet notamment une évaluation des coûts de terminaison d'appel en coûts complets en utilisant un *mark-up* des coûts communs estimé compte tenu des restitutions de la comptabilité réglementaire.

Par ailleurs, ainsi qu'indiqué dans la consultation publique de septembre 2008, les choix effectués dans le modèle, qui restent en coûts historiques et en coûts complets, peuvent être différents du mode de comptabilisation des coûts et du périmètre des coûts pertinent retenu dans un exercice de tarification de la prestation de terminaison d'appel mobile.

L'Autorité peut, grâce à ces travaux de modélisation, mener deux exercices différents mais complémentaires :

Un exercice de réconciliation (pour mieux expertiser la restitution de comptabilité réglementaire de chaque opérateur). Une des finalités du modèle est de compléter la connaissance acquise par l'Autorité des structures et des niveaux de coûts supportés par les opérateurs. C'est pour cette raison qu'il a été élaboré conformément aux méthodologies d'évaluation et d'allocation des coûts adoptée dans la comptabilité réglementaire (décisions n°

^a Il s'agit du premier modèle publié (l'amortissement économique ayant depuis été retiré du modèle, pour des raisons de capacité informatique insuffisante).

¹⁰ Module Traffic, Onglet Inputs, cases U112, U113, V112, V113.

¹¹ Paramètre qui correspond au pourcentage d'actifs de l'année devant être rachetés après la fin de leur durée de vie. Module Cost, Onglet Asset demand for costs, cases {F2813:AD3209}

05-0960 et 07-0128 susvisées). Les résultats du modèle sont ainsi aisément comparables aux états de coûts audités et permettent à l'Autorité d'expertiser plus finement les éléments comptables audités restitués par les opérateurs. Le premier exercice de réconciliation a nécessité la construction de trois jeux de paramètres pour le modèle, qui correspondent, pour les choix les plus structurants, aux réseaux de chacun des trois opérateurs métropolitains. De cette manière, les éléments de coûts issus de chacun des trois modèles peuvent être rapprochés et comparés aux états de coûts de chacun des trois opérateurs. Cet exercice de réconciliation permet également à l'Autorité de *déceler certaines différences de choix de mise en œuvre des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable* faits par les opérateurs, afin, ensuite, de les corriger en amendant le référentiel de comptabilité réglementaire qui leur est opposable.

Un travail d'explication des différences observées dans les restitutions de comptabilité réglementaires (entre les opérateurs) pour être en mesure d'extrapoler cette comptabilité réglementaire au cas d'un opérateur générique efficace avec des caractéristiques différentes des opérateurs du marché. Ce modèle est également utilisé par l'Autorité pour mieux comprendre les déterminants des coûts supportés par les opérateurs, afin de distinguer, parmi les différences observées entre les opérateurs dans les restitutions de comptabilité réglementaire¹², les différences de coûts qui relèvent de choix techniques propres, de différences de parts de marché ou de dates d'entrée sur le marché (induisant *des différences d'effets d'échelle au bénéfice des opérateurs ayant des volumes de trafics plus importants*), de fréquences disponibles à cette date et en général, etc. A cette fin, l'Autorité a développé un modèle d'opérateur mobile efficace générique, dont l'activité correspond à celle d'un opérateur métropolitain ayant fait des choix de déploiement qui ne sont pas spécifiques à un opérateur en particulier. Grâce à ce modèle d'opérateur générique, l'Autorité peut apprécier les *différences d'efficacité qui peuvent exister entre opérateurs – à effets d'échelle identiques ou corrigés de ces effets d'échelle* - et ce sur l'ensemble de leurs structures de coûts aussi bien que sur certaines masses particulières de coûts. Le modèle d'opérateur générique efficace permet enfin d'estimer une terminaison d'appel de référence corrigée des effets d'échelle et d'éventuelles spécificités d'un des trois opérateurs en place¹².

Commentaire de SFR

SFR a déjà montré que le modèle souffre de lacunes graves qui mettent en cause sa pertinence. A titre d'exemple, il apparaît que le modèle ne prend pas en compte le personnel de maintenance ni le coût des systèmes d'information. Ce modèle est donc irréaliste car il ne pourrait, en tout état de cause, fonctionner. SFR ne peut que s'étonner que, malgré de telles lacunes qui n'apparaissent qu'après l'analyse systématique d'un modèle comportant des milliers de données d'entrée et des dizaines de milliers de cellules « excel » (dans lesquelles les algorithmes sont seuls accessibles), l'ARCEP puisse considérer que le modèle a un niveau de qualité satisfaisant pour en tirer un quelconque enseignement.

Chapitre 2 Le concept de coûts pertinents de référence

2.1. Contexte et objectifs

2.1.1. Les finalités et modalités de définition de l'encadrement tarifaire de la prestation de terminaison d'appel vocal mobile

¹² Pour l'exercice 2004, des différences de choix de mise en œuvre des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable ont pu par ailleurs apparaître entre les opérateurs. L'Autorité a complété en 2007 (décision n°07-0128 susvisée) les spécifications de comptabilisation des coûts opposables aux opérateurs, de façon à limiter l'impact que ces éventuelles divergences peuvent avoir sur les références de coûts audités.

24 novembre 2008

Nécessaire en l'absence de toute pression concurrentielle s'exerçant sur le prix offert par le vendeur du fait du monopole structurel exercé par les opérateurs dans la fourniture de la terminaison d'appel, l'encadrement tarifaire de la prestation de terminaison d'appel vocal mobile vise notamment à assurer des conditions d'exercice d'une concurrence loyale sur les marchés de communications électroniques en aval des marchés de la terminaison d'appel vocal mobile. L'Autorité a notamment indiqué dans son analyse de marché du 4 octobre 2007 (décision n° 07-0810 susvisée) que l'absence d'obligation de reflet des coûts par les tarifs serait susceptible de permettre à Bouygues Telecom, Orange France et SFR de bénéficier d'une rente liée à leur position monopolistique sur les marchés de gros en cause, ce qui pourrait soulever de nombreux problèmes concurrentiels et entraverait notamment l'exercice d'une concurrence effective sur les marchés de détail sous-jacents.

Commentaire de SFR

L'utilisation du terme de « rente » est inadapté dans un contexte où il y a concurrence ex-ante pour le marché : les clients sur lesquels SFR détient une position dominante *ex-post* ont en effet dû être acquis sur le marché de détail. Dans ces conditions, la théorie économique n'est nullement conclusive sur les prétendus « risques » de prix trop élevés de la terminaison d'appel. Le Conseil de la concurrence a même dernièrement attiré l'attention de l'ARCEP sur le risque inverse.

En retenant une référence de coûts pertinents pour la tarification de la prestation considérée et en considérant les problèmes concurrentiels identifiés pour définir l'obligation de contrôle tarifaire, l'Autorité doit ainsi s'efforcer de corriger les effets de l'absence de concurrence effective sur le marché pertinent régulé. La référence en coûts et le tarif de terminaison d'appel en découlant doivent par ailleurs permettre à l'ensemble des acteurs, i.e. acheteurs ou vendeurs, de recevoir des signaux économiques cohérents avec les structures de coût d'un opérateur efficace garants d'un fonctionnement soutenable des marchés. La mise en œuvre de l'encadrement tarifaire de la terminaison d'appel mobile doit répondre à l'objectif de développement d'une concurrence loyale et durable sur les marchés, et plus largement aux objectifs généraux fixés à l'article L. 32-1 II du CPCE.

Le choix de la référence de coûts pertinents implique notamment de préciser le périmètre de coûts à prendre en compte en fonction de règles d'efficacité et de rationalité économiques et la bonne allocation des coûts joints entre les différentes prestations produites par un opérateur de réseau mobile (le réseau de l'opérateur étant unique et servant à produire de multiples produits). Le concept de coût pris en compte par l'Autorité pour spécifier les modalités de contrôle tarifaire dépend dès lors directement des choix d'allocation qu'elle arrête pour imputer ces masses de coûts joints à l'ensemble des prestations qui les induisent, en particulier à la terminaison d'appel vocal. L'Autorité définit donc, à travers les plafonds tarifaires, la part maximum des coûts joints qu'un opérateur peut recouvrer à travers la tarification de la terminaison d'appel voix, prestation commercialisée en monopole, le reste des coûts pouvant être recouvert sur l'ensemble des autres prestations (de détail notamment) qu'il offre et pour lequel l'opérateur est libre de sa politique tarifaire. Il n'y a par conséquent pas de risque de non recouvrement de l'ensemble des coûts encourus.

Commentaire de SFR

Le concept de « coût » dépend en effet directement des choix d'allocation retenus par l'ARCEP : le concept de « coût » n'est donc pas une donnée économique incontestable, mais un « construit » réglementaire, ce qui explique d'ailleurs pourquoi d'autres régulateurs puissent faire d'autres choix d'allocation que l'ARCEP. En faisant le choix de diminuer la part des coûts joints et communs recouvrables sur la terminaison d'appel, l'ARCEP diminue immédiatement les revenus des opérateurs. A moyen terme cependant, tout ou partie des coûts transférés réglementairement pourront être recouverts sur le marché de détail, à la seule condition que l'effet « waterbed » existe. SFR n'a pas de doute sur l'existence de l'effet « waterbed », mais invite l'ARCEP à être cohérente dans ses raisonnements et à ne pas écarter dans la suite de son raisonnement l'existence du « waterbed ». Par ailleurs, ce transfert de charge n'est pas neutre pour les investissements (voir ci-dessous).

Enfin, l'Autorité définit des méthodes de valorisation et de dépréciation des actifs et détermine les taux de rémunération du capital correspondants. L'Autorité a ainsi retenu jusqu'à présent la méthode des coûts historiques comme méthode de valorisation des coûts des actifs pertinente. A cet égard,

l'Autorité considère que la méthode d'évaluation des coûts des actifs des réseaux mobiles par les coûts historiques est toujours adaptée par rapport aux autres méthodes, telles que celle des coûts courants économiques, notamment compte tenu du stade de mise en œuvre de l'orientation vers les coûts et parce qu'à la différence des actifs d'un réseau fixe (comme celui de France Telecom), les actifs de très longue durée et comptablement complètement amortis sont peu nombreux. Ce choix permet actuellement une bonne comparabilité entre les données issues de la comptabilisation réglementaire et des travaux de modélisation. Enfin, l'impact d'un changement de méthode au profit de la méthode d'évaluation en coûts courants est relativement faible (2% en 2006 sur le modèle d'opérateur générique) et confirme donc son choix d'utilisation de la méthode des coûts historiques comme méthode de valorisation des actifs pertinente dans le cadre de la présente décision. Toutefois et compte tenu de la réduction attendue des écarts entre coûts et tarifs, l'Autorité n'écartera pas la possibilité d'adapter la méthode de valorisation du coût des actifs dans le futur, en particulier pour limiter les variations liées aux cycles d'investissement et pour mieux intégrer les effets de progrès technique.

Commentaire de SFR

SFR a toujours soutenu la méthode de l'amortissement économique, qui intègre un principe de lissage des annuités totales au cours du temps, qui deviennent ainsi moins dépendantes des cycles d'investissements. Cette méthode répond donc à la fois aux impératifs de financement de l'opérateur et à la volonté de limiter l'impact des cycles d'investissements. Il n'y a en particulier pas lieu de retenir un principe différent entre le mobile et le fixe, puisqu'en tout état de cause les différences objectives entre ces deux activités (notamment la plus ou moins grande ancienneté des investissements) seront justement et à due proportion prises en compte lors du calcul des annuités économiques. Au demeurant, comme le notait le professeur Martin Cave, « *l'incorporation d'un amortissement économique dans les coûts courants a l'avantage de rapprocher la trajectoire des coûts de celle de prix concurrentiels* »^b.

Par ailleurs, les niveaux des tarifs des terminaisons d'appel de l'ensemble des opérateurs sont soumis à un processus de plafonnement graduel de ces niveaux au regard des structures et des références de coûts pertinentes. Les références de coûts retenues aujourd'hui pour tous les opérateurs mobiles identifiés comme puissants sur leurs marchés respectifs de terminaison d'appel sont celles d'un opérateur générique efficace et non les propres coûts des opérateurs.

Commentaire de SFR

Sur le principe, SFR est d'accord sur le fait que seules les caractéristiques d'un opérateur efficace doivent être prises en compte. Encore faut-il que cet opérateur ait un minimum de réalisme et que son réseau soit en théorie à même de fonctionner, ce qui n'est pas encore le cas de l'opérateur efficace du modèle technico-économique.

Dans la poursuite de ces différentes étapes de détermination des coûts, le contexte concurrentiel du marché est un des éléments majeurs d'appréciation, l'objectif étant in fine d'aboutir à la définition des structures et références de coûts pertinentes pour la régulation de la terminaison d'appel vocal mobile dans le contexte précis de la prise de décision. Les choix pertinents au regard des objectifs de la régulation peuvent par exemple différer lorsque le marché et ses acteurs sont en plein développement et que la préoccupation principale des acteurs est de déployer des réseaux et d'acquérir des clients primo-accédants, ou au contraire lorsque le marché est arrivé à maturité avec des réseaux pleinement déployés et une concurrence consistant principalement à conserver ses clients et conquérir ceux de ses concurrents.

Ainsi, si l'Autorité, pour fixer les plafonds tarifaires en métropole pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 30 juin 2009, indiquait dans sa décision n° 07-0810 susvisée prendre pour référence pertinente les coûts d'un appel entrant moyen évalués selon la méthode des coûts historiques et selon une approche d'allocation en coûts complets, elle précisait également : « si la méthode retenue à ce jour

^b Valuation issues relating to the local loop, 2005.

est une approche en coûts complets, [l'Autorité] considère qu'il pourrait être nécessaire de revisiter à terme ce concept afin d'adopter une méthodologie cohérente utilisée dans la mise en œuvre de la régulation des terminaisons d'appel, qu'il s'agisse de terminaison d'appel fixe ou de terminaison d'appel mobile. ». Plus loin, elle indiquait également : « sans préjuger de l'approche qui pourrait être retenue sur ce point, l'Autorité s'interroge aujourd'hui sur le périmètre des coûts pertinents relatif au calcul de la terminaison d'appel vocal mobile. S'agissant de ce périmètre, l'Autorité n'exclut pas de le faire évoluer à terme de façon à mieux l'harmoniser avec celui retenu pour la terminaison d'appel fixe et à respecter ainsi une meilleure homogénéité des approches comptables entre les marchés fixes et mobiles ». Plus loin, elle indiquait : « [L'Autorité] souligne que si les coûts complets peuvent être utilisés dans une première étape, ce concept de coûts complets pourrait être amené à évoluer :

- en ce qui concerne le périmètre pertinents de coûts à considérer, et ce afin de garantir une cohérence avec l'approche retenue dans le calcul des terminaisons d'appel fixes. Ainsi, dans le cadre d'une concurrence frontale entre opérateurs fixes et mobiles, la régulation ne biaisera pas l'adoption de la technologie la plus efficace.

- vers un concept de coûts incrémentaux, et ce afin de garantir une cohérence avec les références de coûts utilisés en interne par les opérateurs lorsqu'ils formulent leurs offres sur le marché de détail, en particulier leurs offres on net. Ainsi, la concurrence sur le marché de détail mobile ne sera pas biaisée par des perceptions de coûts radicalement différentes pour les offres on net et off net. »

Afin de définir correctement les modalités d'application de l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010, objet de la présente décision, il convient donc de prendre en compte le contexte actuel, notamment concurrentiel, de développement du marché. Les références pertinentes devront également tenir compte des principales spécificités du service de terminaison d'appel vocal.

Il convient en particulier de noter, ainsi qu'indiqué dans la partie 1.1.2, que l'ensemble des coûts de réseaux encourus sont in fine totalement recouverts par l'intermédiaire des tarifs pratiqués sur les marchés de détail. En effet, et à l'extrême, du fait des spécificités de la terminaison d'appel mobile décrites dans cette partie, si un tarif de terminaison d'appel nul devait être imposé, les opérateurs pourraient toujours recouvrir l'ensemble des coûts encourus par les tarifs pratiqués sur les marchés de détail. De même, l'utilisation, pour la fixation des plafonds tarifaires de la terminaison d'appel, de la méthode d'allocation actuelle, dite des coûts complets distribués, c'est-à-dire qui alloue l'intégralité des coûts à l'ensemble des prestations techniques fournies par les opérateurs¹³ n'est pas la seule envisageable. L'utilisation d'une méthode incrémentale, qui mesure uniquement les coûts additionnels occasionnés par la prise en charge du trafic entrant, et qui n'alloue par conséquent pas l'intégralité des coûts, et notamment les coûts réseaux, à l'ensemble des prestations techniques fournies par l'opérateur mobile au titre de la prise en charge de ce trafic entrant, est compatible avec le fait pour les opérateurs de recouvrir l'ensemble de leurs coûts.

Commentaire de SFR

Affirmer qu'une baisse des TA (éventuellement à zéro) peut être répercutée par une hausse des prix sur le marché de détail, c'est reconnaître *in fine* l'existence du « waterbed ». SFR invite donc l'ARCEP à en tirer les conséquences de manière cohérente dans son analyse ultérieure.

Le choix de la méthode d'allocation repose ainsi principalement sur son efficacité économique et sur l'impact qu'elle génère au niveau du consommateur. Ceci correspond pleinement aux objectifs de l'Autorité impartis par l'article L. 32-1 du CPCE et rappelés à l'article D. 311, qui impliquent que les tarifs fixés doivent permettre « l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques » et, à ce titre, doivent s'adapter au contexte, notamment concurrentiel, actuel.

¹³ A titre d'exemple, l'ensemble des coûts joints de boucle locale radio sont partagés entre les différentes prestations (voix entrante et sortante, SMS et MMS entrants et sortants, autres données entrantes et sortantes) au prorata de l'usage de la ressource radio.



24 novembre 2008

Commentaire de SFR

Dès lors qu'une baisse des coûts recouvrables sur la prestation de TA sera compensée par une hausse équivalente sur le marché de détail, on peut s'interroger sur l'intérêt de cette baisse pour les utilisateurs finaux.

En particulier, les choix pertinents dans un exercice de tarification de la prestation de terminaison d'appel mobile peuvent être différents des choix effectués dans le passé, et en particulier des choix de spécification qui ont été précisés dans le cadre des restitutions réglementaires au titre des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable, qui sont aujourd'hui évalués en coûts historiques et suivant la méthode d'allocation en coûts complets.

2.1.2. L'évolution du marché mobile en France

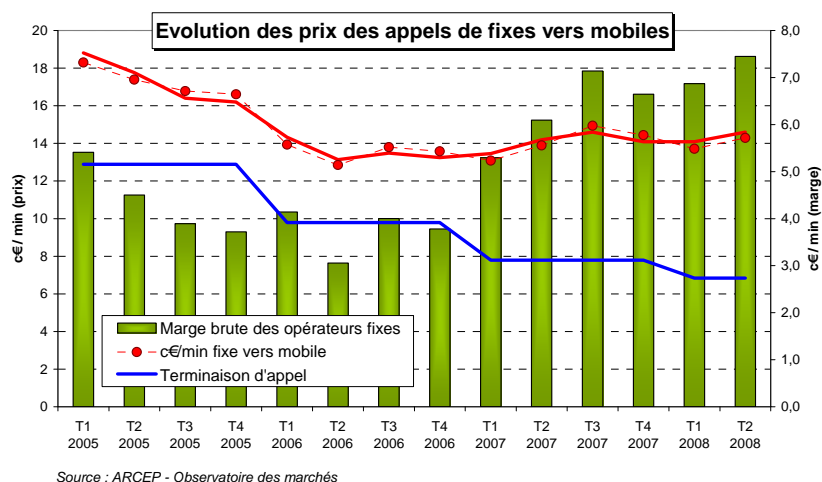
Aux débuts du marché de la téléphonie mobile, le coût le plus élevé à encourir pour les opérateurs mobiles correspondait au déploiement de leurs réseaux vocaux, en termes de couverture comme de capacité. Le trafic des réseaux fixes vers les réseaux mobiles restait marginal relativement au trafic total des opérateurs fixes, et le trafic entre opérateurs mobiles était géré dans un régime de « bill & keep¹⁴ ». Par ailleurs, les opérateurs mobiles avaient une incitation très forte à acquérir de nouveaux clients (primo-accédants) afin d'accroître leurs économies d'échelle et de rentabiliser des réseaux à forts coûts fixes. Enfin, aucune concurrence n'existait encore entre opérateurs mobiles et opérateurs fixes, et les offres de convergence n'étaient pas encore envisagées ou commercialisées.

Dans ce contexte, de hauts niveaux de tarifs de terminaison d'appel permettaient, par le biais des appels fixes vers mobiles, de contribuer au financement du déploiement de ces réseaux, menant ainsi à développer et pérenniser les services mobiles. En particulier, les niveaux de tarifs de terminaison d'appel étaient très supérieurs aux niveaux de leurs coûts complets distribués. Se fondant sur le développement de modèles de coûts, l'Autorité a alors progressivement fait baisser ces tarifs vers les coûts calculés selon cette méthode.

Commentaire de SFR

L'affirmation selon laquelle les tarifs de terminaison d'appel étaient très supérieurs aux coûts complets distribués dépend évidemment du référentiel de coûts retenu pour porter cette appréciation. SFR a déjà montré que la marge pour les appels de fixe vers mobile était nettement supérieure pour les opérateurs fixes que pour les opérateurs mobiles. Les dernières données de l'Observatoire des Marchés publié par l'ARCEP viennent de le confirmer puisque les prix des communications fixe vers mobile sont de 14,3 c€/min contre un prix moyen de terminaison mobile de 6,8 c€/min.

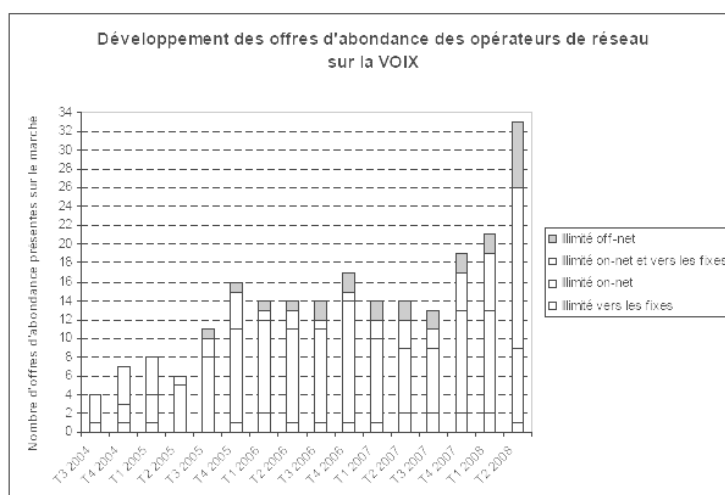
¹⁴ Dans un tel régime, les opérateurs s'étaient mis d'accord pour ne pas se facturer de prestations de terminaison d'appel vocal entre eux. Ce régime a cessé au 1^{er} janvier 2005.



Aujourd'hui se pose la question de la pertinence de ce concept appliqué dans le cadre de la fixation des tarifs de terminaison d'appel. En effet, le contexte concurrentiel a fortement évolué et les terminaisons d'appel ont une importance grandissante dans la formulation des offres de détail des opérateurs, ainsi que dans les modalités de la concurrence entre opérateurs mobiles ou entre opérateurs fixes et mobiles.

D'abord, le développement du marché a atteint sa maturité et la concurrence pour les services vocaux se tourne désormais vers la rétention de clients et l'acquisition de clients des opérateurs concurrents.

De plus, les marchés de détail ont subi une évolution majeure avec la multiplication des offres d'abondance. Ces offres, qui permettent de communiquer de façon illimitée pour un prix forfaitaire, se sont en effet fortement développées.



Sources : Etude « Suivi des tarifs » pour le compte de l'ARCEP, sites Internet des opérateurs, communiqués de presse, sites Internet spécialisés (Limité aux offres grand public - Une gamme est comptée comme une seule offre)

Au départ des réseaux fixes ou internet, les offres d'abondance concernent les appels à destination des opérateurs fixes ou les offres de transports de données. Aujourd'hui, 30% des abonnements à la téléphonie fixe sont en « voix sur large bande » et incluent donc de telles offres¹⁵. Au départ des

¹⁵ Source : ARCEP, Observatoire des marchés, T1 2008.

24 novembre 2008

réseaux mobiles, les offres d'abondance peuvent concerner les appels, les SMS ou les offres d'échanges de données. Les contraintes associées à la plage d'illimité varient d'une offre à l'autre et peuvent être cumulées : communications illimitées à certaines tranches horaires, vers plusieurs numéros choisis, à destination des abonnés du réseau de l'opérateur (on-net), vers les numéros fixes ou vers tous les opérateurs (off-net). Ainsi, le nombre d'offres comportant des appels illimités proposées sur le marché par les opérateurs de réseau mobile a été multiplié par huit depuis 2004. Néanmoins, l'Autorité note que, contrairement aux offres d'abondance sur les SMS, les offres d'abondance sur la voix présentes sur le marché restent limitées aux appels on-net et à destination des fixes (près de 80% des offres illimitées au T2 2008).

L'Autorité constate enfin que, si plus de la moitié des offres d'abondance des opérateurs mobiles incluent des appels illimités vers les fixes, aucun opérateur fixe ne propose actuellement de forfaits avec appels illimités vers les mobiles.

Par ailleurs, maintenant que les réseaux mobiles vocaux ont atteint un fort niveau de couverture et de capacité, une concurrence entre opérateurs mobiles et opérateurs fixes s'est faite jour pour les appels en position déterminée¹⁶. Ainsi, les opérateurs fixes sont désormais en concurrence directe avec les offres convergentes des opérateurs mobiles telles qu'« Unik » de Orange ou « HappyZone » de SFR par exemple.

Orange France et SFR ne partagent pas la vision de l'Autorité en matière de convergence ; le premier estimant que la concurrence entre opérateurs mobiles et fixes a toujours existé de façon partielle et qu'elle est aujourd'hui en décroissance, les services fixes et mobiles étant de moins en moins substituables à mesure que le fixe devient principalement « dédié » au haut-débit, et qu'en outre les offres d'abondance proposées par les opérateurs mobiles sont reproductibles par les opérateurs fixes avec les niveaux de tarifs de terminaison d'appel actuels ; les deux affirmant que les offres de convergence ne constituent qu'une partie très limitée du marché.

Bouygues Telecom estime à l'inverse que les offres convergentes fixe-mobile sont amenées à se développer, notamment sur le marché entreprises et que des tarifs de terminaison d'appel mobile élevés augmentent le pouvoir de marché des opérateurs intégrés, fortement présents sur les deux marchés de détail. Ceux-ci pourraient commercialiser des offres de convergence avec des tarifs « on-net » fixe-mobile attractifs, leur permettant de capter et fidéliser leur base de clientèle fixe-mobile et qui ne seraient pas reproductibles par les opérateurs alternatifs.

L'Autorité ne conteste pas que les offres de convergence constituent aujourd'hui une partie limitée du marché. Pour autant, ces offres sont amenées à se développer dans les années à venir en raison de la convergence des réseaux. Sur le marché entreprises, une enquête TNS Sofrès de mai 2007 montre que 58% des entreprises sont convaincues que la convergence fixe-mobile va s'imposer comme la norme dans les trois prochaines années.

Sur le marché résidentiel, une enquête Ipsos réalisée pour le compte de l'ARCEP en novembre 2007 montre que les offres convergentes suscitent un intérêt réel chez les consommateurs. En effet, près de 40% des usagers mobiles se disent prêts souscrire à une telle offre. Ils sont principalement attirés par la possibilité d'appeler en illimité les numéros fixes depuis leur domicile : un critère essentiel pour 94% des intéressés. L'enquête montre aussi qu'une telle possibilité inciterait plus de la moitié des non-intéressés à changer d'avis. Au total, les $\frac{3}{4}$ des usagers mobiles portent un intérêt aux offres

¹⁶ Dans sa consultation publique sur la téléphonie fixe du 22 février 2008, l'Autorité a analysé la substituabilité, pour les communications passées depuis une position déterminée, entre les communications au départ des lignes fixes et celles au départ des lignes mobiles. Elle a alors conclu à la complémentarité des accès fixes et mobiles, mais bien à la substituabilité des communications en position déterminée depuis un accès fixe ou mobile.

24 novembre 2008

convergentes. L'enquête révèle également que les offres convergentes répondent à une autre attente forte des consommateurs, à savoir la simplification de la gestion de la ligne, c'est-à-dire l'unicité de l'interlocuteur pour les services de téléphonie fixes et mobiles, l'unicité du répertoire et de la messagerie vocale, cette dernière constituant un critère essentiel pour 90% des intéressés. Cette enquête confirme ainsi le potentiel des offres convergentes, qu'il faut prendre en compte afin de mettre en œuvre une régulation adaptée.

Commentaire de SFR

Il apparaît donc un relatif consensus entre les opérateurs et l'ARCEP pour constater que les offres de convergence ne constituent pour le moment qu'une partie très limitée du marché.

Malgré sa demande, SFR ne dispose pas de l'enquête Ipsos commanditée par l'ARCEP (ni d'ailleurs de l'enquête TNS Sofrès) mais il n'est guère surprenant que des consommateurs puissent se déclarer *intéressés* par de telles offres (surtout si on laisse entendre qu'elles pourraient être faites à bas prix, sans mentionner que cela aurait aussi une conséquence négative sur le coût d'autres prestations, du fait par exemple du « waterbed »). L'expérience concrète montre cependant que cela ne se traduit pas en des souscriptions massives.

[SDA]. En tout état de cause, ces offres sont totalement répliquables par les opérateurs fixes et ne nécessitent en aucune manière l'accès à la prestation de terminaison d'appel mobile : il n'y a donc nullement lieu de modifier la réglementation de la terminaison d'appel mobile pour prendre en compte le développement, d'ailleurs très limité, de ces offres.

En ce qui concerne la substituabilité fixe-mobile, l'Autorité note que si les services fixes connaissent une transition vers le haut débit, le seul couplage commercial multiplay ne suffit pas à supprimer complètement la substituabilité depuis une ligne fixe ou mobile du service de voix à destination des mobiles. Plus de 60% des communications mobiles émises par les clients résidentiels le sont à leur domicile¹⁷. En outre, ce service n'est en général pas inclus dans les forfaits et reste facturé à la minute. La décroissance de la substituabilité fixe-mobile à ce niveau n'est donc absolument pas certaine.

Commentaire de SFR

SFR constate que, selon les statistiques de l'Observatoire des Marchés, les dernières baisses tarifaires de TA se sont traduites globalement par des hausses des prix des appels fixe vers mobile. Il n'y a donc aucune raison objective de supposer que les prix des communications fixe vers mobile baisseront si les prix de la TA mobile continuent de baisser.

Par ailleurs, rien n'empêche à ce jour un opérateur fixe de proposer des forfaits de communication illimitée vers mobiles dans des conditions financières concurrentielles avec celles des opérateurs mobiles : le dernier Observatoire des Marchés de l'ARCEP montre en effet que les prix moyens des appels depuis mobiles (environ 15 c€/min) sont nettement supérieurs au coût de la TA mobile qu'un opérateur fixe aurait à payer pour « répliquer » les offres –y compris illimitées- des opérateurs mobiles (soit environ 6,8 c€/min).

En conclusion, l'Autorité estime que ces évolutions posent un certain nombre de problématiques concurrentielles nouvelles, qu'il convient de prendre en compte afin de mettre en œuvre une régulation adaptée, et en particulier, dans une logique de convergence, cohérente entre les marchés fixes et mobiles.

2.1.3. La traduction des objectifs poursuivis par l'encadrement tarifaire de la prestation de terminaison d'appel vocal mobile au regard du développement actuel du marché

Comme indiqué précédemment, il s'agit, au regard de l'objectif de développement d'une concurrence loyale et durable sur les marchés, et plus largement des objectifs généraux fixés à l'article L. 32-1 II du CPCE, et en tenant compte du contexte de développement de ces marchés, de la concurrence sur

¹⁷ Source : Enquête IPSOS pour le compte de l'ARCEP auprès d'utilisateurs mobiles, novembre 2007.

24 novembre 2008

ces marchés et des spécificités du service de terminaison d'appel, de définir les modalités précises de mise en œuvre de l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts du service de terminaison d'appel, de manière à ce que le signal économique ainsi établi pour les marchés soit adapté et efficace. Dans le contexte actuel, la traduction des objectifs fixés à l'article L. 32-1 II du CPCE implique de retenir un signal de coût correspondant, dans la mesure du possible, aux caractéristiques suivantes.

La référence de coûts pertinente à prendre en compte doit, en premier lieu, empêcher les opérateurs de bénéficier d'une rente liée à leur position monopolistique sur les marchés de gros en cause, afin d'assurer des conditions de libre exercice d'une concurrence loyale sur les marchés de communications électroniques qui y sont liés. Cela demande donc de limiter les distorsions de concurrence entre opérateurs mobiles, mais aussi, dans le contexte actuel de convergence entre les secteurs fixes et mobiles, de veiller à l'absence ou à la limitation de distorsions de concurrence entre opérateurs mobiles et fixes et in fine aux distorsions des consommations des abonnés fixes et mobiles.

Ceci rejoint les objectifs de neutralité technologique, d'investissement efficace dans les infrastructures et d'utilisation efficace des fréquences radioélectriques qui, toujours dans un contexte de convergence, non seulement commerciale, mais aussi technique entre les réseaux fixes et mobiles, se traduisent par l'objectif de mise en œuvre d'une régulation qui n'avantage pas artificiellement une technologie par rapport à l'autre.

Commentaire de SFR

SFR ne conteste pas que les revenus de terminaison d'appel sont supérieurs à ses coûts incrémentaux et qu'en conséquence la prestation de terminaison d'appel participe actuellement, comme les autres prestations et notamment les prestations de détail, à la couverture des coûts fixes du réseau de SFR. Sauf à considérer que tout prix supérieur au coût incrémental est « monopolistique », cela n'est cependant pas constitutif d'une « rente de monopole ». Le terme de « rente liée à leur position monopolistique » est d'autant plus inapproprié dans le contexte de la téléphonie mobile dans la mesure où ce monopole est contestable –et d'ailleurs contesté– via la concurrence *ex ante* sur le marché de détail entre les opérateurs mobiles.

S'agissant des « distorsions de concurrence » entre fixes et mobiles et la référence à la « neutralité technologique », il revient de préciser que la question ici posée porte sur la terminaison d'appel vers numéro mobile. Cette prestation n'est en aucun cas comparable ni substituable à une terminaison sur numéro fixe car elle permet d'appeler un numéro (en général personnel) d'une personne dont on ne connaît pas la localisation. Elle nécessite des équipements spécifiques (boucle locale radio, HLR, achat d'une licence mobile, carte SIM, personnel de maintenance du réseau, système d'information...) très différents du réseau fixe. Il n'y a donc aucune raison d'appliquer des remèdes équivalents à des prestations différentes dans leur nature (pas de « neutralité technologique ») et par leurs coûts, et qui ne sont pas substituables (pas de « distorsions de concurrence »).

L'objectif de libre exercice de la concurrence sur les marchés a pour but in fine de permettre un développement efficace des marchés au bénéfice du consommateur final. Ainsi, les objectifs précédents se traduisent pour les consommateurs par celui de ne pas brider le développement naturel des marchés de détail, en particulier le déploiement des offres de convergence. Plus généralement, il convient d'encourager l'innovation, ce qui se traduit aujourd'hui par le choix d'une référence de coûts qui ne limite pas les innovations commerciales ou technologiques, comme les offres de convergence, mais aussi les offres de voix illimitées et / ou forfaitaires, dans une forme la plus ouverte possible.

A cet égard, alors que l'on voit se développer fortement les offres d'abondance sur tous les marchés de détail confondus (au départ des réseaux mobiles, fixes ou internet), on observe que, pour les appels à destination des opérateurs mobiles, ces offres sont souvent conditionnées par le réseau de destination de l'opérateur ou par des horaires limités. Plus précisément, on observe une tendance à la tarification différenciée au détail entre trafic on net et off net, ce qui réduit de facto l'interopérabilité des réseaux et renforce les effets de réseaux et leurs effets anticoncurrentiels. Or, l'un des objectifs principaux fixés à l'Autorité par l'article L. 32-1 II du CPCE consiste à inciter à l'interopérabilité des

24 novembre 2008

réseaux et plus précisément à définir des conditions d'interconnexion « qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement et l'égalité des conditions de la concurrence ».

Or, même si elle peut connaître un certain succès commercial du fait des offres d'abondance qui y sont associées, la distinction entre communications on net et communications off net n'a pas de pertinence du point de vue de l'utilisateur final qui, toutes choses étant égales par ailleurs, souhaite avant tout joindre un correspondant indépendamment de son réseau de raccordement. Sur le plan économique, le développement des offres on net illimitées conduit donc à une discrimination sur le marché de détail qui n'est pas fondée sur des différences de préférence de premier rang de la part des demandeurs. Sur le plan tarifaire, il conduit à une moindre transparence et à une complexification des offres, en particulier dans un contexte de croissance des services de portabilité des numéros, qui rendent moins identifiables les numéros de tel ou tel opérateur. Lorsqu'il émet un appel, un consommateur peut ainsi ne pas savoir à l'avance s'il lui sera facturée une communication on net ou off net. Or, l'objectif de protection des consommateurs passe notamment par la fourniture d'informations claires, notamment par la transparence des tarifs.

Il convient, donc, de choisir une référence de coûts impliquant des tarifs de terminaison d'appel mobile limitant l'incitation à la tarification différenciée au détail entre trafic on net et off net, ou tout du moins ne l'encourageant pas artificiellement. Cela rejoint d'ailleurs, comme expliqué ci-dessous, l'objectif de l'exercice d'une concurrence loyale entre acteurs de la téléphonie mobile.

Commentaire de SFR

Aux Etats-Unis et au Canada, pays à TA très basse, les offres « on-net » sont largement plus généralisées qu'en France : elles portent sur tous les numéros du réseau, sans restriction horaire. A l'inverse, les offres d'abondance de SFR portent sur un nombre limité de numéros. Il n'y a donc aucun lieu de penser qu'une baisse tarifaire de TA induirait une diminution des offres de type « on-net ».

D'une manière générale, le fait que les opérateurs fassent des offres « on-net » ne peut être considéré comme artificiel mais résulte de ce que les opérateurs utilisent d'un côté leur propre réseau dans lequel ils ont investi à leurs risques et périls (environ 10 milliards d'euros pour le réseau mobile SFR) et dont ils essaient d'obtenir la meilleure rentabilisation et que d'un autre côté ils utilisent un réseau tiers concurrent. La distinction entre « on-net » et « off-net » a donc une complète pertinence du point de vue de l'investisseur.

Ces offres apportent un bénéfice pour les clients car les familles, au sein desquelles l'essentiel des communications sont réalisées, tendent à choisir un même opérateur. Les offres de type « on-net » permettent ainsi de concilier les intérêts des clients et le souci légitime de l'opérateur d'optimiser la valorisation de ses investissements.

Il serait artificiel d'ignorer cette différence fondamentale en imposant par exemple aux opérateurs de ne recouvrir qu'une part artificiellement basse de leurs coûts fixes et communs dans la prestation d'interconnexion qu'ils proposent aux opérateurs tiers. Ceci serait d'ailleurs contraire aux principes fondamentaux du droit de propriété.

Enfin, au regard de l'objectif de stimulation de la concurrence au bénéfice du consommateur, il convient de ne pas défavoriser, via les tarifs régulés des services de terminaison d'appel, un opérateur qui jouerait le jeu de la concurrence.

Commentaire de SFR

En l'occurrence, la régulation proposée par l'Autorité désavantagera SFR par rapport à la fois à Bouygues Telecom et Orange France (qui bénéficie de sa très forte intégration avec les activités fixes). SFR qui, selon les sources de données utilisées soit par la Commission Européenne soit par la FCC américaine, pratique les prix les plus bas parmi les opérateurs européens comparables ne peut que s'étonner de ce considérant de l'Autorité.

En l'occurrence l'Autorité cherche à « favoriser » Bouygues Telecom (et par contrecoup Orange France) en obligeant ses concurrents, dont en particulier SFR, à mettre à disposition leur réseau à un prix ne comprenant qu'une part très réduite voire nulle de coûts fixes et communs. Ce faisant, l'Autorité favorisera un opérateur qui a peu développé sa part de marché (en se focalisant sur le segment « haut de gamme » des clients de 2 heures et plus et ce bien avant l'apparition des offres

« on-net » de SFR) qui n'a, jusque très récemment, pas fait d'offres aux MVNOs, et qui n'a que très peu et tardivement investi dans le réseau 3G. Est-ce cela que l'Autorité considère comme un opérateur qui « joue le jeu de la concurrence » ?

2.2. L'orientation des tarifs vers les coûts incrémentaux de long terme est le signal efficace à terme compte tenu des objectifs poursuivis

2.2.1. Des tarifs de terminaison d'appel sensiblement supérieurs aux coûts internes de production de la terminaison d'appel par les opérateurs

Ainsi qu'indiqué précédemment, un objectif important, dans le choix d'une référence de coûts pour la fixation des plafonds tarifaires de la terminaison d'appel, consiste à choisir une référence en coûts permettant de définir un tarif de terminaison d'appel mobile entraînant le moins de distorsions de concurrence possible sur les marchés de détail en aval de cette prestation de gros. Cela implique de choisir un signal de coût qui corresponde au signal de coût perçu en interne par un opérateur dans la construction de ses offres, pour les raisons développées ci-après.

Commentaire de SFR

Le coût « perçu en interne » désigne ici le « coût incrémental ». Un opérateur ne « bénéficie » de ce coût que parce qu'il a investi dans un réseau (en l'occurrence, environ 10 milliards d'euros). Faire bénéficier les autres opérateurs du même coût incrémental, alors qu'ils n'ont pas investi dans le réseau constitue une atteinte au droit de propriété. Cela constituerait aussi une discrimination car reviendrait à traiter de manière égale des opérateurs ayant des situations différentes. Enfin, cela serait totalement dés-incitatif aux investissements.

Dès lors que les opérateurs se facturent entre eux une terminaison d'appel sensiblement supérieure au coût interne d'un appel *on net*, un opérateur a un intérêt économique immédiat à inciter ses clients à pratiquer des appels *on net*, à coût incrémental de long terme faible, et non des appels *off net*, dont le coût incrémental immédiat est égal *a minima* au tarif de la terminaison d'appel mobile de l'opérateur de destination. Cette incitation prend la forme de tarifs faciaux plus bas pour les appels *on net*, ou encore d'une tarification forfaitaire par laquelle le client final bénéficie d'une offre d'abondance pour ses minutes *on net*¹⁸. L'opérateur limite ainsi le volume et le coût des terminaisons d'appel payé à ses concurrents.

En effet, outre le fait que le coût qu'il perçoit pour la terminaison d'un appel *on net* est sensiblement inférieur à celui d'un appel *off net* du fait même des tarifs de terminaison d'appel, le fait pour un opérateur de commercialiser des offres comprenant un volume important de communications *on net* présente l'avantage de permettre à ce dernier de proposer un service de communication n'entraînant pas de versement de charge de terminaison d'appel à un opérateur mobile tiers.

Or, le solde d'interconnexion associé à une offre, qui joue un rôle prépondérant dans l'équilibre économique de *chaque* offre que l'opérateur propose, correspond à la différence entre les charges d'interconnexion qu'il doit payer à ses concurrents au titre du trafic entrant sur leurs réseaux respectifs, et les revenus d'interconnexion qu'il perçoit auprès de ses concurrents au titre du trafic entrant vers ses numéros mobiles pour une offre donnée. Une variation de ces charges et revenus se traduit concrètement pour l'opérateur par une diminution, respectivement un accroissement, instantanée de sa marge brute.

Il apparaît donc que l'intérêt économique immédiat qu'a tout opérateur à inciter ses clients à pratiquer des appels *on net* est corrélé positivement à l'écart entre sa structure de coût propre et le tarif de la

¹⁸ Il convient ici de préciser que la différenciation tarifaire évoquée dans la présente section n'est pas induite par l'existence d'un écart significatif entre les tarifs de gros de terminaison d'appel des opérateurs : elle existe même dans la situation où l'ensemble des terminaisons d'appel mobiles sont symétriques.

24 novembre 2008

terminaison d'appel de ses concurrents (incitation directe en coût) et à l'écart entre sa structure de coût et le tarif de sa propre terminaison d'appel (incitation indirecte du fait de la difficulté pour ses concurrents de répliquer ces appels en raison du tarif de sa propre terminaison d'appel).

L'intérêt à développer le trafic *on net* dans le but d'améliorer son solde d'interconnexion pour chacune de ses offres s'applique à l'ensemble des opérateurs indépendamment de leur taille. Cet intérêt devient d'autant plus grand que le tarif de terminaison d'appel est élevé.

Commentaire de SFR

L'opérateur qui cherche à développer des offres « on-net » ne cherche qu'à valoriser au mieux le réseau dans lequel il a investi (dans le cas de SFR, les offres « on-net » développées en 2005 correspondent au souci d'exploiter au mieux le réseau 3G dans lequel l'entreprise venait d'investir des sommes très importantes). Ces offres sont par ailleurs favorables aux clients. La valorisation optimale de son réseau est un des moteurs de l'incitation à investir mais aussi d'innover en faisant des offres attractives pour les clients.

En première analyse, on pourrait penser que le niveau de tarif de la terminaison d'appel est neutre sur les flux financiers d'interconnexion entre opérateurs mobiles, en partant du constat que ces flux financiers sont globalement équilibrés dans la mesure où les trafics entrants et sortants des différents opérateurs s'équilibrent naturellement. Toutefois, cette assertion n'est vraie que dans l'hypothèse où tous les opérateurs possèdent des parcs de clients ayant des caractéristiques homogènes, notamment en termes de préférences et de profils de consommation, en particulier entre appels *on net* et appels *off net*. Or, cette condition n'est pas vérifiée.

Commentaire de SFR

Comme le note l'ARCEP, le niveau de TA est en première analyse neutre sur les flux financiers. A posteriori, le fait que les offres on-net se développent ne change pas plus cet équilibre : le fait que les clients SFR s'appellent plus *entre eux* du fait d'offres « on-net » ne change en effet pas les flux de communications entre les clients SFR et les clients des autres réseaux.

En revanche, des déséquilibres peuvent survenir du fait que les opérateurs décident de développer prioritairement des offres prépayées ou des offres post-payées. En l'occurrence, Bouygues Télécom, en délaissant le segment prépayé a occasionné un déséquilibre de trafic en sa défaveur. Ce choix commercial de Bouygues Telecom n'a donc pas à être compensé en tant que tel. Il en va de même du développement de l'offre Néo.

De plus, si les trafics entrant et sortant peuvent rester, d'un point de vue macroscopique¹⁹, globalement équilibrés, il n'en demeure pas moins que, d'un point de vue microscopique²⁰, il existe des déséquilibres importants selon la catégorie de consommateurs, le segment de clientèle ou l'offre considérés. Or, un opérateur appréhende en général offre de détail par offre de détail les flux d'interconnexion résultant des trafics entrant et sortant. Pour une offre donnée, il peut donc exister des déséquilibres importants entre opérateurs. L'écart entre les tarifs de terminaison d'appel des opérateurs et leurs structures de coûts peuvent donc avoir des effets incitatifs inefficaces sur les offres présentes sur le marché quand bien même les flux de trafic entre les opérateurs seraient globalement équilibrés.

Commentaire de SFR

SFR comprend de ce paragraphe que, quand bien même les flux seraient équilibrés entre les différents opérateurs, le fait que les tarifs de TA soient plus élevés que les coûts incrémentaux aurait des « effets incitatifs inefficaces ». Cette affirmation est pour le moins surprenante : le fait que les tarifs de TA soient supérieurs aux coûts incrémentaux donne en effet une incitation naturelle à prendre des clients de manière à pouvoir couvrir une juste proportion des coûts fixes communs ou joints. Ceci n'est pas du tout inefficace, tout au contraire, les travaux de M. Laffont et Tirole montrent

¹⁹ C'est-à-dire sur l'ensemble des offres de l'opérateur.

²⁰ C'est-à-dire sur chaque offre de l'opérateur prise individuellement.

24 novembre 2008

qu'il est optimal de faire participer l'ensemble des prestations, de gros comme de détail, au financement des coûts de réseau¹.

Par ailleurs, plus l'opérateur dispose d'une part de marché élevée, plus ses offres de communications *on net* à tarif privilégié sont attractives pour ses clients ; la contrainte sur le choix des destinataires de l'appel étant d'autant plus souple pour le client.

Sur un plan concurrentiel, un opérateur de taille importante a un intérêt immédiat à développer les offres *on net* illimitées, dans la mesure où ces dernières favorisent l'attractivité de son réseau relativement à un opérateur plus petit. Inversement, dans le cas d'un opérateur de faible taille, l'attractivité des offres de communications *on net* à tarif privilégié qu'il pourrait proposer sera plus réduite, l'intérêt commercial des offres *on net* croissant avec la taille du parc, dans la mesure où les clients finaux valorisent d'autant plus ce type d'offre qu'il est probable que leurs correspondants usuels appartiennent effectivement au même réseau que le leur.

La différenciation entre *on net* et *off net* favorise l'« effet club », c'est-à-dire le fait qu'un client prospectif préférera, toutes choses égales par ailleurs, souscrire auprès de l'opérateur auprès duquel ses correspondants sont déjà clients, afin de bénéficier du tarif *on net* sur un maximum d'appels. Or même si le périmètre des correspondants les plus appelés d'un client peut être stable dans le temps, la probabilité qu'à un moment donné, ces correspondants soient clients d'un même opérateur est directement reliée à la part de marché de cet opérateur. Ainsi, l'effectivité de l'effet club croît avec l'écart de taille entre le parc clients de cet opérateur et ceux de ses concurrents, dans la mesure où l'intérêt d'une offre *on net* croît avec la probabilité que les correspondants les plus fréquents du client potentiel auront souscrit une offre auprès de cet opérateur plutôt qu'un autre.

L'avènement des offres d'abondance susmentionnées présente ainsi un risque de distorsion concurrentielle vis-à-vis d'un opérateur de taille réduite, tenant à ce que, en première analyse, ce dernier ne puisse potentiellement les répliquer de manière pertinente qu'en proposant des communications illimitées vers tous les opérateurs (*on net* et *off net*). Or la commercialisation d'une telle offre entraîne, à l'échelle de cette offre, de fortes dépenses de terminaison pour la majorité des appels sortants car ils correspondent à des appels *off net*. De surcroît, dans cet exercice, l'opérateur est contraint tant par le fait que la terminaison d'appel est facturée à la minute – alors même qu'il ne peut proposer qu'un prix au détail forfaitaire –, que par le niveau facial de ces terminaisons d'appel.

Ainsi lorsque le coût interne – coût incrémental de long terme – et le prix de cession externe – tarif de la terminaison d'appel mobile – diffèrent, il apparaît que le risque de non répliquabilité économique des offres d'abondance *on net* défavorise les opérateurs dont les parcs sont significativement les plus faibles²¹ en limitant leur capacité à se maintenir dans le jeu concurrentiel et ce indépendamment de leurs propres structures de coût. Il pourrait néanmoins être objecté que la différenciation tarifaire entre *on net* et *off net* induit une dynamique pro concurrentielle en incitant chaque opérateur à accroître sa part de marché pour bénéficier au maximum de « l'effet club ». Cet argument, issu de la littérature économique, revêt une certaine pertinence lorsque les parts de marché initiales des opérateurs sont équilibrées. Chacun tire alors un même bénéfice de l'effet club et cherche à prendre un avantage sur ses concurrents (pour peu que les conditions de marché ainsi que le cadre juridique permettent la mise en œuvre d'une telle politique commerciale). En revanche, lorsque les parts de marché sont asymétriques (comme c'est notamment le cas en métropole, et encore plus outre-mer), l'effet club, magnifié par l'écart entre coût et tarif de terminaison d'appel, crée au contraire un handicap artificiel

¹ Document de Travail de l'IDEI – page 22 (<http://idei.fr/doc/by/jullien/report6.pdf>)

²¹ Dans sa décision n° 02-D-69 du 26 novembre 2002 relative aux saisines et aux demandes de mesures conservatoires présentées par la société Bouygues Telecom, l'Union fédérale des consommateurs Que Choisir et la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, le Conseil de la concurrence relevait ainsi que : « la différenciation tarifaire peut influencer sur le choix des clients lors du premier achat ou d'un renouvellement, dans la mesure où ils seront désormais susceptibles de tenir compte des réseaux auxquels appartiennent leurs principaux correspondants. Ces effets sont de nature à limiter l'interopérabilité des réseaux et donc à favoriser le plus grand des parcs, les clients valorisant la possibilité d'appeler et d'être appelés par le plus grand nombre possible de correspondants. »

24 novembre 2008

pour les plus petits opérateurs, enfermant ces derniers dans un « cercle vicieux » : plus leur part de marché est faible moins leurs offres sont attractives, plus leur part de marché est faible, etc.

Cette structuration des offres favorise en outre la stabilité de ces « clubs » et réduit donc également l'intensité concurrentielle. En effet, une fois qu'un « club » est formé et qu'un consommateur est client du même opérateur que ses correspondants les plus fréquents, le changement d'opérateur est pour lui d'autant plus coûteux qu'il lui ferait perdre le bénéfice des tarifs préférentiels offerts pour les appels *on net* vers ces correspondants.

Dans l'ensemble de cette partie, l'Autorité confirme les conclusions qu'elle a déjà pu adopter lors de ses analyses de marché précédemment publiées, et notamment dans sa décision d'analyse des marchés de la terminaison d'appel mobile du 4 octobre 2007.

Elle rappelle enfin que dans son avis²² sur le projet de décision d'analyse de marché du 4 octobre 2007 en application de laquelle la présente décision est prise, le Conseil de la concurrence procède à l'examen du caractère concurrentiel du marché de gros et des marchés de détail qui lui sont associés, pour relever des problématiques concurrentielles similaires à celles évoquées par l'Autorité. Ainsi, il relève que « (...) *la fin du système de Bill and Keep au 1^{er} janvier 2005, dénoncé unilatéralement par Orange, a fait que les contraintes pesant sur le jeu concurrentiel se sont déplacées sur le marché de détail de la téléphonie mobile. (...) Les évolutions récentes de la politique commerciale des trois opérateurs mobiles ne confirment pas cette analyse. Elles font plutôt apparaître des risques de déséquilibre concurrentiel liés au niveau des terminaisons d'appel dans une situation d'asymétrie persistante des parts de marché des trois opérateurs mobiles. (...) 19. Dans ces conditions, il est important pour les opérateurs de maîtriser leurs dépenses de terminaison d'appel off net. C'est ainsi que les « offres d'abondance » (appels illimités vers quelques numéros pré désignés) lancées par SFR puis par Orange, qui correspondent à une forte demande des abonnés dans le prolongement des offres illimitées sur le fixe, sont exclusivement on net. Ces appels illimités sont à destination de trois numéros mobiles de leurs propres réseaux. (...) Ainsi, pour concurrencer les offres d'abondance on net des deux autres opérateurs, Bouygues Telecom n'aurait, selon elle, d'autre choix que de développer des offres illimitées vers tous les opérateurs. Toutefois, en générant pour Bouygues Telecom de nombreux appels off net, cette offre a rendu substantiellement déficitaire son solde d'interconnexion au bénéfice de SFR et d'Orange et entraîne d'importants transferts de trésorerie du plus petit opérateur vers les deux autres. (...).* »

Commentaire de SFR

L'Autorité reprend ici fidèlement les arguments développés par Bouygues Telecom. Cette théorie est cependant démentie par l'ensemble des chiffres disponibles, y compris ceux cités « à charge » par l'Autorité. Pour ne pas alourdir inutilement sa réponse, SFR renvoie à ses nombreux écrits précédents sur ce sujet.

A titre subsidiaire, fussent les offres de type « club » être considérées comme problématiques par l'Autorité, l'exemple des Etats-Unis et du Canada montre qu'une baisse des tarifs de TA n'y remédierait pas.

Cette question des « offres club », qui porte sur le marché de détail, doit donc être analysée non dans le cadre des remèdes *ex-ante* mais par l'analyse *ex-post* du Conseil de la concurrence. SFR note à cet égard que le Conseil de la concurrence a exprimé ses doutes sur les bénéfices d'une baisse rapide des tarifs de TA, y compris après avoir considéré la question des offres « *on-net* ».

2.2.2. Par construction, la logique des coûts incrémentaux répond à l'objectif de concurrence loyale entre opérateurs, tout en permettant aux opérateurs de recouvrer, via le tarif de terminaison d'appel, les coûts induits par ce service

La partie précédente montre que lorsque le coût interne et le prix de cession externe des services de terminaison d'appel mobile diffèrent, le risque de non-réplicabilité économique des offres d'abondance

²² Avis n°07-A-05, précité.

24 novembre 2008

on net défavorise les opérateurs dont les parcs sont significativement les plus faibles en limitant leur capacité à se maintenir dans le jeu concurrentiel et ce indépendamment de leurs propres structures de coût, ce qui risque de fragiliser artificiellement la situation de certains opérateurs et *in fine* la concurrence.

Ainsi, de manière à ce que le tarif de terminaison d'appel vocal entraîne le moins de distorsions de concurrence possible entre les opérateurs mobiles, il ne doit pas y avoir de différence significative entre les équations économiques sous-tendant l'équilibre financier d'une offre *on net* ou d'une offre *off net*, c'est-à-dire entre le coût interne et le prix de cession externe des services de terminaison d'appel mobile.

Or, ainsi qu'Orange France le relevait dans le cadre de la décision n°2007-0810 susvisée, « *un opérateur tient compte des effets de long terme sur le dimensionnement de son réseau des offres proposées sur le marché.* » De fait, le coût interne perçu par un opérateur pour la fourniture d'une offre intégrant des appels *on net* correspond à une anticipation des investissements nécessaires pour assurer l'accroissement de la capacité de son réseau afin d'acheminer le trafic additionnel généré par cette offre. Ces coûts correspondent par exemple aux coûts de densification en stations de base qu'il sera nécessaire de mettre en service pour assurer la capacité nécessaire à l'acheminement de ce nouveau trafic.

Symétriquement, le coût supplémentaire encouru par un opérateur pour terminer sur son propre réseau les appels *off net* d'un opérateur tiers par rapport à une situation où il ne fournirait pas cette prestation de terminaison d'appel, s'ils peuvent être légèrement différents du coût interne, correspondent principalement aux coûts de densification en stations de base qu'il sera nécessaire de mettre en service pour assurer la capacité nécessaire à l'acheminement de ce nouveau trafic.

Pour promouvoir l'efficacité économique, et notamment l'utilisation efficace des fréquences, le tarif de terminaison d'appel doit rémunérer ces coûts additionnels. Par ailleurs, ceux-ci doivent être évalués sur le long terme afin de prendre en considération les variations induites de dimensionnement du réseau des opérateurs. Inversement, pour promouvoir la concurrence, et au regard des développements précédents, la régulation doit proposer un tarif de terminaison d'appel qui soit orienté vers ces seuls coûts, à l'exclusion de tout autre qui ne soit pas induit par le trafic entrant de terminaison d'appel.

Il résulte de cette analyse que, pour limiter les distorsions de concurrence possibles entre les opérateurs mobiles, l'opérateur appelant devrait payer les coûts associés à ses appels, tandis que les autres coûts de réseau qui auraient de toute façon été encourus par l'opérateur appelé pour cause d'exercice de son activité commerciale devraient être recouverts sur les marchés de détail auprès de l'appelé, ces coûts pouvant par exemple être associés à la possibilité d'être joint. Ceci aboutit en effet à des signaux de coûts efficaces pour les opérateurs :

- l'opérateur appelant doit payer les coûts additionnels qu'il occasionne du fait de son trafic sortant et donc se doit d'internaliser le bon signal de coûts lorsqu'il construit ses offres de détail ;
- l'opérateur appelé, qui lorsqu'il est seul sur un marché recouvre tous ses coûts auprès de ses clients de détail, recouvre auprès de l'opérateur appelant les coûts additionnels que ce dernier engendre en envoyant désormais du trafic sur son réseau.

Cette approche correspond à la méthode dite des « coûts incrémentaux de long terme », en prenant pour « incrément » l'ensemble du trafic entrant d'un opérateur. Le coût de référence correspond aux coûts (efficaces) encourus du fait de la fourniture en gros du service de terminaison d'appel et qui ne seraient pas si ce service n'était pas fourni, ou encore à la différence entre les coûts totaux de long terme d'un opérateur fournissant sa gamme complète de services et les coûts totaux déterminés à long terme de cet opérateur fournissant sa gamme complète de services sauf le service de terminaison d'appel fourni sur le marché de gros à des tiers. Pour ramener ce coût incrémental total à

24 novembre 2008

un coût de référence à la minute, on le divise par l'ensemble du trafic correspondant à ce service incrémental de terminaison d'appel, soit le trafic total entrant de l'opérateur.

L'Autorité tient à souligner à nouveau que, contrairement aux affirmations de certains acteurs, l'approche en coûts incrémentaux ne remet absolument pas en cause la capacité des opérateurs à recouvrer la totalité de leurs coûts, mais qu'elle a juste pour effet de limiter la part de leurs coûts joints recouvrables au travers du tarif de terminaison d'appel sur leurs concurrents et d'augmenter la part recouvrable sur d'autres services où ils ne sont pas en position de monopole mais soumis à une pression concurrentielle exercée par les autres opérateurs et par leurs clients.

Par construction, cette approche tient compte exactement des coûts engendrés par la fourniture de cette prestation supplémentaire : elle tient compte de l'ensemble de ces coûts et seulement de ces coûts. En particulier, avec cette méthode, on suppose que tous les actifs sont remplacés à long terme. Autrement dit, tous les coûts sont variables et pris en compte, y compris les coûts d'investissement pertinents.

Elle diffère de l'approche en coûts complets en ce qu'elle n'alloue pas uniformément l'intégralité des coûts, et notamment les coûts réseaux, à l'ensemble des prestations techniques fournies par l'opérateur mobile. A titre d'exemple, une approche en coûts incrémentaux ne prend en compte pour le calcul des coûts de terminaison d'appel que les besoins en *capacité* nécessaires à l'acheminement du trafic tiers, mais ne retient plus les besoins en *couverture* nécessaires pour proposer des offres commerciales de détail à ses propres clients indépendamment de tout trafic entrant tiers. De même, les coûts de licence, dans la mesure où ils ne sont pas conditionnés par le trafic entrant, ne sauraient être pris en compte pour le calcul des coûts de terminaison d'appel car nécessaires à une exploitation commerciale d'opérateur mobile indépendamment de l'existence d'un trafic entrant tiers. Les coûts de couverture et de licence, s'ils ne sont pas pris en compte dans le coût de la terminaison d'appel, le sont intégralement dans le calcul des coûts d'accès aux réseaux et d'appels sortants qui fondent la tarification de détail des opérateurs vis-à-vis de leurs clients.

Commentaire de SFR

Cette partie reprend pour l'essentiel des arguments déjà exposés dans les parties précédentes. L'approche en coût incrémental revient à faire une allocation totalement asymétrique des coûts joints et communs qui ne seraient pas du tout affectés au marché de gros. Une allocation asymétrique n'est cependant pas optimale économiquement.

Du point de vue de l'intérêt concurrentiel, SFR invite l'Autorité à prendre en considération l'Avis n°07-A-05 du Conseil de la concurrence, autorité en charge de veiller au bon fonctionnement du marché de détail. Dans cet avis, et après avoir longuement évoqué la question des offres « on-net » le Conseil, loin de conclure à la nécessité de faire baisser drastiquement les tarifs de terminaison d'appel, attirait l'attention de l'Autorité sur les « *risques d'une terminaison d'appel trop faible* ».

Du point de vue juridique, une allocation totalement disproportionnée des coûts joints et communs serait contraire aux principes fondamentaux du droit français (cf. note du Professeur Carcassonne).

2.2.3. Analyse au regard des objectifs poursuivis

Non discrimination entre opérateurs mobiles et « non-incitation » à la différenciation tarifaire on net / off net

Tout d'abord, comme développé précédemment, une régulation des tarifs de terminaison d'appel en référence aux coûts incrémentaux élimine par construction les distorsions de concurrence liées aux différences d'internalisation des coûts en fonction de la destination des appels et rétablit un jeu concurrentiel loyal entre acteurs de la téléphonie mobile, basé uniquement sur les prestations de détail, apparaissant ainsi comme le bon niveau de coûts permettant d'éliminer toute forme d'asymétrie artificielle due à des déséquilibres de trafic éventuels.

24 novembre 2008

Commentaire de SFR

Les déséquilibres de trafic entre opérateurs se traduisent par des déséquilibres d'usages des différents réseaux. Il est normal économiquement que ces différences d'usages se traduisent par des différences de contributions à l'ensemble des coûts communs et joints. C'est d'ailleurs ce qui arrive sur un marché concurrentiel (où les opérateurs ne vendent pas leurs prestations au « coût incrémental », mais cherchent à répartir la contribution aux coûts communs et joints sur les différentes prestations). Il est donc totalement anormal d'imposer de vendre au coût incrémental, cette situation créerait de fait une asymétrie anormale entre les réseaux car les opérateurs ne pourraient couvrir leurs coûts fixes et communs que sur leurs propres clients, alors que les opérateurs tiers, qui engendrent des trafics de nature strictement comparable sur le réseau, n'y contribueraient nullement. Cette approche est donc par nature discriminatoire, et ce d'autant que, comme le note l'Autorité les clients des réseaux tiers tirent une « utilité » de l'usage du réseau de l'opérateur.

En outre, l'intérêt économique immédiat qu'a tout opérateur à inciter ses clients à pratiquer des appels *on net* étant corrélé positivement à l'écart entre sa structure de coût propre et le tarif de la terminaison d'appel de ses concurrents (incitation directe en coût) et à l'écart entre sa structure de coût et le niveau tarifaire de sa propre terminaison d'appel (incitation indirecte du fait de la difficulté pour ses concurrents de répliquer ces appels en raison du tarif de sa propre terminaison d'appel), cette approche limite, également par construction, l'incitation artificielle à la tarification différenciée au détail entre trafic *on net* et *off net*, due aux tarifs de gros de la terminaison d'appel, bien que de telles offres puissent toutefois perdurer sur le marché du fait de l'incitation commerciale des gros opérateurs à favoriser les effets de réseau.

Commentaire de SFR

Ce raisonnement théorique n'est tout simplement pas confirmé par les faits. A titre d'exemple, notons que :

- Bouygues Telecom, alors que l'on était en période de Bill & Keep mobile, a lancé des offres de type « on-net » (offres dites « Millenium ») ;
- qu'aux Etats-Unis et au Canada, les opérateurs font systématiquement des offres de type illimité sur tous numéros « on-net » alors que les prix de TA y sont presque nuls ;
- que, sur le cœur de l'offre mobile en France hors numéros illimités, les opérateurs ne font pas de distinction entre appels « on-net » et « off-net » ;
- que, pour les SMS, des offres illimitées « tous opérateurs » se sont développées alors que les SMS sont encore régulés sur la base des « coûts complets ».

Inversement, des niveaux de tarifs de terminaison d'appel mobile fixés en référence aux coûts complets, et donc (par définition) supérieurs aux coûts incrémentaux, encouragent la différenciation tarifaire entre appels *on net* et appels *off net*, les signaux de coûts étant différents entre ces deux types d'appels, les premiers étant fortement favorisés dans les offres de détail au détriment des seconds, ce qui a des conséquences néfastes en termes de concurrence entre opérateurs mobiles sur les marchés de détail, entraînant notamment un désavantage concurrentiel pour les opérateurs ayant proportionnellement plus de volumes de trafic *off net* et ce, dans un marché où la concurrence pour les services vocaux se tourne désormais vers l'acquisition de clients des opérateurs concurrents, le développement du marché ayant atteint sa maturité. Plus globalement, en introduisant *artificiellement*²³ un coût variable élevé pour les appels *off net*, le maintien de niveaux élevés de tarifs de terminaison d'appel mobile constitue un frein au jeu concurrentiel entre opérateurs mobiles et à la baisse des prix unitaires d'appel.

Commentaire de SFR

La différence de « *signal de coût* » entre « *on-net* » et « *off-net* » résulte de ce que d'un côté, l'opérateur utilise un réseau dans lequel il a investi (en l'occurrence, environ 10 milliards d'euros pour SFR) et que de l'autre il utilise un réseau « tiers ». En favorisant les appels « *on-net* » l'opérateur

²³ Ce coût est artificiel au sens où il n'est pas induit par la structure de coût des opérateurs mobiles mais uniquement par le mode de facturation des relations d'interconnexion.

24 novembre 2008

cherche donc simplement à valoriser au mieux ses investissements au bénéfice de ses clients. Faire bénéficier les autres opérateurs du même coût incrémental, revient à « socialiser » les investissements entre les opérateurs, qui bénéficieraient du même « *signal de coût* » même s'ils n'ont pas investi dans le réseau concerné. Cela constituerait une discrimination car cela reviendrait à traiter de manière égale des opérateurs ayant des situations objectivement différentes. Enfin, cette atteinte au droit de propriété serait dés-incitative aux investissements.

Neutralité technologique et concurrence loyale entre opérateurs mobiles et fixes, au bénéfice du consommateur

L'approche en coûts incrémentaux limite les distorsions de concurrence entre les opérateurs mobiles, mais permet également d'éliminer les distorsions de concurrence entre opérateurs mobiles et opérateurs fixes.

Il convient tout d'abord de rappeler que les périmètres des coûts considérés jusqu'à ce jour par le régulateur comme pertinents pour la prestation de terminaison d'appel fixe d'une part, et mobile d'autre part, sont différents, dans la mesure où la charge de terminaison d'appel vocal mobile rétribue plus de services que celle relative à la terminaison d'appel fixe. En effet, la terminaison d'appel mobile rémunère la sollicitation de tous les éléments de réseau activés par la transmission de l'appel du point d'interconnexion à l'appelé segment d'accès compris. Pour rappel, dans le cas du fixe, la terminaison d'appel ne recouvre pas les coûts associés au segment d'accès jusqu'à l'utilisateur final. Le coût de ce segment d'accès (par exemple, la paire de cuivre), qui est entièrement dédié à l'utilisateur fixe, est recouvert à travers une tarification, qui prend en compte ce coût, des services offerts au détail à l'utilisateur final.

Commentaire de SFR

Outre qu'ils constituent des marchés pertinents distincts, les marchés fixes et mobiles se caractérisent par des différences économiques et techniques majeures qui justifient un traitement séparé de la boucle locale² :

- les **technologies**, et donc les coûts, diffèrent fortement entre réseaux mobile et fixe ;
- le réseau mobile utilise **des ressources rares**, les fréquences, ce qui n'est pas le cas du réseau fixe ; les tarifs de TA mobile doivent ainsi refléter la « rareté de la ressource », ce qui est gage d'un usage efficace pour la collectivité ;
- les **modalités d'investissement** sont différentes dans les infrastructures : sur le marché fixe, la boucle locale de l'opérateur historique a été réalisée pour une grande partie dans un régime de monopole étatique et, pour la partie la plus récente, sous un régime de monopole privé régulé ; à l'inverse, les investissements dans l'équivalent mobile ont été faits aux risques et périls d'investisseurs privés, alors même qu'ils n'étaient pas en monopole sur ce segment ;
- le **type d'accès** à la boucle locale est différent : il s'agit d'un accès dédié pour ce qui est de la boucle locale fixe (la paire de cuivre étant dédiée à une adresse particulière) et d'un accès mutualisé et non « dédiable » pour la boucle locale radio ,
- les **modalités concurrentielles** sont différentes puisque dans le monde mobile il y a concurrence entre boucles locales radio, alors qu'il y a un monopole de fait sur la boucle locale fixe.

Enfin l'accès à la boucle locale fixe fait l'objet d'une régulation séparée (ce qui sera d'ailleurs encore le cas dans le nouveau « paquet » réglementaire européen). Par cohérence juridique, il n'y a pas donc pas lieu d'adopter des décisions en vertu de raisonnements théoriques qui partiraient d'un présupposé d'organisation du marché différent de celui actuellement en vigueur.

De tels niveaux de tarifs de terminaison d'appel vocal, bien supérieurs aux coûts complets et issus d'une pratique de financement des réseaux mobiles par les appels fixes vers mobiles dans un contexte de « *bill and keep* » entre opérateurs mobiles, ont pour conséquence que les niveaux

² Cf. Réponse de SFR à la consultation publique de l'ERG sur un projet de Position Commune sur la symétrie des tarifs de terminaison d'appels mobiles/fixes, 25 janvier 2008

24 novembre 2008

tarifaires de terminaison d'appel vocal mobile sont à ce jour bien supérieurs à ceux de la terminaison d'appel vocal fixe, atteignant des niveaux absolus structurellement élevés, au-delà des différences technologiques (et de coûts subséquentes) évidentes.

Commentaire de SFR

La notion de prix « structurellement élevé » dépend bien évidemment du concept de coût retenu.

Ainsi, l'ordre de grandeur des tarifs de terminaisons d'appel vocal fixe est inférieur à un centime d'euro, lorsque, dans le même temps, il est actuellement en moyenne de l'ordre de 7 c€ pour le monde mobile. Ces prix de gros élevés se traduisent, sur le marché de détail, notamment par des tarifs élevés des communications fixe vers mobile en comparaison des communications fixe vers fixe. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs de la téléphonie vocale est engagé dans une transition des structures de tarification historique où le service téléphonique est facturé au nombre et à la durée des appels vers une facturation forfaitaire. Cette tendance est très avancée en téléphonie fixe et progresse rapidement en téléphonie mobile. Cette évolution découle de la maturité des réseaux des opérateurs qui peuvent absorber la croissance des volumes à moindre coût et de la très forte préférence exprimée par les utilisateurs finals pour ce type d'offre permettant une meilleure maîtrise de leur dépense. Néanmoins cette tendance structurelle ne s'applique pas aux communications « fixe vers mobile », qui du fait du tarif élevé de la terminaison d'appel mobile, ne peuvent être commercialisées sous forme forfaitaire. La part relative des communications fixe vers mobiles chute ainsi régulièrement, non pas du fait des préférences des consommateurs mais en conséquence des niveaux tarifaires actuels des appels fixes vers mobiles.

Commentaire de SFR

La comparaison « brute » des niveaux de prix de TA fixes et mobiles, qui correspondent à des périmètres et à des technologies différentes est captieuse.

Par ailleurs, la terminaison d'appel mobile constitue une prestation par nature différente de la prestation de terminaison d'appel fixe car elle permet de joindre un numéro (généralement personnel) indépendamment de la localisation de l'appelé et non un numéro téléphonique en un lieu géographique donné. Le concept de « neutralité technologique » ne peut donc être appliqué à la comparaison des deux prestations de TA de nature différente.

Le maintien d'un niveau de tarif de terminaison d'appel mobile artificiellement élevé par rapport à celui de terminaison d'appel fixe constitue un transfert de la disponibilité à payer des abonnés fixes vers les opérateurs mobiles au détriment des opérateurs fixes, de nature à conduire sur la période considérée à des déséquilibres, des modifications artificielles des préférences des consommateurs et des transferts de valeur inefficaces entre les consommateurs fixes et mobiles. Or, si ce transfert pouvait apparaître raisonnable lors du déploiement des boucles locales radio mobiles, son maintien au moment où les opérateurs fixes déploient une nouvelle boucle locale filaire n'apparaît plus légitime, et il convient de s'interroger sur le bien-fondé de continuer à subventionner la téléphonie mobile *via* les opérateurs de téléphonie fixe.

Inversement, l'application d'une approche en coûts incrémentaux dans la tarification des terminaisons d'appel mobiles pourrait conduire à limiter considérablement les déséquilibres et transferts de valeur des opérateurs fixes vers les opérateurs mobiles, ainsi que les distorsions pouvant impacter les choix des consommateurs, ce qui serait susceptible de stimuler les usages des clients des opérateurs fixes.

Commentaire de SFR

L'Autorité considère donc que tout prix supérieur au coût incrémental (et permettant donc de couvrir, même partiellement, des coûts joints et communs) serait de nature à constituer une « subvention » d'une prestation envers les autres. Dès lors que l'Autorité ne semble par remettre en cause le principe que les coûts joints et communs doivent être couverts d'une manière ou d'une autre, elle considère donc, et l'a indiqué plus haut, que les prestations de détail devraient couvrir l'intégralité des coûts joints et communs et devraient donc être facturées à un prix supérieur à leur coût incrémental. Au

total, et pour une raison symétrique à celle exposée par l'Autorité, celle-ci propose de faire subventionner les réseaux tiers et leurs clients par les clients de détail des opérateurs mobiles.

Par ailleurs, cette approche aurait pour effet de rapprocher les niveaux des tarifs de terminaisons d'appel fixes et mobiles. Or, par-delà les implications en termes de surplus du consommateur de services de communications fixes, il convient de relever que le maintien, dans un contexte de convergence où les opérateurs fixes et mobiles sont de plus en plus en concurrence, d'un tarif de terminaison d'appel mobile élevé et supérieur à ses coûts crée, alors que les concepts ne sont pas harmonisés entre fixe et mobile, un avantage certain pour les opérateurs mobiles, ce qui biaise le jeu concurrentiel. Le développement d'offres de convergence virtuelle ou plus technique faisant reposer la prestation de services mobiles concurrents de services fixes sur la perception de tarifs de terminaison d'appel élevés emporte en effet une distorsion concurrentielle du fait de la subvention croisée opérée entre marché de gros et marché de détail (au détriment de l'opérateur pâtissant de l'asymétrie de niveaux de tarifs de terminaison) et peut être considéré comme générateur d'inefficacités productives (c'est-à-dire d'une mobilisation de ressources radio injustifiées au regard des conditions effectives d'utilisation par le consommateur final).

En supprimant la césure artificielle entre les produits fixes et mobiles, une régulation des plafonds tarifaires de terminaison d'appel mobile en référence aux coûts incrémentaux permettrait ainsi de rétablir une concurrence loyale entre les opérateurs mobiles et fixes, et notamment aux opérateurs fixes de plus facilement répondre aux offres des opérateurs mobiles avec lesquels ils sont en concurrence directe, tel qu'« Unik » de Orange ou « HappyZone » de SFR et ainsi de ne pas biaiser l'adoption de la technologie la plus efficace. Le marché serait ainsi en mesure de mieux tirer partie de la convergence technique entre les réseaux, favorisant l'émergence d'offres innovantes sur le marché de détail.

Dans son avis sur l'analyse de marché du 4 octobre 2007³, le Conseil de la concurrence émet des commentaires similaires : « 25. Enfin, le Conseil de la concurrence remarque que la frontière entre les services de téléphonie mobile et les services de téléphonie fixe devient de plus en plus poreuse, d'une part, du fait du développement d'offres de convergence (voir supra), d'autre part, en raison du lancement d'offres purement mobiles concurrençant directement les offres fixes. Ainsi, SFR a lancé récemment l'option « Happy Zone » qui propose des appels illimités vers tous les fixes 24 heures sur 24 pour les appels passés par ses clients dans une zone proche de leur résidence (offre de type « Cell-ID »). Ces offres s'appuient notamment sur le constat que plus de 30 % des appels mobiles sont passés depuis le domicile des utilisateurs. Ces offres sont susceptibles de concurrencer les offres de téléphonie fixe illimitées proposées par les opérateurs de téléphonie fixe et plus marginalement par les opérateurs Internet (dans le cadre d'offre double ou triple play). Or, les économies de ces offres seront radicalement différentes selon qu'elles s'appuient sur des revenus entrants consistant en des charges de terminaison d'appels fixes (environ 1 centime d'euro par minute en moyenne) ou mobiles (environ 8 centimes d'euro en moyenne à ce jour). Sachant que les revenus entrants sont particulièrement importants dans l'élaboration de ce type d'offres, il convient de veiller à ce que la régulation des niveaux de terminaison d'appel (revenus entrants) du fixe et du mobile n'introduise pas un biais dans la concurrence sur le marché de détail entre des services en compétition et respecte le principe de neutralité technologique. »

Commentaire de SFR

Rapprocher les prix de terminaisons d'appel fixes et mobiles n'est pas un objectif en soi de la régulation. Le fait que les terminaisons d'appel vers mobiles sont plus élevées ne donne aucun avantage pour les opérateurs mobiles : elle n'est que la contrepartie de la mise en œuvre d'une technologie différente seule à même de fournir une prestation de nature différente de la terminaison d'appel fixe. En conséquence, cela ne biaise en rien le jeu concurrentiel. La « césure » entre les terminaisons d'appel fixe et mobile n'est donc nullement artificielle.

³ Avis 07-A-05, précité.

24 novembre 2008

S'agissant des offres dites « *de convergence* » qui ont un développement d'ailleurs limité, rappelons que ces prestations ne font nullement appel à la terminaison d'appel mobile (qui n'est nullement nécessaire pour les opérateurs fixes afin de répliquer aux offres des opérateurs mobiles) puisqu'il s'agit d'offres d'appels illimités vers les numéros fixes. Elles n'engendrent donc aucun désavantage concurrentiel pour les opérateurs fixes.

Enfin, à titre subsidiaire et s'agissant de l'Avis n°07-A-05 du Conseil de la concurrence, notons que celui-ci ne concluait pas sur le besoin de fixer le niveau des terminaisons d'appel au coût incrémental mais attirait bien au contraire l'attention de l'Autorité sur les risques à fixer les niveaux de prix de TA à un niveau trop faible.

Stimulation de la concurrence et de l'innovation au bénéfice du consommateur

Comme indiqué précédemment, une régulation des tarifs de terminaison d'appel mobile en référence aux coûts incrémentaux induits par cette prestation est de nature à rétablir une concurrence loyale entre acteurs mobiles et fixes, favorisant un développement efficace des marchés, et en particulier l'adoption de la technologie la plus efficace, et stimulant l'innovation et le développement d'offres de convergence, au bénéfice du consommateur. Cette stimulation vaut pour la convergence technique, mais aussi commerciale. Ainsi, dans le cadre d'une tendance forte au développement des offres illimitées, des niveaux tarifaires de terminaison d'appel mobile élevés font peser un aléa financier considérable sur les opérateurs fixes qui voudraient développer des offres illimitées vers les mobiles. Une référence aux coûts incrémentaux permettrait de rétablir le bon signal de coûts sur ces marchés et de stimuler le développement d'offres illimitées et/ou forfaitaires, y compris vers les mobiles, en cohérence avec le coût réel induit par ce nouveau trafic.

De même, en réduisant l'écart entre le coût perçu pour la fourniture d'une terminaison d'appel en interne et l'achat d'une terminaison d'appel externe, cette approche limite l'incitation pour les opérateurs à la différenciation entre les appels *on-net* et *off-net*, au bénéfice de la transparence des offres de détail, et permet le développement d'offres illimitées sans restriction d'usage (vers tous les réseaux et à toute heure), le choix du lancement de ces offres ne dépendant plus que de la politique commerciale des opérateurs, et non plus de différences de coûts artificielles entre les communications *on net* et communications *off net*.

A titre d'illustration, la mise en place d'une régulation des terminaisons d'appel SMS en métropole par l'Autorité à l'été 2006 par l'imposition entre autres de plafonds tarifaires pour ces prestations a permis le décollage des offres illimitées SMS sans effet de réseau durant l'année 2007.

Inversement, une tarification en référence aux coûts complets incite au développement d'offres avec effet de réseau et limite le développement d'offres illimitées vers les mobiles au départ du fixe ou sans restrictions d'usage (offres illimitées *on net* ou à certaines heures, illimitées vers les fixes, ...). L'utilisation de cette méthode revient également à ne pas reconnaître que l'utilité de la communication est partagée entre l'appelé et l'appelant, ce qui entraîne des tarifs *off-net* élevés, notamment pour les communications fixe vers mobile, une sous-consommation d'appels et une moindre satisfaction des consommateurs. En effet, lorsque l'utilité retirée par l'appelant est inférieure au prix de l'appel, ce dernier y renonce, alors même que l'utilité globalement retirée par l'appelé et l'appelant peut, elle, être supérieure à ce prix et donc correspondre à une consommation efficace si l'appelé pouvait participer au paiement de l'appel.

Enfin, avec la tarification de la terminaison d'appel en coûts complets, plus un opérateur joue le jeu de la concurrence et donc plus il est agressif commercialement en offrant à son client plus de minutes *pour une dépense donnée*, plus il va devoir s'acquitter d'un montant élevé de terminaison d'appel et participer ainsi au financement des coûts fixes de ses concurrents, payant notamment une partie de leurs coûts de licence. Ainsi, cette méthode limite fortement les incitations concurrentielles sur les marchés de détail mobile. Cet effet négatif sur la dynamique concurrentielle est particulièrement préjudiciable alors même que les fortes incitations concurrentielles qui prévalaient dans un marché en pleine croissance ont disparu avec la quasi-maturité de ce marché en termes de taux de pénétration.

Commentaire de SFR

SFR renvoie à ses commentaires précédents sur les différents thèmes qui ont largement été évoqués ci-dessus.

Concernant l'utilité « partagée » entre clients appelants et appelés le Groupe des Régulateurs Européens a souligné que « *economic theory does not imply that there is a uniquely correct way of allocating shared costs between the calling and receiving party* ».

Concernant la régulation des prix des SMS, elle montre en réalité que des prix supérieurs aux coûts incrémentaux (et comprenant donc une contribution aux coûts joints et communs) ne sont pas incompatibles avec le développement d'offres illimitées vers tous réseaux. On notera d'ailleurs que le développement des volumes illimités est survenu plus de deux ans après la régulation de l'Autorité.

Concernant, l'impact du niveau des TA sur l'agressivité commerciale, le Conseil de la concurrence exprimait le point de vue exactement inverse dans son Avis n°07-A-05^{*}. La littérature économique montre en effet que des tarifs de TA élevés augmentent l'attrait de la conquête de clients et donc l'incitation à leur faire des offres commercialement attractives. Ceci est d'autant plus important dans un marché à maturité.

2.3. Le changement de référence de coûts pertinente appelle un nouvel équilibre sur le marché plus efficace à terme, dans un marché en permanente adaptation

L'évolution dans le choix du concept retenu, d'une référence aux coûts complets vers une référence aux coûts incrémentaux, représente à terme un changement assez profond, qui implique une modification de l'équilibre économique des offres de détails, et qui devrait par conséquent induire une adaptation progressive de ces offres par les opérateurs mobiles. Si l'équilibre économique ainsi prévu à terme apparaît plus efficace que l'équilibre actuel, l'ajustement des marchés qu'il nécessite ne devrait pas être immédiat mais devrait plutôt s'envisager progressivement dans un marché en permanente adaptation. C'est la raison pour laquelle l'analyse doit être menée dans un contexte dynamique.

2.3.1. La tarification de la terminaison d'appel en référence aux coûts incrémentaux permet l'enrichissement des offres et la stimulation des usages pour les consommateurs

Le passage d'une régulation en référence aux coûts complets à une régulation en référence aux coûts incrémentaux implique que la structure des offres de détail mobile sera probablement à terme différentes, les opérateurs les ayant progressivement réexaminées et adaptées à ces nouvelles conditions tarifaires de gros. Le changement de concept de coûts n'est donc pas neutre pour les consommateurs.

Innovation, stimulation des usages et baisse globale des prix

Ainsi qu'esquissé précédemment, une régulation des tarifs de terminaison d'appel mobile en référence aux coûts incrémentaux devrait rétablir les bons signaux de coûts sur les marchés de gros concernés, limitant les distorsions artificielles de prix sur les marchés de détail (*on-net / off-net, fixe vers mobile / mobile vers fixe*), permettant le développement d'offres d'abondance à destination de tous les réseaux (*all-net*) et/ou depuis les réseaux fixes et d'offres de convergence, libérant ainsi les usages.

En rétablissant les bons signaux de coûts sur les marchés de gros concernés, les tarifs étant ramenés aux seuls coûts encourus par l'opérateur concerné pour la fourniture de la terminaison d'appel, une

^{*} « Le Conseil attire toutefois l'attention de l'ARCEP sur le rôle joué par les terminaisons d'appel dans l'équilibre économique d'un marché biface comme celui de la téléphonie mobile et notamment sur les liens entre, d'une part, le niveau des terminaisons d'appel et l'intensité de la concurrence sur la subvention des terminaux, d'autre part le prix des abonnements et celui des communications. L'analyse des incitations des opérateurs par la littérature économique récente montre qu'il existe des cas dans lesquels une terminaison d'appel trop faible réduit la concurrence sur les marchés de détail (cf. Gans et King, 2001). »

24 novembre 2008

régulation en référence aux coûts incrémentaux devrait plus précisément induire un nouvel équilibre entre accès et trafic, et moins de subventions croisées et de transferts entre consommateurs. Alors que la partie « abonnement », implicite aujourd'hui, pourrait être plus explicite, le prix à la minute des appels devrait baisser, permettant de rétablir également aux clients les bons signaux de coûts et donc de les inciter à adopter des comportements de consommation plus efficaces.

Commentaire de SFR

Il n'y a aucune raison d'affirmer qu'un prix qui couvrirait une partie des coûts communs et joints au-delà des coûts incrémentaux serait générateur de « *subventions croisées* » (sous entendu : prohibées) et de « *transferts entre consommateurs* ». Au contraire, la proposition de l'Autorité qui revient à exempter les opérateurs accédant au réseau de toute contribution aux coûts joints et communs constitue une obligation de discriminer en faveur des opérateurs tiers, contraire aux principes fondamentaux du droit de propriété.

Globalement, cela devrait avoir pour conséquence une plus grande satisfaction des consommateurs, une augmentation des volumes de communications et une baisse des tarifs globaux.

Commentaire de SFR

SFR note que l'Autorité a choisi de mettre cette affirmation au conditionnel. En effet, l'Autorité a indiqué à plusieurs reprises ci-dessus qu'une référence au coût incrémental se traduirait par un transfert des coûts communs et joints sur les clients du marché de détail. Il n'y a donc pas lieu de penser que les prix devraient baisser.

En effet, le surcoût actuel de certaines communications a pour conséquence une sous-consommation d'appels, liée à des comportements de restriction de la part des consommateurs en position d'appelant mais aussi en position d'appelé. En particulier, actuellement, les utilisateurs de téléphonie fixe limitent les appels à destination des réseaux mobiles. Ce phénomène est relativement fort chez les clients des fournisseurs d'accès à Internet ne disposant pas pour la plupart d'appels vers les mobiles inclus dans leur forfait. Ainsi seulement 4% des appels émis depuis une ligne de « voix sur large bande » ont pour destination un mobile²⁵. De plus, les usagers mobiles appelés par une ligne fixe cherchent à limiter les frais de leur correspondant : 45% d'entre eux écourtent la conversation et 37% proposent souvent à leur correspondant de les rappeler, souvent voire systématiquement.²⁶ La baisse des tarifs des appels fixe vers mobile ou l'inclusion des communications fixe vers mobile dans les forfaits des opérateurs fixes devraient ainsi par exemple assouplir et développer les usages sous-jacents, pour une meilleure satisfaction des consommateurs.

Commentaire de SFR

SFR ne dispose pas de l'étude Ipsos, que l'Autorité ne lui a pas fait parvenir. SFR note que cette étude semble montrer une très forte élasticité-prix des appels de fixe vers mobile et une très forte importance du phénomène de « *call back* » (37 % des clients mobiles proposant de rappeler). En ce cas, cette substituabilité importante du côté de la demande de détail, jusqu'à présent exclue par l'Autorité dans ses différentes analyses de marché, devrait être prise en compte puisqu'elle a pour conséquence de diminuer la position dominante sur le marché de la terminaison vocale.

Concernant l'objectif de faire baisser les prix des appels fixe vers mobile, les données de l'Observatoire des Marchés de l'ARCEP montrent que les prix des appels fixe vers mobile ont augmenté entre le premier semestre 2006 et le premier semestre 2008 (de 13,4 c€/min à 14 c€/min) alors que dans le même temps les niveaux de terminaison d'appel baissaient de 3,0 c€ (de 9,8 c€ à 6,8 c€ en moyenne). L'expérience récente illustre donc que la décision de l'ARCEP pourrait avoir un effet exactement opposé à celui désiré.

Un impact limité sur les « petits consommateurs »

²⁵ Source : ARCEP, Observatoire des marchés

²⁶ Source : Enquête IPSOS pour le compte de l'ARCEP auprès d'usagers mobiles, novembre 2007



24 novembre 2008

A première vue, cette réorganisation de la structure tarifaire, et notamment la diminution des subventions croisées entre consommateurs, pourrait pénaliser les clients qui émettent globalement moins d'appels qu'ils n'en reçoivent (clients dits « asymétriques »). En effet, en analyse statique, les offres concernant ces clients seront moins rentables pour les opérateurs, lesquels pourraient alors avoir une incitation à augmenter leurs tarifs. Or, les clients plus fortement « asymétriques » sont plutôt les « petits consommateurs », c'est-à-dire les consommateurs émettant relativement peu d'appels et donc la facture est relativement basse.

Commentaire de SFR

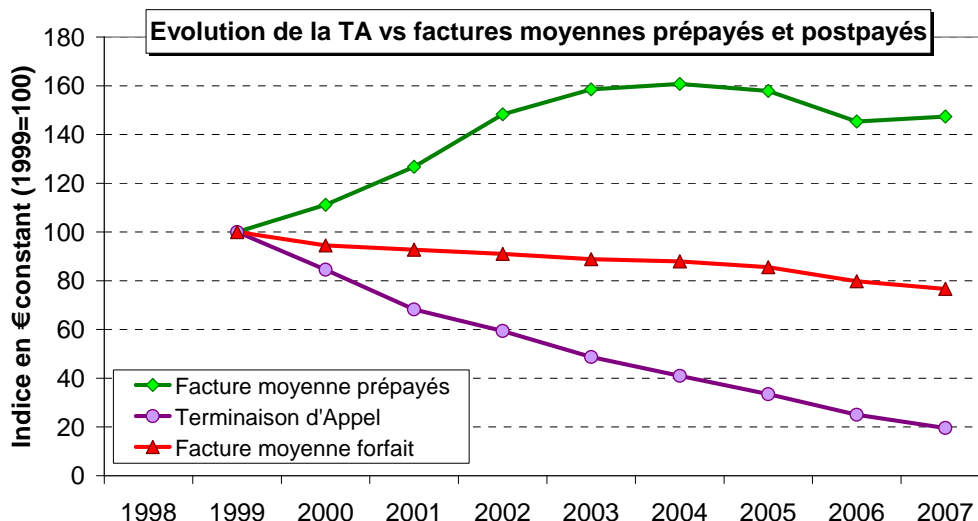
SFR ne commentera plus par la suite l'affirmation déroutante selon laquelle des prix supérieurs aux coûts incrémentaux seraient constitutifs de « *subventions croisées* » (implicitement injustifiées). Les petits clients « asymétriques » sont ceux qui choisissent de diminuer leur facture en appelant peu. Ceci ne doit pas empêcher les interlocuteurs qui les appellent de contribuer aux coûts joints et communs à proportion de leurs volumes de communications.

Les opérateurs affirment par exemple que certaines cartes prépayées, qui semblent actuellement équilibrées économiquement grâce notamment aux revenus d'interconnexion, pourraient voir leur rentabilité diminuée, ce qui impliquerait un réajustement à la hausse de leur prix et/ou un réajustement à la baisse de leur durée de validité. Une part de la clientèle actuelle pourrait ainsi être pénalisée, voire exclue du marché.

Commentaire de SFR

S'agissant de SFR, le terme « affirmer » est impropre. SFR a montré, à partir des données de l'Observatoire des Marchés de l'ARCEP, de même qu'à partir des données propres à SFR, que les factures des clients prépayés ont augmenté avec une très bonne corrélation statistique avec la baisse des revenus nets d'interconnexion (et non par la hausse des volumes de communication des clients prépayés).

A ce jour, l'Autorité n'a jamais exposé des arguments en réponse aux études transmises par SFR. A titre complémentaire, et même si cette approche « brute » n'est pas aussi rigoureuse que celle fournie par SFR à l'Autorité⁴, le graphique suivant illustre que les factures moyennes des clients prépayés ont sensiblement augmenté depuis 1999, alors qu'à l'inverse les factures des clients abonnés ont plutôt baissé.



Source : ARCEP - Observatoire annuel des marchés - Insee

Ainsi, Orange France cite une étude du cabinet *Frontier economics*²⁷, qui affirme qu'à l'échelle de l'Union Européenne, « l'établissement des terminaisons d'appel mobile à 2 cent€/min se traduirait pas une baisse de la pénétration en Europe de 9% ». SFR estime que, selon la théorie économique du *waterbed effect*²⁸, une baisse des tarifs de terminaison d'appel se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par une hausse des prix, et que « ces hausses seront d'autant plus importantes que les clients reçoivent relativement plus d'appels qu'ils n'en émettent, ce qui est le cas des clients les plus modestes. »

Si Bouygues Telecom estime également que ce risque existe, il précise en revanche que si une période de transition suffisante est mise en œuvre, le marché sera capable d'adapter la structure de ses offres aux nouvelles conditions, et de trouver des solutions adaptées pour éviter l'exclusion de ces petits consommateurs.

Commentaire de SFR

Sauf à ce que Bouygues Telecom apporte des éléments de théorie économique novateurs, on ne voit pas comment trouver une solution « adaptée » qui puisse compenser une perte de revenus de gros autrement que par une hausse de la facturation de détail. Au demeurant, Bouygues Telecom, qui a abandonné le segment de prépayés, ne semble pas avoir encore mis en œuvre une telle théorie.

Tout d'abord, l'Autorité tient à souligner ici que le passage aux coûts incrémentaux remet en cause l'équilibre économique des offres pour les consommateurs asymétriques dans leurs communications

⁴ L'étude fournie par SFR reconstitue le solde net d'interconnexion off-net (sortante – moins entrante), qui se trouve corrélée avec un ratio de 1 pour 1 avec le prix moyen des prépayés. Elle simule en particulier l'effet de la sortie de la période de bill and keep (soit en 2005), qui a redonné une forme de rentabilité aux offres prépayées.

²⁷ *Assessing the impact of lowering Mobile TRs*, juillet 2008.

²⁸ Le principe du « waterbed effect » est le suivant : les opérateurs mobiles bénéficient de deux sources de revenus, les revenus de gros et les revenus de détail. Sous certaines hypothèses portant sur les conditions de concurrence sur le marché de détail, ce principe théorique avance que, si l'on baisse les revenus de gros, l'opérateur devra, pour compenser, augmenter ses revenus de détail.



24 novembre 2008

off-net, c'est-à-dire caractérisés par un volume entrant *off-net* supérieur à un volume sortant *off-net*, et non pour les consommateurs simplement asymétriques.

Commentaire de SFR

Les données fournies par SFR portaient bien sur le déséquilibre *off-net*.

Dès lors, l'impact statique sur ces offres est d'autant plus faible pour les plus gros opérateurs qu'ils ont un faible volume *off-net*. De plus, l'impact d'une baisse des tarifs de terminaison d'appel sur l'équilibre économique des offres est d'autant moins fort que le coût d'accès au réseau supporté par l'opérateur est faible. Il est donc moins important chez les plus gros opérateurs, qui, du fait de leur part de marché, ont un coût fixe moyen moins élevé.

Commentaire de SFR

Ce paragraphe est assez obscur. Il semble que l'Autorité considère sans le démontrer que le solde net d'interconnexion (coût d'interconnexion sortante net des revenus d'interconnexion entrante) soit d'autant moins important que l'opérateur est de grande taille, ce qui n'est pas vrai en général.

Par ailleurs, l'Autorité estime que les conclusions précédentes reposent sur une analyse *statique* du marché, qui n'est pas adaptée. Il est nécessaire au contraire de raisonner en analyse dynamique.

Commentaire de SFR

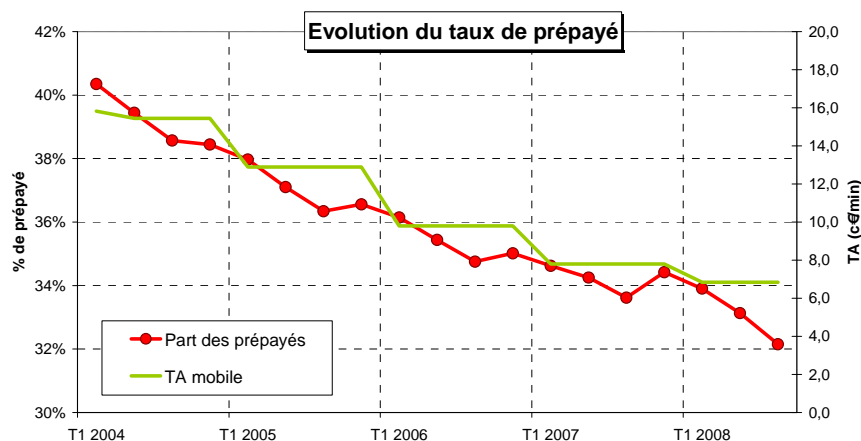
Le qualificatif « statique » n'est pas défini et il est donc difficile de le commenter. L'analyse fournie par SFR portait sur l'impact des baisses de TA depuis 1999 et ne peut en tout état de cause être considérée comme « statique ».

De fait, l'adaptation des comportements des opérateurs mobiles aux conséquences du choix d'un nouveau concept de référence tarifaire n'a pas de raison d'être restreinte à une réaction à une simple baisse ou hausse des prix. Les opérateurs ont à leur disposition de multiples leviers d'ajustement pour s'adapter aux nouvelles conditions tarifaires sur les marchés de gros et restructurer leurs offres de détail. Outre le prix facial des offres, ils peuvent agir sur la durée de l'abonnement ou de la validité de la carte en entrant, sur l'équilibrage entre le prix à la minute des communications et celui de l'accès (une forme d'abonnement). Ils peuvent modifier leur politique de subventionnement des terminaux ou de distribution. Ils peuvent enfin modifier le système de marges sur l'ensemble de leurs offres, et non offre par offre.

Ainsi, le marché est en permanente adaptation, comme on a pu le voir au cours des années passées, où les précédentes baisses tarifaires de terminaison d'appel (-50% sur le cycle d'analyse de marché passé) ont été absorbées par le marché, sans entraîner une disparition des offres du « bas de marché », avec à l'inverse une hausse de la pénétration.

Commentaire de SFR

Les considérants précédents sont pour le moins flous et on ne sait quelle conclusion l'Autorité en tire. La question est *in fine* de savoir quelle sera la conséquence sur les prix du marché de détail d'une baisse des revenus de gros. Concernant la hausse du taux de pénétration des offres « *bas de marché* », on ne sait pas à quelle définition l'Autorité fait référence puisque les données de l'Autorité montrent une baisse continue du taux de pénétration des offres prépayées qui a atteint son plus bas historique au 3^{ème} trimestre 2008.



Source : ARCEP - Observatoire des marchés & Suivi des Indicateurs Mobiles

En effet, mis à part une refonte de la gamme prépayée d'Orange intervenue à l'été 2006, l'Autorité relève que les cartes prépayées « classiques » proposées par les autres opérateurs depuis 2005 n'ont pas été modifiées malgré les baisses successives des tarifs de terminaison d'appel. Alors que, sur la période, les niveaux de tarifs de terminaison d'appel ont baissé de plus de 40%, le prix de ces cartes, les tarifs associés aux différents services et par suite la durée de communication proposée n'ont pas changé. Il en est de même pour la durée de validité de ces cartes. Si Orange a refondu ses offres de cartes prépayées à l'été 2006 avec pour conséquence un ratio prix/durée de validité moins intéressant pour le consommateur, l'opérateur n'en a pas pour autant supprimé les cartes les moins chères et a au contraire enrichi sa gamme prépayée d'une recharge à 5 euros et d'un bonus permettant de passer des appels en illimité vers un numéro Orange le mois suivant pour tout rechargement de plus de 30 euros dans le mois.

Ainsi, le passé montre qu'une baisse du tarif de terminaison d'appel n'entraîne pas systématiquement la hausse des tarifs ni la disparition des offres prépayées. Au contraire, l'Autorité note qu'en matière de SMS, la baisse du tarif de gros intervenue à l'été 2006 a permis l'enrichissement des offres prépayées, avec notamment l'apparition de cartes avec SMS illimités tous opérateurs. Ces cartes sont aujourd'hui proposées par tous les opérateurs. Parallèlement, un opérateur a développé depuis avril 2007 des options SMS « instantanées » pour les clients du prépayé (exemples : option SMS illimités le jour de la souscription à 3€, option 100 SMS offerts pour 1 SMS envoyé à 8€). Outre ces recharges et ces options, les opérateurs ont mis en place depuis 2006 des promotions ponctuelles réservées aux nouveaux clients ou aux gros consommateurs du prépayé, comme par exemple des SMS illimités vers 1 numéro pendant 30 jours pour tout rechargement de plus de 30€ dans le mois, ou des SMS illimités pendant 20 jours pour tout nouveau client. Ces promotions se sont développées en parallèle pour la voix mais l'Autorité note qu'elles restent à ce jour limitées aux appels on-net et vers les fixes. Une baisse des tarifs de terminaison d'appel voix pourraient donc induire un enrichissement des offres prépayées, comme cela a été constaté pour les services SMS.

Commentaire de SFR

La décision portant ici sur la TA vocale, SFR comprend mal le développement fait par l'Autorité sur les bénéfices de la baisse tarifaire des TA SMS en 2006. Même si l'Autorité, sur la base du seul exemple

24 novembre 2008

d'Orange France devait considérer que les prix des prépayés sont restés stables, cette stabilité doit être comparée à l'évolution générale à la baisse des prix de la téléphonie mobile. SFR a transmis à l'Autorité l'ensemble des éléments permettant de calculer un indice des prix selon la même méthodologie que l'INSEE, et l'Autorité dispose donc de tous les éléments nécessaires pour investiguer l'impact relatif de la baisse tarifaire des TA sur les prix relatifs des clients « forfait » et « prépayés ».

L'Autorité constate également que les précédentes baisses des tarifs de terminaison d'appel n'ont pas eu d'effet sur la pénétration mobile, qui a augmenté sur la période. Le taux de pénétration actif en métropole est en effet passé de 73.8% à 85.3% entre juin 2005 et juin 2008. Il existe encore aujourd'hui des relais de croissance sur la 3G, qui aideront le marché à absorber un changement des conditions tarifaires sur les marchés de gros.

Commentaire de SFR

Concernant le « taux de pénétration », l'Autorité considère qu'il augmente de manière satisfaisante en France. SFR partage ce diagnostic mais considère cependant que la différence de taux de pénétration avec les pays étrangers comparables résulte pour partie du moindre développement du prépayé en France.

Ainsi, au regard de l'affrontement actuel de visions divergentes sur l'existence et l'ampleur du *waterbed effect*, l'Autorité ne souhaite pas se prononcer à ce stade sur son application au cas du marché de détail mobile métropolitain mais note qu'elle n'est pas prouvée. Elle note également que, si l'analyse empirique de Genakos et Valetti²⁹ visant à tester cette théorie semble montrer une hausse des tarifs de détail suite à l'introduction d'une régulation des tarifs de terminaisons d'appel, elle montre également que cette hausse affecte principalement le post-payé. Ces conclusions, qui vont à l'encontre de l'ensemble des analyses des acteurs, sont de nature à remettre en cause la pertinence de la modélisation de l'équilibre concurrentiel retenue.

Commentaire de SFR

La question du « waterbed » est évidemment capitale dans la régulation de la téléphonie mobile, car il s'agit de savoir quel sera l'impact de la réglementation du marché de gros sur les clients finaux.

Dans les parties précédentes, l'Autorité a ainsi indiqué qu'elle « *définit [...], à travers les plafonds tarifaires, la part maximum des coûts joints qu'un opérateur peut recouvrer à travers la tarification de la terminaison d'appel voix, prestation commercialisée en monopole, le reste des coûts pouvant être recouvré sur l'ensemble des autres prestations (de détail notamment) qu'il offre et pour lequel l'opérateur est libre de sa politique tarifaire. Il n'y a par conséquent pas de risque de non recouvrement de l'ensemble des coûts encourus.* » et qu'« *à l'extrême, du fait des spécificités de la terminaison d'appel mobile décrites dans cette partie, si un tarif de terminaison d'appel nul devait être imposé, les opérateurs pourraient toujours recouvrer l'ensemble des coûts encourus par les tarifs pratiqués sur les marchés de détail.* » L'Autorité ne pouvait donc exprimer plus clairement qu'une baisse tarifaire des TA se traduirait par une hausse des prix sur le marché de détail et SFR s'interroge donc sur le fait que l'Autorité semble ici considérer qu'elle « *ne souhaite pas se prononcer [sur l'application du waterbed] au cas du marché de détail mobile métropolitain* ».

L'Autorité ne peut à cet égard raisonnablement utiliser le papier de Valetti et Genakos, qui montre l'existence d'un effet « waterbed » y compris sur les prépayés (quoiqu'avec un certain délai) pour rejeter l'ensemble de l'étude et inverser implicitement la charge de la preuve. La théorie économique prévoit l'existence d'un waterbed, les études empiriques montrent que ce waterbed existe, il revient en toute logique à l'Autorité d'apporter les éléments montrant que l'effet « *waterbed* » n'existe pas.

Il y a en effet un très large consensus des économistes et de la plupart des régulateurs sur l'existence du « *waterbed* » (voir en particulier notre contribution précédente). Il est surprenant que l'Autorité refuse de se faire une opinion sur le sujet, et encore plus qu'elle semble douter de l'existence du « *waterbed* » alors même que, comme le note un papier récent d'IDEI « *this is surprising because this amounts to a disbelief that costs matter for prices* ». Au fond, comme le note S.C. Littlechild,

²⁹ *Testing the Waterbed Effect in Mobile Telephony*, Genakos et Valetti, juin 2007.

24 novembre 2008

l'explication la plus rationnelle est sans doute que « *more cynically, in order to justify regulating termination charges [regulators] have needed a sceptical line on the waterbed effect* »^{*}.

Quelles que soient ses motivations, l'Autorité ne peut prendre une décision aussi radicale qu'une baisse aussi importante du prix de la TA, tout en se dispensant de faire l'analyse de l'impact de sa décision sur le marché de détail.

Au demeurant, alors qu'aujourd'hui les « petits consommateurs » paient leurs consommations à la minute à un prix relativement élevé au regard de la moyenne du marché compte tenu de l'abonnement implicite intégré dans les tarifs des communications, il n'est pas exclu qu'une grande partie d'entre eux pourraient au contraire bénéficier d'une nouvelle structure d'offre fixant explicitement une facturation périodique minimum pour rémunérer l'accès au réseau, associée à un prix à la minute de la communication beaucoup plus faible, ce qui pourrait de fait leur permettre de consommer plus de minutes sortantes pour une dépense donnée.

L'Autorité note à cet égard que les opérateurs n'ont pas intérêt à ce que la pénétration baisse et devraient, sous réserve de leur capacité à segmenter, ajuster leurs offres de manière à ce que tout client leur apportant une marge positive, même avec une rentabilité inférieure, reste sur le marché³⁰, de manière à participer au financement des coûts fixes du réseau.

Commentaire de SFR

L'Autorité semble vouloir montrer qu'une baisse des revenus de gros, équivalente à une hausse des coûts (comme le note le document cité d'IDEI), pourrait ne pas se traduire par une hausse des prix de détail (avec même plus de minutes sortantes pour une dépense donnée). SFR souhaite que l'Autorité décrive mieux la solution qu'elle dit avoir trouvée.

Enfin, face à une restructuration potentielle des offres de détails des opérateurs de réseau, et notamment des offres prépayées ou du bas de marché, l'Autorité souligne que les MVNO pourraient exercer une force de rappel. En effet, ceux-ci sont déjà présents sur le bas de marché et sont relativement insensibles au niveau du tarif de terminaison d'appel puisqu'ils achètent uniquement des minutes sortantes en gros à leur opérateur hôte.

Commentaire de SFR

Les prix proposés aux MVNOs sont indexés sur les prix de détail (logique de « retail minus ») et subiront donc nécessairement leur évolution pour ce qui concerne les prépayés.

Le tarif de terminaison d'appel n'a pas vocation à être un outil de politique redistributive

Tout d'abord, l'Autorité juge utile de préciser qu'il est erroné d'assimiler « petits consommateurs » et « petits revenus », et donc d'assimiler les consommateurs asymétriques aux consommateurs à revenus modestes.

Elle note qu'il existe deux catégories de « petits consommateurs », correspondant aux deux types de consommations : en prépayé et en postpayé. Or, le prépayé est avant tout un mode de consommation attirant les personnes ne souhaitant pas contraindre la régularité de leurs dépenses de téléphonie mobile. Ce type de consommation présente principalement une dimension générationnelle, les seniors étant surreprésentés dans la clientèle du prépayé : 32% des seniors équipés de mobile sont clients de cartes prépayées contre 21% de la population totale³². La seconde catégorie de petits

* Soulignement ajouté par SFR.

* "Notes on the Economics of Termination Charges", B. Jullien & P. Rey, July 2008, page 12

* "Mobile termination charges: Calling Party Pays versus Receiving Party Pays", Stephen C. Littlechild, April 2004 revised January 2006, CWPE 0426. Notons que S.C. Littlechild fait allusion au régulateur néo-zélandais qui a depuis admis l'existence du « waterbed » (voir notamment son rapport d'avril 2006 : Reconsideration Final Report on whether mobile termination should become a designed specified service, Commerce Commission, 21 April 2006)

³⁰ Dans la mesure où leur capacité à discriminer les différentes catégories de clientèle n'est pas remise en cause.

³² Source : baromètre Novascope Consumer, mars 2008.

24 novembre 2008

consommateurs correspond aux clients des petits forfaits, principalement les comptes bloqués, qui sont principalement souscrits, à l'inverse, par les jeunes générations, les parents de jeunes et adolescents payant leur abonnement et désirant en contrôler le montant. Rien n'indique donc que les personnes payant ces offres de « petits consommateurs » soient plus modestes que les autres.

Commentaire de SFR

Malgré sa demande auprès de l'Autorité, SFR n'a pas les éléments de l'étude Novascope qui n'a apparemment pas fait d'analyse par catégorie de revenus. SFR a utilisé des éléments statistiques qui montrent que la part de « prépayé » est deux fois plus importante dans les foyers ayant un revenu inférieur à 1800 € que dans un foyer ayant un revenu supérieur à 2600 € par mois.

En tout état de cause, si les niveaux des tarifs de terminaison d'appel actuels avaient pour conséquence de permettre à une partie de clients modestes d'accéder au marché de la téléphonie mobile via la subvention des consommateurs « asymétriques » par les plus gros consommateurs, ça n'est pas l'objectif de la régulation tarifaire de la terminaison d'appel. Celle-ci vise à soutenir une concurrence loyale entre opérateurs et permettre le développement efficace des marchés au bénéfice des consommateurs. Elle répond donc à une problématique concurrentielle et économique et n'est pas adaptée pour répondre à une problématique de redistribution.

De fait, une politique redistributive indirecte via le niveau des tarifs de terminaison d'appel, visant à subventionner les revenus modestes, ne serait pas efficace en ce qu'elle n'atteindrait qu'une partie de la cible visée, et subventionnerait à l'inverse de nombreuses personnes n'étant pas dans la cible. Par exemple, 13% des cadres et professions intellectuelles achètent des cartes prépayées³³. Enfin, une politique de tarifs de terminaison d'appel hauts maintiendrait les problèmes concurrentiels, biaiserait les consommations et limiterait le développement du marché, et serait donc inefficace économiquement.

Commentaire de SFR

SFR constate que l'étude « Novascope » confirme un taux de pénétration du prépayé nettement plus faible dans les catégories que l'Autorité considère aisées. Contrairement à ce que répète l'Autorité, la question n'est pas de « subventionner » les clients modestes mais de faire payer la terminaison d'appel à un prix qui couvre l'ensemble des coûts. En effet, dès lors que la TA permet de couvrir une juste proportion des coûts fixes, les clients de type « prépayé » deviennent attractifs car ils permettent de rentabiliser, sur les deux faces entrante et sortante du marché, les coûts du réseau. Ceci est bénéfique socialement sans pour autant résulter d'une politique de « redistribution ».

En imposant que les coûts de réseaux ne soient recouvrables que sur la face « sortante » ou, de manière générale, que par le client mobile de l'opérateur et non par les autres utilisateurs du réseau, l'Autorité déséquilibrerait l'ensemble du marché et créerait une redistribution à rebours au bénéfice des clients les moins modestes.

L'introduction de tarifs sociaux en téléphonie mobile constituerait à ce titre une politique redistributive efficace car ciblant directement les revenus modestes, sans par ailleurs induire les problématiques concurrentielles, détaillées plus haut, liées à une tarification de la terminaison d'appel supérieure à ses coûts incrémentaux.

L'Autorité note par ailleurs que l'article 111 de la loi du 4 août 2008 de Modernisation de l'Economie³³ permet l'établissement d'une convention entre l'état et les opérateurs mobiles qui proposeraient des tarifs sociaux aux personnes ayant un revenu modeste.

³³ Source : Baromètre Novascope Consumer, mars 2008

³³ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, publiée au *Journal Officiel* de la République française n°0181 du 5 août 2008 page 12471. Son article 111 a introduit au CPCE un article L. 33_9, ainsi rédigé : « Une convention entre l'Etat et les opérateurs de téléphonie mobile détermine les conditions dans lesquelles ceux-ci fournissent une offre tarifaire spécifique à destination des personnes rencontrant des difficultés particulières dans l'accès au service téléphonique en raison de leur niveau de revenu. »

Commentaire de SFR

Ce système de « tarif social » n'est à ce jour pas en place, les propositions que les opérateurs pourront être à même de faire dans le cadre de conventions avec l'Etat seront évidemment dépendantes des conditions générales de l'économie mobile et donc des revenus de gros attendus.

2.3.2. La tarification de la terminaison d'appel en référence aux coûts incrémentaux permet le rétablissement d'une concurrence saine entre les acteurs sans réduire les incitations à l'investissement, y compris en matière de couverture du territoire

Ainsi qu'il l'a été développé au 2.2, une régulation du tarif de terminaison d'appel en référence aux coûts incrémentaux devrait limiter les distorsions de concurrence entre opérateurs mobiles, ainsi qu'entre opérateurs mobiles et fixes.

Ainsi, la concurrence ne sera plus faussée au détriment des plus petits opérateurs mobiles et des opérateurs fixes, ce qui devrait stimuler le jeu concurrentiel sur le marché mature de la voix, les petits opérateurs pouvant être agressifs commercialement sans participer au financement des coûts fixes ou des inefficacités de leurs concurrents, et stimuler le développement d'offres d'abondance et de convergence, qu'elles soient techniques ou commerciales.

Commentaire de SFR

L'Autorité montre ici clairement que l'objectif du coût incrémental est d'établir une forme de régulation asymétrique au profit des petits opérateurs en les dispensant de « *participer au financement des coûts fixes [...] de leurs concurrents* ».

Un rééquilibrage sain des flux financiers entre opérateurs

Le passage aux coûts incrémentaux diminue également fortement la distorsion de concurrence entre opérateurs intégrés et opérateurs non intégrés, puisque les premiers peuvent internaliser en partie leurs soldes d'interconnexion fixe mobile et ainsi moins subir le niveau élevé des tarifs de terminaisons d'appel en coûts complets. Or, au-delà du contexte de convergence, au moment où les opérateurs fixes investissent dans le déploiement d'une nouvelle boucle locale en fibre il est important que la concurrence ne soit pas faussée entre opérateurs fixes intégrés ou non.

Commentaire de SFR

Il n'est pas sain de dispenser des opérateurs de participer aux « *coûts fixes de leurs concurrents* ». Ceci a pour effet de fausser la concurrence au bénéfice des opérateurs exemptés.

Quant aux conséquences de la disparition des transferts entre opérateurs évoqués précédemment et par suite le rééquilibrage financier occasionné, on s'aperçoit naturellement que cela favorisera le petit opérateur mobile et les opérateurs fixes tandis que l'impact restera limité sur les deux principaux opérateurs mobiles. Le solde financier d'interconnexion mobile à mobile du plus petit opérateur qui est très négatif, se redressera et permettra à terme la disparition de l'asymétrie tarifaire. Au-delà de cet effet sur Bouygues Telecom, l'effet principal pour le secteur se concentre sur les flux financiers que les opérateurs fixes versent aux opérateurs mobiles. A titre d'ordre de grandeur, une baisse de 1c€ correspondrait, toutes choses égales par ailleurs, à une perte pour les opérateurs mobiles de l'ordre de 125 millions d'euros³⁴, soit environ 1,5% de leur EBITDA³⁵. Cet effet est d'autant plus faible que l'on tient compte des regroupements Orange-France Télécom d'un côté et SFR-Neuf de l'autre.

* Il est en revanche normal de ne pas faire contribuer les opérateurs aux « *inefficacités* » de leurs concurrents.

³⁴ Sur la base des données de volume de l'Observatoire en 2007.

³⁵ Source : Merrill Lynch

24 novembre 2008

Commentaire de SFR

Cette modification de l'équilibre au bénéfice des petits opérateurs n'impactera que très modérément France Télécom/Orange France et se fera donc essentiellement au détriment du premier concurrent de France Télécom/Orange France, en l'occurrence le Groupe SFR.

Dans leurs réponses à la consultation publique de septembre 2008, les opérateurs mettent en avant le risque d'un développement massif du *call-back*³⁶ dans l'optique d'une tarification en référence aux coûts incrémentaux. Si Bouygues Télécom demande simplement une période de transition pour adapter leurs offres au nouveau concept, Orange et SFR redoutent un impact non négligeable sur leur chiffre d'affaires. Orange craint par exemple que le phénomène observé sur les publiphones, contraignant France Télécom à surtaxer les appels entrants, se reproduise sur le segment du prépayé en mobile.

L'Autorité reste relativement sceptique quant à l'ampleur de ce phénomène. D'abord, elle note que l'espace économique est à ce jour déjà important pour que de telles offres se développent et que ce phénomène ne semble pas s'être développé massivement, ou même au-delà d'une consommation de niche. De fait, les services de *call-back* requièrent bien souvent l'installation d'un logiciel sur le mobile, à condition toutefois que le système d'exploitation soit ouvert (environ [SDA]³⁷ des terminaux vendus). Au demeurant, l'utilisation d'un service de *call-back* nécessite de toute façon l'accès à un réseau mobile, ce qui doit permettre à l'opérateur mobile de recouvrer ses coûts d'accès *via* le prix de la carte prépayée, et si la rentabilité de chaque minute entrante diminue avec la référence en coûts incrémentaux, elle n'en reste pas moins positive pour l'opérateur.

Commentaire de SFR

Les deux-tiers de clients prépayés les moins consommateurs payaient en moyenne [5-10] €/mois en 2007 et généraient un revenu de gros d'environ [3-5] €/mois. Si le « *call-back* » devait se développer, l'ensemble des coûts fixes devraient être répartis sous forme d'une contribution *via* une forme d'accès qui serait, selon les comptes audités de SFR de [15-20] €TTC/mois. Cela conduirait donc à une hausse importante des prix de ces clients, et donc à une baisse de la pénétration de la téléphonie mobile : puisque 75% des clients prépayés paient actuellement moins de [15-20] €TTC/mois.

La tarification de la terminaison d'appel en référence aux coûts incrémentaux n'aura pas d'impact négatif sur l'investissement

Au contraire elle permet de rétablir les bons signaux de coûts permettant des investissements efficaces et une utilisation efficace des ressources, en particulier du spectre.

Comme le soulignent Free et UFC-Que choisir dans leurs réponses à la consultation publique de septembre 2008, le passage au concept de coûts incrémentaux libère les capacités d'investissement des opérateurs actuellement pénalisés par des tarifs de terminaison d'appel mobile trop élevés : c'est le cas des opérateurs fixes qui sont pénalisés pour leurs investissements dans le déploiement de la boucle locale fibre ; c'est également le cas du petit opérateur mobile qui est pénalisé par son solde d'interconnexion avec ses concurrents.

En outre, une tarification en référence aux coûts incrémentaux rémunère les opérateurs pour les coûts d'investissement induits par la fourniture de la terminaison d'appel. Il n'y a donc pas de phénomène de passager clandestin.

³⁶ Le *call-back* est un système qui permet de mettre en relation deux correspondants en payant deux terminaisons d'appel, à l'aide d'une plateforme qui rappelle l'initiateur de l'appel et qui appelle le destinataire. Le déclenchement de ce service peut se faire à l'aide d'un SMS ou bien à l'aide d'un logiciel téléchargé sur le mobile, et qui provoque directement le rappel automatique de manière transparente.

³⁷ [SDA] : informations soumises au secret des affaires

Commentaire de SFR

L'Autorité consacre une dizaine de lignes à la question, pourtant essentielle, de l'impact de son projet sur les investissements.

Pour l'essentiel, cette partie est consacrée à reprendre les déclarations d'UFC-Que Choisir et de Free qui jugeraient que le projet de décision « *libèrerait les capacités d'investissement des opérateurs actuellement pénalisés par des tarifs de terminaison d'appel mobile trop élevés* » au bénéfice « *des opérateurs fixes qui sont pénalisés pour leurs investissements dans le déploiement de la boucle locale fibre ; [et] du petit opérateur mobile qui est pénalisé par son solde d'interconnexion avec ses concurrents.* ».

SFR s'étonne que l'Autorité ait retenu les seuls arguments de Free et UFC-Que Choisir, alors même que ces organisations n'ont jamais fait d'investissements dans la téléphonie mobile.

Il ne fait guère de doute que le projet de décision engendrera un transfert de revenu au bénéfice des deux opérateurs visés (Free et Bouygues Telecom). C'est d'ailleurs reconnaître implicitement que ce transfert ne bénéficiera pas (ou que partiellement) aux consommateurs finaux. Cependant, l'Autorité ne répond pas à la question posée :

1. cette mesure sera-t-elle favorable aux investissements dans la téléphonie mobile ?
2. cette mesure est-elle, à titre subsidiaire, favorable aux investissements dans la téléphonie fixe ?

Pour répondre au premier point, il faut évidemment s'intéresser à l'impact sur les deux autres plus grands acteurs, qui représentent 83% du marché mobile. Or, cette mesure ne pourra qu'être défavorable à leurs investissements (ainsi qu'à ceux de Bouygues Telecom, mais celui-ci bénéficiera d'un transfert de revenu), et ce pour deux raisons fondamentales :

- la régulation au coût incrémental supprime *de facto* une des assiettes de recouvrement des coûts fixes alors même que la théorie économique montre qu'il est plus efficace de répartir les coûts sur l'ensemble des prestations y compris de gros ; le projet ne peut donc qu'être nuisible aux investissements ;
- la régulation induit une régulation *in fine* asymétrique des bénéfices des investissements concurrentiels (s'ils sont « gagnants », leurs revenus sont plafonnés au coût comptable, s'ils sont « perdants », les pertes sont laissées aux investisseurs) ; les investisseurs, pour se prémunir de ce risque, ne pourront qu'exiger des rentabilités (avant plafonnement réglementaire) plus élevées ce qui est nuisible aux investissements.

Concernant le second point, on ne peut considérer que les opérateurs fixes comme Free soient « *pénalisés* » du fait du niveau de la TA mobile. En particulier, Free vend la minute de communication fixe vers mobile aux environs de 20,0 c€ par minute (vers SFR) contre un prix de gros de 6,5 c€. Il réalise donc des marges par nature très supérieures sur les appels nécessitant la prestation de TA mobile que les opérateurs mobiles eux-mêmes. Au demeurant, le fait que le régulateur décide de transférer des revenus en faveur des opérateurs fixes via une baisse artificielle des TA mobiles ne peut avoir pour effet de les inciter à investir dans la boucle locale fibre (l'incitation à investir dans la fibre dépendant en premier lieu du cadre réglementaire spécifique à la boucle locale fixe et aux fourreaux, et de la rentabilité différentielle par rapport au dégroupage).

Le fait de ne pas contribuer au « *coût fixe* » est au contraire caractéristique d'un phénomène économique de passerager clandestin.

En particulier, le tarif de terminaison d'appel n'est pas un outil d'incitation à la couverture du territoire

Orange et SFR affirment que le passage aux coûts incrémentaux va diminuer l'incitation à couvrir le territoire.

Selon SFR, cette mesure reviendrait à « récompenser » les opérateurs qui investissent le moins dans le réseau et qui visent une couverture minimale du territoire : en effet les opérateurs ne couvrant

24 novembre 2008

qu'une partie limitée du territoire pourraient bénéficier de la meilleure couverture des opérateurs des personnes appelés par leurs clients sans pour autant y contribuer. Cela limiterait donc mécaniquement l'intérêt pour les opérateurs de couvrir au mieux le territoire national.

Selon Orange, en supposant que le rééquilibrage entre le coût d'accès, susceptible d'augmenter, et le coût unitaire de la minute, susceptible de baisser, va conduire à une forfaitisation des offres, les opérateurs n'auront plus intérêt à développer leur réseau. En effet, le supplément de trafic obtenu grâce à l'extension du réseau ne serait pas profitable aux opérateurs mobiles, qui ne factureraient pas les minutes sortantes supplémentaires et ne recevraient qu'un faible revenu de terminaison d'appel pour les minutes entrantes *off-net* supplémentaires.

L'Autorité souligne à ce sujet que l'équation économique d'une zone blanche est beaucoup moins sensible au trafic que celle d'une zone dense.

Il ne faut également pas oublier que le niveau de couverture est un élément capital pour l'image des opérateurs et qui influence en tout premier lieu les consommateurs dans le choix des offres : selon une enquête de 2007³⁸, la couverture est un critère important voire essentiel pour 96% des personnes interrogées et ce critère arrive très largement en première position.

En outre, la couverture du territoire n'évolue plus, aux niveaux de couverture actuels, en fonction de la rentabilité économique d'une zone, ce niveau ayant déjà été dépassé, du fait des obligations de couverture inscrites dans les licences des opérateurs ou du programme zones blanches. Le raisonnement concernant un hypothétique opérateur qui chercherait à profiter du réseau de ses concurrents pour ne faire aucun effort sur sa propre couverture paraît donc peu réaliste.

Commentaire de SFR

SFR constate que l'Autorité n'a pas vraiment répondu aux questions soulevées par Orange France et SFR. En retirant le « réseau de couverture » de l'assiette des coûts, l'Autorité transférerait de la valeur entre des opérateurs (et leurs clients) ayant une plus grande couverture vers les opérateurs (et leurs clients) ayant une faible couverture.

Ceci constitue une modification *a posteriori* des conditions économiques des licences GSM et UMTS des différents opérateurs, le choix d'accepter les obligations de couverture ayant été fait à un moment où son coût était compris dans l'assiette des coûts de TA. Ceci constitue aussi un transfert de fait au bénéfice des opérateurs ayant une plus petite couverture.

Au demeurant, l'Autorité fait valoir une étude de l'Ipsos qui, malgré sa demande, n'a pas été transmise à SFR. Tout en reconnaissant que le critère de couverture est en général un critère important du choix des clients, qui vient toutefois loin derrière le prix, SFR ne peut que s'étonner que l'Autorité, après avoir considéré dans un Avis récent n°2008-0702 que « *les offres d'abondance structurent véritablement le marché de détail de la téléphonie mobile, au point de constituer pour les offres en voix le premier motif de changement d'opérateur pour les clients du grand public* » soutienne maintenant que « *la couverture est un critère important voire essentiel pour 96% des personnes interrogées et ce critère arrive très largement en première position* ».

D'une manière générale et dès lors que la partie terminant un appel bénéficie aussi du réseau de couverture, il n'y a pas lieu de la dispenser de contribuer au coût du réseau de couverture.

Conclusion

Au regard des développements précédents, l'Autorité fait évoluer les références pertinentes des coûts de façon à mieux prendre en compte les nouvelles problématiques concurrentielles qui se posent et à mieux les harmoniser avec celles retenues pour la terminaison d'appel fixe, afin notamment de mettre en œuvre une meilleure cohérence de la régulation des marchés fixes et mobiles dans une logique de convergence.

³⁸ Source : Enquête IPSOS pour le compte de l'ARCEP auprès d'usagers mobiles, novembre 2007.

* Qu'il est au demeurant difficile d'estimer.

Ainsi, elle considère que les coûts pertinents devant servir de référence à la fixation des plafonds tarifaires au titre de l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts de la prestation de terminaison d'appel vocal correspondent aux coûts incrémentaux induits par la fourniture du service de terminaison d'appel dans son ensemble. Il s'agit en effet de la référence en coûts correspondant au signal efficace au regard des objectifs de l'Autorité, tel que décrits et analysés ci-dessus. En particulier, le niveau optimal à *terme* de tarification de la terminaison d'appel est un niveau orienté vers les coûts incrémentaux, en ce qu'il permet le développement d'une concurrence saine et loyale entre les opérateurs mobiles et qu'il entraîne une réorganisation efficace du marché globalement au bénéfice des consommateurs.

L'Autorité note, à titre incident, que ce choix de référence est cohérent avec la proposition développée dans le projet de recommandation de la Commission européenne sur la régulation des services de terminaison d'appel fixe et mobile dans l'Union européenne, publié le 26 juin 2008 et soumis à consultation publique jusqu'au 10 septembre 2008³⁹.

Si le signal efficace correspond à des tarifs du service de terminaison d'appel reflétant les coûts incrémentaux, l'Autorité estime cependant, comme développé ci-après, qu'une application brutale du changement de concept risquerait d'être contre productive. Une période de transition de plusieurs années vers les coûts incrémentaux de long terme doit être mise en place de manière pragmatique en cohérence avec les spécificités du secteur mobile français et les évolutions du cadre européen. Ceci apparaît nécessaire pour laisser au marché le temps de s'adapter.

Commentaire de SFR

Ce projet de Recommandation n'a pas encore été adopté, et fait l'objet de discussions au niveau européen. Quand bien même il aurait été adopté, il ne pourrait être mis en œuvre au niveau français car il contrevient aux principes fondamentaux du droit de propriété. L'Autorité ne peut donc se fonder sur ce projet pour justifier sa décision.

Chapitre 3 Une mise en oeuvre adaptée

3.1. Une période de transition est nécessaire entre les deux équilibres

3.1.1. La prévisibilité nécessaire pour le secteur

Les tarifs de terminaison d'appel vocal mobile sont très structurants pour le secteur. Les acheteurs de cette prestation doivent donc connaître avec un préavis raisonnable ces niveaux pour construire leurs offres de détail. A cet égard, même si les opérateurs ont la possibilité de modifier leurs offres de détail afin de maintenir leur équilibre économique, ces modifications comportent un risque important pour les opérateurs dans la mesure où elles sont particulièrement coûteuses et notamment rendent possible la résiliation sans pénalité par les consommateurs des contrats pour lesquels les conditions contractuelles sont modifiées, conformément à l'article L. 121-84 du code de la consommation⁴⁰. Les modifications des conditions générales de vente des contrats déjà en vigueur restent par conséquent

³⁹ Le projet et sa note explicative sont téléchargeables aux adresses suivantes :
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommerce/doc/library/public_consult/termination_rates/termination.pdf
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommerce/doc/library/public_consult/termination_rates/explanatory.pdf

⁴⁰ Article L.121-84 du code de la consommation : « Tout projet de modification des conditions contractuelles de fourniture d'un service de communications électroniques est communiqué par le prestataire au consommateur au moins un mois avant son entrée en vigueur, assorti de l'information selon laquelle ce dernier peut, tant qu'il n'a pas expressément accepté les nouvelles conditions, résilier le contrat sans pénalité de résiliation et sans droit à dédommagement, jusque dans un délai de quatre mois après l'entrée en vigueur de la modification. Pour les contrats à durée déterminée ne comportant pas de clause déterminant précisément les hypothèses pouvant entraîner une modification contractuelle ou de clause portant sur la modification du prix, le consommateur peut exiger l'application des conditions initiales jusqu'au terme de la durée contractuelle. Toute offre de fourniture d'un service de communications électroniques s'accompagne d'une information explicite sur les dispositions relatives aux modifications ultérieures des conditions contractuelles. »

24 novembre 2008

délicates à mettre en œuvre dans un marché mobile où l'équilibre économique des offres repose couramment sur des clauses de durée d'engagement minimal. Ces éléments justifient donc que l'Autorité s'attache à donner le maximum de prévisibilité au secteur en définissant des plafonds tarifaires explicites dans le cas de l'obligation de pratiquer des tarifs reflétant les coûts et en publiant sa décision plusieurs mois avant leur date d'application et pour une période de 18 mois.

L'importance d'une visibilité donnée au secteur à travers une prévisibilité des tarifs de cette prestation s'inscrit de manière pleinement cohérente avec les objectifs assignés à l'Autorité, notamment celui de veiller « à l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques ; au développement de [...] l'investissement efficace dans les infrastructures [...] ».

Les acteurs eux-mêmes sont demandeurs d'une telle prévisibilité sur ces tarifs.

3.1.2. Un processus d'ajustement du marché à la nouvelle référence en coûts

Par ailleurs, étant donné le caractère structurant pour le secteur des tarifs de terminaison d'appel vocal mobile et les contraintes associées à la modification des offres de détail citées plus haut, il convient d'appliquer des baisses proportionnées et permettant l'adaptation des offres à ces nouvelles conditions tarifaires de gros.

En effet, l'adaptation du marché à ce changement de concept se traduira vraisemblablement par un ajustement dynamique des offres tarifaires des opérateurs et des habitudes de consommation. Ce processus d'ajustement des offres demande un minimum de temps aux opérateurs, que ce soit pour faire évoluer leurs offres (structure commerciale à adapter, études marketing complémentaires à lancer...) ou faire migrer progressivement leurs parcs de clientèle vers ces nouvelles offres. L'Autorité note en particulier que le segment du post payé manque de fluidité. Inversement, le segment du prépayé est relativement plus fluide et peut s'adapter vite, mais est aussi relativement plus sensible aux niveaux des tarifs de terminaison d'appel compte tenu du fait que les clients de ce segment reçoivent en général plus d'appels qu'ils n'en émettent. Ainsi, les acteurs font valoir qu'un choc trop violent et rapide sur les prix pourrait déstabiliser le marché de façon inefficace, créant des opportunités de call-back ou déstabilisant les petits acteurs sur le bas de marché, notamment le segment du prépayé, au risque de réduire le degré de concurrence.

Commentaire de SFR

L'Autorité semble ici reconnaître que la nouvelle réglementation aura un impact négatif sur la clientèle prépayée, ce dont SFR ne doute pas.

Aussi, alors que l'Autorité estime pertinent d'envisager de réguler les tarifs de terminaison d'appel mobile en référence aux coûts incrémentaux, elle considère qu'il n'est pas réaliste de vouloir fixer immédiatement les plafonds tarifaires aux niveaux correspondant à cette nouvelle cible de coûts de référence, l'écart entre la cible et les niveaux actuels étant trop important. Une période de transition adaptée de plusieurs années semble donc nécessaire pour permettre aux opérateurs d'adapter leurs offres au nouveau concept et d'apprendre progressivement à s'adapter aux préférences des consommateurs dans ce nouveau contexte.

Elle note que cette approche est cohérente avec celle de la Commission telle qu'indiquée dans sa recommandation du 19 septembre 2005 susvisée concernant la séparation comptable et les systèmes de comptabilisation des coûts. Elle indique en effet dans son considérant (7) : « La mise en œuvre d'une méthode de comptabilisation des coûts nouvelle ou révisée peut donner à penser que les niveaux actuels des tarifs réglementés et/ou des mécanismes de régulation des prix sont inadaptés ou déséquilibrés d'une manière ou d'une autre. Si une autorité réglementaire nationale estime que des mesures correctives s'imposent, il y a lieu de prendre dûment en compte l'environnement commercial et économique afin de réduire au minimum les risques et l'incertitude sur les marchés pertinents. Ces

24 novembre 2008

mesures pourraient comprendre, par exemple, un étalement raisonnable dans le temps de tout ajustement des prix. »

3.2. La nécessité de maintenir une asymétrie tarifaire pour Bouygues Telecom dans le cadre d'une période de transition

En remarque liminaire, l'Autorité souhaite rappeler qu'elle défend le principe de symétrie des tarifs de terminaison d'appel des opérateurs à long terme qui doivent tendre vers le niveau du coût considéré comme pertinent pour la prestation de terminaison d'appel vocal mobile que supporte un opérateur efficace. En cela, elle soutient la Commission qui « *estime que les tarifs de terminaison devraient en principe être symétriques et que l'asymétrie, acceptable dans nombre de cas, doit être convenablement motivée.* » (Observations en date du 4 septembre 2006 au projet de décision n° 06-0779 de l'ARCEP, cas FR/2006/0461).

L'Autorité considère que l'asymétrie, consentie de manière transitoire, ne saurait être justifiée que pour tenir compte de coûts additionnels supportés par un acteur et résultant de données d'entrée sur le marché hors du contrôle de cet opérateur, ou pour remédier, le cas échéant, à des problèmes concurrentiels résultant du processus graduel de convergence des tarifs de terminaison d'appel vers les références de coûts sous-jacentes.

Or l'Autorité veut précisément mettre en place une période de transition pour permettre aux acteurs (opérateurs et consommateurs) de s'adapter au changement de concept de coûts, à savoir le passage aux coûts incrémentaux. Cette transition implique alors comme corollaire immédiat le maintien sur la période en question d'une asymétrie tarifaire pour Bouygues Télécom. En effet le troisième opérateur français subit des surcoûts directs dus à l'écart entre les tarifs de terminaison d'appel et les coûts, écart d'autant plus grand que la référence devient les coûts incrémentaux. Ces surcoûts sont la première et la principale justification d'une asymétrie tarifaire transitoire.

Commentaire de SFR

SFR constate que l'Autorité affiche depuis maintenant plus de 4 ans sa volonté de réduire l'asymétrie tarifaire en faveur de Bouygues Telecom et ne cesse en réalité de l'augmenter. Dans sa décision n°04-939 portant sur l'influence significative de Bouygues Télécom sur le marché de gros de sa TA, l'Autorité indiquait déjà que les évolutions tarifaires s'inscrivaient « *dans un objectif à terme de convergence des tarifs des niveaux de terminaison d'appel vocal des trois opérateurs mobiles* » Par ailleurs, SFR ne comprend pas que la « référence réglementaire » devenue, selon l'Autorité, le coût incrémental, ait pu modifier l'équilibre économique *réel* de Bouygues Telecom. La réalité est que l'asymétrie en faveur de Bouygues Telecom fait bénéficier cet opérateur d'un revenu supplémentaire sans cause réelle et que, comme le soulignait le Conseil de la concurrence, « *l'analyse économique la plus récente (voir l'article précité, Peitz) met en garde contre l'utilisation prolongée d'une régulation asymétrique, surtout lorsqu'une différenciation des tarifs on net/off net est possible* ».

3.2.1. Les attributions initiales de fréquences GSM

L'attribution des fréquences et notamment leurs modalités financières peuvent être vues comme une donnée hors du contrôle des opérateurs, lorsque ces attributions n'ont pas été réalisées avec un système d'enchères. Or les différences de coûts de réseau induites par des attributions aux opérateurs de plages de fréquences très différentes peuvent se révéler significatives.

Ainsi, 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. Les différences de coûts entre l'exploitation d'un réseau GSM900 et DCS1800 pourraient constituer des motifs valables* » (commentaire du 4 septembre 2006 au projet de décision n° 06-0779 de l'ARCEP). Cette position est également retenue dans la position commune du GRE publiée le 12 mars 2008 sur la symétrie des

24 novembre 2008

tarifs des services de terminaison d'appel fixe et la symétrie des tarifs des services de terminaison d'appel mobile⁴¹.

En France métropolitaine, les fréquences 2G ont été allouées en fonction de leur disponibilité et réparties entre les opérateurs mobiles. Orange France et SFR se sont vu attribuées des ressources en fréquences GSM900 début 1991. Fin 1994, Bouygues Telecom a été autorisé à utiliser des ressources en fréquences DCS1800, avec lesquelles il a commencé son déploiement. Comme un site couvre une superficie du territoire plus faible avec des fréquences DCS 1800 qu'avec des fréquences GSM900, Bouygues Telecom a alors dû déployer davantage de sites.

L'accès de Bouygues Télécom aux fréquences GSM900 est quasiment comparable à celui de ses concurrents depuis juillet 2002. Il n'y a donc plus actuellement de différence significative entre les attributions de fréquences des trois opérateurs. Cependant, Bouygues Telecom supporte encore des coûts additionnels hérités de ses attributions passées, qui proviennent :

- du déploiement de sites sous-optimal qu'il a été contraint de réaliser, du fait que les emplacements ont été initialement prévus pour des fréquences 1800MHz et sont maintenant utilisés pour des fréquences 900MHz ;
- de l'amortissement des coûts de transformation de sites 1800MHz en sites 900MHz, transformations qui ont été réalisées ces dernières années.

L'Autorité a modélisé les surcoûts induits par ces attributions de fréquences initialement différentes pour Bouygues Telecom par rapport à un opérateur qui aurait obtenu directement des fréquences 900. Les résultats du modèle en coûts complets donnent pour la période 2006-2011 un impact assez faible de l'ordre de 0,3 c€/min à ce jour, l'effet s'atténuant au fur et à mesure du temps.

Avec le passage aux coûts incrémentaux, les surcoûts induits par les attributions de fréquences n'ont plus les mêmes conséquences et ne seront plus pris en compte. En effet, le supplément de trafic apporté par l'entrant off-net ne fait pour le réseau de l'opérateur de l'appelé que rajouter des besoins en capacité et non des besoins en couverture. Les fréquences 1800MHz sont naturellement les mieux adaptées pour répondre à ces besoins incrémentaux en capacité, surtout dans les zones denses. Or, les opérateurs ont tous accès à ces fréquences depuis l'an 2000.

L'Autorité a annoncé lors de sa dernière analyse de marché en octobre 2007 qu'elle prendrait en compte cet effet relatif à la différence d'attribution initiale de fréquences défavorable à Bouygues Telecom pour la dernière fois dans ce cycle portant sur la période allant du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010. Elle considérerait donc qu'à compter de début 2011, Bouygues Telecom aura bénéficié d'un délai suffisant pour optimiser son réseau avec les fréquences GSM dont il dispose. D'un point de vue pratique, on constate que l'annulation, du fait du passage aux coûts incrémentaux, de l'effet relatif à la différence d'attribution initiale de fréquences coïncide temporellement avec l'atténuation de cet effet dans le cadre des coûts complets, ce qui permet une transition naturelle sans porter préjudice aux opérateurs.

Commentaire de SFR

SFR renvoie à ses écrits précédents sur ce sujet.

3.2.2. Le délai d'entrée sur le marché de détail

Un opérateur rentré tardivement sur un marché a, à un instant donné, une part de marché plus faible que ses concurrents lancés depuis plus longtemps. Or pour rentrer sur le marché, il doit déployer un réseau présentant une couverture minimale, compatible avec les attentes de ses clients potentiels. Ainsi, cet opérateur supporte un coût fixe qu'il ne peut amortir, au début de son activité, que sur un nombre faible de clients et un volume de trafic restreint. Mécaniquement, lorsque les coûts complets sont la référence, le niveau de coût qui est alloué à la terminaison d'appel vocal est très élevé par

⁴¹ Voir : http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf

24 novembre 2008

rapport à ceux de ses concurrents. Ces coûts supplémentaires liés à l'absence d'effets d'économies d'échelle peuvent d'ailleurs se révéler significatifs.

Les états de coûts audités font apparaître des surcoûts pour Bouygues Telecom, sans qu'il soit toutefois possible d'évaluer dans quelle mesure ces différences sont attribuables à des différences d'économies d'échelle ou à d'autres facteurs, par exemple relatifs à des différences d'efficacité.

L'Autorité a précisé dans son analyse de marché d'octobre 2007 qu'elle ne considère pas que les coûts supplémentaires résultant de différences d'économie d'échelle constituent en eux-mêmes une justification pour accorder un différentiel de terminaison d'appel à un opérateur donné. En cela, elle rejoint la position de la Commission qui affirme que *« le fait qu'un opérateur mobile soit entré sur le marché plus tard et a donc une part de marché plus petite ne peut justifier un tarif de terminaison plus élevé que pour une période transitoire limitée. Le maintien d'un tarif de terminaison plus élevé ne serait pas justifié après une période suffisamment longue pour que l'opérateur s'adapte aux conditions de marché et devienne efficace ; elle pourrait même décourager les petits opérateurs de chercher à accroître leur part de marché. »* Le fait qu'un opérateur soit entré plus tard ne peut justifier une asymétrie sur son niveau de terminaison d'appel que dans la mesure où, pour des raisons exogènes, il a été dans l'impossibilité d'acquérir une part de marché comparable à celle de ses concurrents.

L'Autorité a souligné que l'appréciation de la prise en compte des surcoûts associés à des économies d'échelle inférieures pour Bouygues Telecom repose sur de nombreux critères ou indices, souvent à nuancer (marché de croissance et non de renouvellement au moment de l'entrée certes tardive de Bouygues Télécom, condamnation pour entente par le Conseil de la Concurrence⁴²...), et qu'au final cette appréciation reste intrinsèquement très subjective. ⁴² Décision 05-D-65

Le modèle *bottom-up* développé par l'Autorité permet de faire varier la part de marché d'un opérateur générique efficace et la demande à laquelle il répond. On peut ainsi observer les différences de coûts directement imputables à des différences d'économie d'échelle. Le modèle fait apparaître la relation suivante pour un opérateur générique efficace entre part de marché et coût unitaire de terminaison d'appel : un opérateur qui dispose de 18 % de part de marché supporte en coûts complets 34% de coûts supplémentaires par rapport à un opérateur qui bénéficie d'une part de marché de 33%. Selon le modèle *bottom-up*, les effets de parts de marché induisent donc des différences d'économies d'échelle comprises entre 0,49 c€/min et 1,18 c€/min, suivant la référence retenue : opérateur générique ou opérateur réel, part de marché de l'opérateur associée à une consommation moyenne ou à la consommation réelle de ses clients (les différences de consommation entre les opérateurs modifient significativement les effets d'échelles dus à la simple part de marché).

[Graphique]

L'Autorité a déjà étudié l'horizon temporel d'une prise en compte des effets d'économies d'échelles en fonction délais d'entrée sur le marché de détail. Cette analyse faisait ressortir que le marché mobile français semble être particulièrement peu fluide (69 % des clients en post-payé dont seulement 21,1 % sans engagement en juin 2008, avec un faible taux de « *churn* »⁴³), et qu'il est donc difficile pour un opérateur de gagner des parts de marché. De plus, la portabilité du numéro était peu effective jusqu'en mai 2007 (processus relativement long et organisé en « double guichet »), limitant le *churn* en créant un coût de changement d'opérateur important. L'introduction de la portabilité du numéro à « simple guichet » qui facilite les démarches de résiliation et de portage des numéros mobiles est toutefois susceptible d'induire une dynamique nouvelle sur le marché et de nuancer ainsi cet état de fait avec environ 2 millions de numéros portés depuis 2003 désormais. Cependant, le succès de la portabilité du numéro à simple guichet a certes un effet prépondérant sur le taux de résiliation avec portage du numéro mais un effet beaucoup plus mesuré sur le taux global de résiliation. Avec un taux de *churn* de l'ordre de 15% (celui du post-payé actuellement), Bouygues Telecom atteindrait une part de marché de 30% en 2013 s'il capte un tiers des clients qui changent d'opérateur.

⁴³ Le taux de *churn* est entendu ici comme le ratio entre le nombre de résiliations et le parc.

24 novembre 2008

Avec le passage aux coûts incrémentaux, les surcoûts dus aux différences d'économies d'échelles disparaissent. En effet, en première approximation, on s'affranchit du coût fixe de couverture, quelle que soit la part de marché ou la demande pour un opérateur donné.

Les tests effectués à l'aide du modèle *bottom-up* semblent même indiquer que le coût incrémental n'est pas plus élevé pour un opérateur générique ayant la part de marché de Bouygues Télécom que pour un opérateur générique avec 33% de part de marché. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'incrément représenté par le trafic entrant ne nécessite pas beaucoup d'investissements supplémentaires car le réseau est déjà probablement surdimensionné avec la seule couverture, notamment dans les zones peu denses. Ainsi l'incrément de trafic permet une meilleure rentabilisation du réseau.

En conclusion, les surcoûts associés au délai d'entrée sur le marché de détail ne semblent plus vraiment significatifs si on se place en référence aux coûts incrémentaux, de même que les surcoûts liés aux différences d'attributions initiales de fréquences. Le point essentiel justifiant le maintien d'une asymétrie tarifaire pour Bouygues Telecom reste donc l'écart entre les tarifs de terminaison d'appel et les coûts pertinents associés.

Commentaire de SFR

SFR renvoie à ses écrits précédents sur ce sujet.

3.2.3. Le problème concurrentiel résultant de la combinaison de l'existence de déséquilibres de trafic et du caractère progressif d'orientation des tarifs vers le niveau de coût pertinent

L'analyse de l'Autorité a montré au chapitre 2 que l'avènement des offres d'abondance *on net* présente un risque de déséquilibres économiques importants au profit d'opérateurs disposant des plus grands parcs de clients, et que ces déséquilibres sont d'autant plus importants que le niveau de terminaison d'appel fixé est éloigné des coûts de l'opérateur.

Commentaire de SFR

Cette hypothèse n'a pas été démontrée par l'Autorité. En réalité, les offres d'abondance « on-net » sont en principe sans impact sur l'équilibre des revenus d'interconnexion des opérateurs tiers (ie : le fait que les clients SFR s'appellent plus *entre-eux* est sans incidence sur le fait qu'ils appellent ou soient plus appelés par les clients des opérateurs tiers). SFR renvoie à ses contributions précédentes sur ce point.

Dans un marché présentant une forte dissymétrie en termes de parts de marché comme le marché français, le potentiel d'attractivité des offres d'abondance *on net* est particulièrement contrasté et contribue ainsi à une dynamique commerciale favorable aux opérateurs ayant les parts de marché les plus élevées. En effet, toute chose égale par ailleurs, le consommateur préférera souscrire à une telle offre auprès de l'acteur ayant la part de marché la plus forte pour maximiser la probabilité d'avoir des correspondants principaux relevant du réseau en cause. Pour répliquer de telles offres de façon pertinente, un opérateur qui dispose de parts de marché plus réduites devra donc proposer des offres d'abondance en *on net* et *off net*. Par ce choix, il attire des clients qui émettent plus d'appels sortants *off net* que d'appels entrants en provenance d'autres réseaux. Il subit donc, au final, un déséquilibre de trafic défavorable vers chacun de ses concurrents.

Ce déséquilibre de trafic entrant / sortant n'introduirait nullement de biais concurrentiel si la prestation de gros de terminaison d'appel vocal mobile était tarifée au niveau des coûts tels qu'internalisés par les opérateurs lorsqu'ils composent leurs offres tarifaires de détail, en particulier des offres *on net*, car, dans ce cadre, il n'y aurait pas de différence entre les équations économiques sous-tendant l'équilibre financier d'une offre *on net* ou d'une offre *off net*.



24 novembre 2008

Commentaire de SFR

La différence fondamentale est que les appels on-net utilisent le réseau dans lequel les opérateurs ont investi (10 milliards d'euros pour SFR), ce qui explique pourquoi leur coût « *internalisé* » est plus bas. On ne peut faire bénéficier des tiers des mêmes coûts alors même qu'ils n'ont pas investi dans le réseau concerné.

Concernant l'éventuel caractère anticoncurrentiel des pratiques des opérateurs, celles-ci relèvent en tout état de cause du ressort du juge de la Concurrence.

En effet, le coût internalisé par un opérateur qui construit une offre *on net* est l'accroissement anticipé de ses investissements pour augmenter la capacité de son réseau afin d'acheminer le trafic additionnel généré par cette offre. Ces coûts correspondent par exemple aux coûts de densification en stations de base qu'il sera nécessaire de mettre en service pour assurer la capacité nécessaire à l'acheminement de ce nouveau trafic. Un opérateur tiers qui veut proposer la même offre que cet opérateur, c'est-à-dire en visant comme appelés les clients de cet opérateur, doit proposer, lui, une offre *off net* et supportera alors les coûts de terminaison d'appel fixé par cet opérateur, qui se traduit par un paiement impactant directement sa trésorerie. L'équation économique intervenant dans la construction de l'offre *off net* de l'opérateur tiers est directement reliée au niveau de la terminaison d'appel.

Cependant, aujourd'hui la prestation de gros de terminaison d'appel vocal mobile est tarifée significativement au dessus du niveau de ces coûts. Un biais concurrentiel apparaît sous la forme d'un flux financier inter-opérateurs important en provenance des opérateurs qui produisent plus d'appels sortants que d'appels entrants, et qui, pour les raisons de différences d'attractivités des offres *on net* présentées précédemment, sont les opérateurs avec les plus petites parts de marché. Ce biais concurrentiel est d'autant plus problématique que le flux financier relatif à des prestations de gros d'interconnexion est réalisé entre des opérateurs directement concurrents sur le marché de détail.

Sur le marché français, depuis 2005, les opérateurs mobiles Orange et SFR ont fait apparaître et renforcé sur le marché de détail leurs offres *d'abondance à effet de réseau*, i.e. des offres de communication permettent d'appeler un certain nombre de clients (3, 4, 5, etc...) voire l'ensemble des clients du seul opérateur qui commercialise l'offre données pour un prix forfaitaire indépendant du nombre et de la durée des appels. Ces offres peuvent aussi inclure la possibilité d'appeler les numéros fixes de façon illimitée.

Sur la base d'informations transmises à sa demande par les opérateurs, l'Autorité a constaté l'existence d'un déséquilibre de trafic très significatif entre Bouygues Telecom et ses concurrents. L'Autorité estime que ce déséquilibre a effectivement été induit par la succession des faits relatifs aux stratégies commerciales des opérateurs qu'elle a précédemment évoquée. Un solde de trafic négatif apparaît nettement entre Bouygues Telecom d'une part et Orange et SFR d'autre part. Bouygues a ainsi généré en 2007 un trafic sortant de [SDA] milliards de minutes vers les réseaux d'Orange et SFR et a reçu un trafic entrant de [SDA] milliards de minutes. Le solde de trafic sortant - entrant atteint donc [SDA] milliards de minutes.

Ce déséquilibre de trafic, si la terminaison d'appel était tarifée aux coûts incrémentaux de référence (ordre de grandeur de 1,5 c€ par minute pour ce coût incrémental), représenterait un flux financier de [SDA] millions d'euros de Bouygues Telecom vers ses concurrents. En réalité, le solde financier d'interconnexion versé par Bouygues Telecom aux autres opérateurs mobiles sur cette période était de [SDA] millions d'euros. Si Bouygues n'avait pas bénéficié d'une différenciation tarifaire, le solde d'interconnexion aurait atteint [SDA] millions d'euros en 2007.

Orange France et SFR estiment que Bouygues Telecom a lancé son offre illimitée vers tous les opérateurs pour se différencier avec une offre plus haut de gamme, mais que c'est un simple choix commercial et que Bouygues Telecom dispose de possibilités de réplique sur les autres segments de marchés. Ce dernier conteste cette analyse en affirmant que ses concurrents sont beaucoup plus rentables que lui sur les offres d'entrée de gamme, notamment en raison de l'écart entre les tarifs et les coûts de terminaison d'appel.

24 novembre 2008

Compte tenu de l'ensemble des éléments précédemment exposés, et de la mise en évidence de ce problème concurrentiel structurant pour le jeu des acteurs, qui résulte de la combinaison de l'existence de déséquilibres de trafic et du caractère progressif d'orientation des tarifs vers le niveau de coût pertinent, l'Autorité considère qu'une différenciation tarifaire doit être accordée transitoirement à Bouygues Telecom pour tenir compte de la progressivité du processus de convergence des tarifs vers les coûts.

L'amplitude de cette différenciation est alors corrélée aux facteurs suivants :

- le niveau de terminaison d'appel fixé ;
- le déséquilibre de trafic entrant – sortant que le plus petit opérateur subit ;
- la référence de coûts de terminaison d'appel (coût complet, coût incrémental de long terme, coût d'un opérateur efficace ou d'un opérateur réel, année de la référence de coût ...).

Cependant, l'Autorité souligne qu'il ne serait pas justifié d'accorder à Bouygues l'intégralité de cette différence tarifaire, telle que résultant d'une compensation intégrale. En effet, la terminaison d'appel de Bouygues Telecom est payée à la fois par les opérateurs mobiles et les opérateurs fixes. La compensation d'un problème concurrentiel observé sur le seul marché mobile par une différenciation tarifaire au bénéfice d'un opérateur mobile induit une externalité sur les opérateurs fixes. La prise en compte de cette externalité doit donc inviter l'Autorité à prendre en compte cet effet avec mesure.

De plus, Bouygues Telecom définit sa stratégie commerciale dans un contexte de régulation formé entre autres de l'ensemble de niveaux de terminaison d'appel qui lui est connu. Lorsqu'il lance son offre illimitée vers tous les opérateurs mobiles, il est de sa responsabilité de prendre en compte les niveaux de terminaisons d'appel de ses concurrents et leur évolution probable, en fonction non seulement des niveaux de coûts qu'il anticipe mais aussi du contexte européen. Il ne peut donc prétendre à une compensation totale d'un effet qu'il pouvait partiellement anticiper.

Enfin, comme indiqué précédemment, la différenciation tarifaire est très sensible aux déséquilibres de trafic *on net* / *off net* qui dépend aujourd'hui et dépendra pour la période de l'analyse de marché de la stratégie commerciale, non seulement de Bouygues Telecom, mais aussi de ses concurrents. Or la prise en compte intégrale de cet effet par l'Autorité reviendrait à valider les choix stratégiques de Bouygues Telecom, et notamment leur pertinence, sur lesquels l'Autorité ne souhaite pas porter une appréciation aussi marquée. Par ailleurs, en ne prenant pas intégralement cet effet en compte, l'Autorité souhaite permettre à SFR et Orange sur la période couverte par l'encadrement tarifaire envisagé dans le présent document de proposer également davantage d'offres d'abondance *off net*, qui auront pour effet de limiter les effets de déséquilibres de trafic. Cela nuancera de fait la nécessité pour l'Autorité de remédier au problème concurrentiel résultant de la combinaison de l'existence de déséquilibres de trafic et du caractère progressif d'orientation des tarifs vers le niveau de coût pertinent.

L'Autorité confirme qu'une telle différenciation tarifaire n'a pas vocation à perdurer, dès lors que les terminaisons d'appel sont alignées sur le concept de coûts pertinents et qu'elles n'induiront ainsi plus de biais concurrentiel sur le marché de détail en défaveur des opérateurs à plus faibles parts de marché. En ce sens, l'Autorité considère qu'elle est pleinement cohérente avec le principe de symétrie des terminaisons d'appel des opérateurs à long terme, qu'elle défend ainsi qu'elle l'a rappelé précédemment, à l'instar de la Commission européenne.

Commentaire de SFR

Par souci de ne pas répéter ses arguments, SFR renvoie à ses contributions précédentes sur ce point et auxquelles l'Autorité n'a à ce jour pas apporté de réponse. Une compensation de déséquilibres qui résultent de la seule politique commerciale autonome de Bouygues Telecom n'a pas lieu d'être apportée.

A titre subsidiaire, si l'Autorité venait à compenser les déséquilibres liés à l'offre Néo, il n'y a pas lieu de compenser les déséquilibres liés à la plus faible part de clients prépayés chez Bouygues Telecom.

24 novembre 2008

A titre infiniment subsidiaire, une compensation sur la base du coût incrémental n'est pas fondé sachant que, même si le projet de Recommandation venait à être adopté, qu'il soit de plus mis en œuvre en France, cela ne pourrait avoir lieu qu'au-delà de l'échéance de 2011.

3.3. Les éléments permettant de fixer le plafond tarifaire applicable à la prestation d'acheminement du trafic de terminaison pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010

3.3.1. Le contexte européen

Présentation de la dernière analyse comparative publiée par le GRE

La dernière comparaison européenne rendue publique par le GRE présente les niveaux de charge de terminaison d'appel applicables au 1^{er} juillet 2008 :

[graphique]

La France apparaît à la 7^{ème} place, que l'on considère les 27 pays de l'Union Européenne, les 29 pays de l'EEE ou l'ensemble des pays pris en compte par cette analyse comparative.

Depuis la comparaison établie au 1^{er} janvier 2007 et présentée lors de la consultation publique de juin 2007, la France est donc passée de la 5^{ème} à la 7^{ème} place (l'Autriche et la Slovaquie sont passées devant), alors même qu'est intervenue, au 1^{er} janvier 2008, une baisse des tarifs de terminaison d'appel des opérateurs mobiles français. De fait, on peut observer qu'une baisse est également intervenue dans quasiment tous les pays de la comparaison entre celle établie au 1^{er} janvier 2007 et celle du 1^{er} juillet 2008, et en particulier Chypre, Finlande, Suède, Autriche, Slovaquie et Roumanie.

Mise en perspective des résultats du *benchmark* du GRE

Comme elle l'a indiqué plus haut, l'Autorité estime que cette comparaison internationale peut être de nature à éclairer les références de coûts relatives aux opérateurs français. Toutefois, il lui apparaît également pertinent, ainsi qu'elle l'a déjà souligné dans sa précédente consultation publique de juin 2007, de la mettre en perspective au regard de certaines spécificités nationales, que ces dernières résultent de décisions réglementaires, de caractéristiques intrinsèques du pays considéré, de choix faits par les opérateurs ou des comportements particuliers des consommateurs de téléphonie mobile.

D'abord, l'analyse comparative élaborée par le GRE ne peut pas être appréhendée indépendamment de la méthodologie choisie, dans la mesure où une évolution méthodologique est susceptible d'entraîner, pour certains pays, des variations significatives des niveaux respectifs de tarifs de terminaison d'appel calculés⁴⁴.

Commentaire de SFR

L'analyse montre que ces différences sont en général faibles, sauf pour ce qui est de la prise en compte de la durée d'appel. Sur ce point, la méthodologie du GRE tend à sous-estimer le niveau des pays autres que la France (puisque la durée d'appel prise en compte est plus forte que la durée moyenne réelle).

⁴⁴ Par exemple, la prise en compte de l'existence d'éventuelles charges d'établissement d'appel est liée au choix d'une durée de référence de trois minutes. De même, le niveau moyen de TA mobile est calculé sur la base d'une moyenne d'appels, passés soit en heures pleines (« peak »), soit en heures creuses (« off peak »), qui peut être biaisé dans le cas où le ratio appliqué pour un pays ne correspond pas à la répartition horaire réelle des appels. Enfin, le niveau moyen de TA mobile est calculé en prenant comme référence les charges d'interconnexion relatives au trafic fixe vers mobile, qui sont dans certains pays différentes des charges d'interconnexion relatives au trafic mobile vers mobile.

Par ailleurs, dans certains pays le tarif de terminaison d'appel a été basé uniquement sur une analyse comparative des tarifs pratiqués dans les autres pays, ce qui risque de créer une référence circulaire. Un nouveau *benchmark* pourrait éventuellement être étudié, ne tenant pas compte des pays dont le tarif de terminaison d'appel a été basé uniquement sur une analyse comparative des tarifs pratiqués dans d'autres pays européens. Cela dit, il convient de noter que cela ne modifierait pas le rang de la France dans la comparaison, seulement son écart à la moyenne, et que le niveau moyen des tarifs de terminaisons d'appel du nouvel échantillon serait inférieur à celui de la comparaison européenne présentée.

Ensuite et surtout, l'analyse comparative du GRE, telle que publiée sur son site, offre une vision brute de la situation des tarifs de terminaison d'appel en Europe, sans toutefois analyser les spécificités nationales des pays concernés. Or une grande disparité entre pays peut, sur certains aspects, exister, emportant des effets particulièrement structurants sur le coût, l'estimation de ce coût, et, de manière induite, sur le niveau du tarif de terminaison d'appel vocal mobile fournie par un opérateur dans ce pays. L'Autorité rappelle ci-dessous les principaux éléments qui doivent être pris en compte lors de l'interprétation et de l'utilisation de cette comparaison européenne⁴⁵ :

- **Le prix associé à l'acquisition des autorisations d'usage de fréquences**, en particulier UMTS, qui présente de grandes disparités dans des pays ayant pourtant des caractéristiques socio-économiques proches, et dont l'importance dans le coût de TA dépend également fortement de choix du régulateur, notamment relatifs au périmètre des coûts pertinents pour la terminaison d'appel, à la méthode de dépréciation retenue pour cet actif, et à l'allocation des coûts associés aux différentes prestations ;
- **La structure de marché**, qui présente également de grandes disparités en Europe et conditionne beaucoup les effets d'échelle dont chaque acteur peut bénéficier, la structure de coûts d'un opérateur mobile étant essentiellement formée de coûts fixes. Toutes choses égales par ailleurs, le coût unitaire de la prestation de terminaison d'appel fournie par un opérateur actif sur un marché très concentré sera ainsi plus faible que celui associé à la fourniture de la même prestation par un opérateur actif sur un marché avec un grand nombre d'acteurs ;
- **Le périmètre et les méthodes de comptabilisation des coûts pertinents** : les références de coûts obtenues seront très différentes selon que certains coûts, par exemple les coûts commerciaux, sont imputés ou non à la prestation de terminaison d'appel, ou que la méthode d'allocation des coûts repose sur une approche de coûts complets (*fully distributed costs*) ou incrémentale. Les niveaux de référence de coûts obtenus dépendent de nombreux autres choix ou paramètres – très souvent réglementaires-, tels que la méthode de valorisation (i.e. de dépréciation) des actifs⁴⁶ ou de la valeur du coût de rémunération du capital.... ;
- **La demande** : on note des différences très importantes dans la consommation par client entre les pays et en particulier, mais pas exclusivement, en ce qui concerne le nombre moyen de minutes sortantes de voix par usager, ce qui a un impact, toutes choses égales par ailleurs (notamment le nombre de clients et le déploiement géographique du réseau), un opérateur qui a de plus gros consommateurs bénéficiera d'effets d'échelle plus importants qu'un opérateur avec de plus petits consommateurs ;
- **La couverture du pays**, des disparités existant aussi bien en matière de caractéristiques intrinsèques du pays (la superficie, la densité de population, le relief, les axes de transports) et les obligations réglementaires de couverture (de la population et du territoire) ;
- **Les technologies déployées**, dépendant entre autres des fréquences employées et du calendrier de déploiement, ces trois paramètres ayant des impacts importants sur le nombre et les contraintes de localisation des sites déployés, la nécessité de faire des remplacements ou mises à jour d'équipements, la vitesse d'adoption de la technologie par les consommateurs qui est fortement liée à la disponibilité et au prix des terminaux mobiles, et donc sur les structures et les niveaux de coûts induits par la fourniture d'une même prestation, la

⁴⁵ Pour plus de détails, elle invite le lecteur à se reporter au document de consultation publique de juin 2007 :

http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-ref-couts-mobiles-080607.pdf.

⁴⁶ En France la méthode de valorisation des actifs opposable aux opérateurs mobiles est la méthode en coûts historiques.

24 novembre 2008

terminaison d'appel vocale mobile, lesquels peuvent ainsi être différents, non seulement entre opérateurs de différents pays mais aussi au sein d'un même pays ;

- **Les autres facilités ou obligations réglementaires** : *roaming* national pour un nouvel entrant, accès aux points hauts, partage d'infrastructures passives ou actives...

Commentaire de SFR

Cette liste assez complète des raisons de divergences comprend des éléments qui affectent à la hausse comme à la baisse le coût complet des terminaisons d'appel. La comparaison internationale est donc *a priori* neutre.

Cette liste comprend néanmoins des raisons de divergences qui devraient, dans une comparaison détaillée, faire l'objet de traitement différenciés, par exemple :

- le fait que certains régulateurs aient retenus une règle d'amortissement économique, règle plus pertinente que la règle du coût « historique » ;
- le fait que les licences aient été payées à des prix différents doit évidemment être corrigé mais en considérant aussi que dans certains pays les licences ont aussi pu être moins chères et que, dans des pays comme la France, des contraintes de couverture ont aussi été attachées aux licences ;
- le fait que la volumétrie unitaire soit plus élevée dans certains pays ne peut être pris en compte qu'en prenant en compte aussi le coût « commercial » attaché au développement d'offres à forte volumétrie.

En tout état de cause, la correction du benchmark devrait dès lors être globale et s'attacher à tous les aspects et tous les pays, et ne pas se focaliser sur le seul pays pour lequel il apparaît qu'il part d'une situation de coût *a priori* supérieure à celle de la France : le Royaume-Uni⁵.

Depuis la consultation publique lancée le 4 septembre 2008, l'Autorité a procédé à de nouveaux tests de sensibilité afin de quantifier l'impact des différentes spécificités nationales. Ces tests confirment l'importance de prendre en compte les différences entre pays et indiquent que, dans le cadre d'une tarification en référence aux coûts complets, il est normal que la France se situe dans le bas du *benchmark*, notamment compte tenu de sa structure de marché et du coût relativement moins élevé des licences.

Le tableau suivant présente les résultats obtenus à l'aide du modèle bottom-up d'un opérateur générique efficace. Les calculs sont effectués pour l'année 2008 avec un volume moyen mensuel de communications sortantes par abonné de 155 minutes par mois. Le coût de base (coûts de réseaux + *mark-up*) de la terminaison d'appel voix pour l'opérateur générique en 2008 est de 2,64c€. Les différents scénarios sont testés un par un, indépendamment les uns des autres et ne peuvent être additionnés ou superposés sans précaution.

[Tableau]

Les résultats des tests présentés ci-dessus confirment l'importance quantitative des spécificités nationales et montrent en particulier qu'il est normal, dans le cadre d'une régulation en référence aux coûts complets, que la France se trouve dans le bas du *benchmark* européen. On s'aperçoit par exemple que l'impact de la couverture du territoire, souvent invoqué par les opérateurs français pour justifier des coûts élevés est bien moindre que l'impact du prix des licences 3G qui se répercute directement sur le coût de la terminaison d'appel en coûts complets.

Commentaire de SFR

SFR avait reconnu dans sa réponse précédente que les coûts au Royaume-Uni devaient être supérieurs aux coûts en France à hauteur d'environ 1 c€/min. Le tableau joint par l'Autorité ne semble pas contredire cette analyse. En conséquence, la TA « corrigée à périmètre Français » du Royaume-

⁵ Voir ci après une étude quantifiée à ce sujet.

24 novembre 2008

Uni devrait être de 6,0 c€ et non de 7,0 c€. Cette correction ne change donc qu'à hauteur de 1% le constat que la proposition de l'Autorité est nettement inférieure aux autres pays européens.

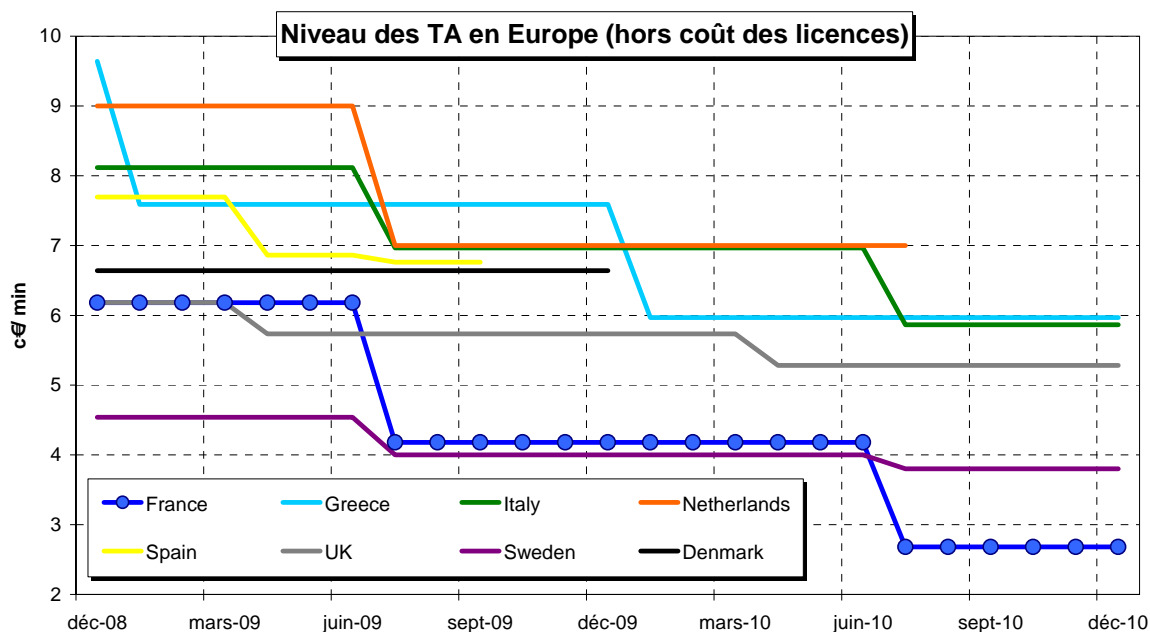
Il faut en outre distinguer les différences entre prix de licence effectivement déboursés par les opérateurs au Royaume-Uni et en France (comme l'a fait l'ARCEP dans son tableau) des valeurs de licences réellement retenues par les régulateurs dans les tarifs de TA. C'est cette dernière approche qu'il convient de retenir à des fins de comparaison de l'impact des coûts de licence sur la TA.

La licence 3G au Royaume-Uni est en effet valorisée selon la méthode dite du « *marginal forward looking opportunity cost* ». On notera que l'utilisation de cette méthode pour fixer le prix unitaire de la licence, ne contredit nullement le fait que les règles d'allocation entre trafic entrant, sortant et on-net soient établies en coût complet.

La TA choisie par l'OFCOM correspond selon cette méthode à une licence de 3,3 G£. Afin d'établir une comparaison des tarifs de terminaison d'appel hors impact des licences, il convient donc de soustraire de la TA du Royaume-Uni une licence de 3,3 G£ et non d'introduire dans la TA française une licence de 6,5 G€.

De plus, ce coût de licence au Royaume-Uni n'est à soustraire dans son intégralité du niveau de TA de l'OFCOM que seulement à partir d'avril 2010. En effet, jusqu'en 2006, l'OFCOM régulait uniquement le niveau de terminaison des appels 2G et excluait donc tout coût de licence UMTS. L'OFCOM a utilisé un "glidepath" de 4 ans allant du tarif existant d'avril 2006 (qui exclut la prise en compte des coûts de licence) à un tarif en avril 2010 (qui inclut les coûts de licence).

Entre 2007 et 2010, il ne faut retenir seulement qu'un pourcentage des coûts de licence afin de s'aligner sur le "glidepath" (allant donc de 25% la première année à 100% la dernière année). Les benchmarks ci-dessous établis à partir de données Vodafone illustrent les niveaux de TA fixés par les régulateurs avant et après exclusion des coûts de licence 3G.



En France : TA du projet de l'ARCEP soumis à consultation

Afin de compléter cette estimation des spécificités nationales, SFR s'est livrée à une analyse que l'on décrit ci-après à partir du modèle technico-économique de l'ARCEP. Dans la décomposition de l'ensemble des coûts d'un opérateur entre coûts fixes (i.e. indépendants des volumes de trafic) et coûts variables, on peut estimer que les spécificités nationales résultent principalement du niveau des

24 novembre 2008

coûts fixes (puisque ceux-ci comprennent les coûts de licences et les coûts de couverture). Les coûts variables dus à la capacité n'ont pas de raison d'être fondamentalement différents entre des pays comparables comme la France, le Royaume-Uni et l'Italie.

SFR a mesuré les différences en termes de coûts fixes tels que calculés par le modèle CMILT générique de l'ARCEP entre la France, le Royaume-Uni et l'Italie. Les coûts fixes du modèle sont obtenus en fixant la part de marché de l'opérateur générique à 1%. Les coûts au Royaume-Uni et en Italie sont estimés en modifiant les données d'entrées sur les géotypes de façon d'une part à concorder avec la superficie totale du pays et d'autre part à rééquilibrer la répartition des géotypes de façon à prendre en compte des degrés d'urbanisation différents. Les coûts de licence 2G et 3G sont choisis selon les coûts du pays modélisé. Les coûts fixes sont ensuite minutisés à partir de données Vodafone de façon à prendre en compte des volumes de trafic d'opérateurs comparables à SFR. On observe que le coût du modèle ainsi retraité au Royaume-Uni est légèrement supérieur au résultat français et que le coût en Italie est inférieur au coût français. Dans les deux cas, la différence est inférieure à [0,5-1,0] c€.

Les travaux d'harmonisation européenne

Bien que la majorité des opérateurs européens soient soumis à une obligation d'orientation vers les coûts, le *benchmark* correspond à une comparaison de tarifs et non de coûts. La mise en œuvre d'un même remède, l'orientation vers les coûts, sur des prestations comparables en Europe, peut mener à des décisions tarifaires très différentes, en raison notamment de l'utilisation de méthodologies ou de principes d'allocation très différents.

Dans sa décision d'analyse du marché de la terminaison d'appel du 4 octobre 2007, l'Autorité a ainsi mis en évidence, au-delà de caractéristiques nationales intrinsèques (structure du marché, couverture, etc.), d'importantes hétérogénéités dans la mise en œuvre de la régulation des terminaisons d'appel, et en particulier les méthodologies de coûts (comptabilisation des coûts, le périmètre des coûts pertinents, allocation, valorisation, etc.) utilisées par les régulateurs. Ces hétérogénéités perdurent.

Des travaux européens ont été lancés afin d'harmoniser ces différences. Le Groupe des régulateurs européens (GRE) a publié une position commune sur la symétrie des services de terminaison d'appel fixe et la symétrie des services de terminaison d'appel mobile⁴⁷.

Celle-ci confirme notamment position de l'Autorité sur la symétrie, et en particulier le fait que les terminaisons d'appel des opérateurs à long terme doivent tendre vers le niveau du coût considéré comme pertinent pour la prestation de terminaison d'appel vocal mobile que supporte un opérateur efficace et à ce titre être symétriques, mais que des asymétries peuvent être justifiées, du fait de différences de coûts exogènes ou, temporaires, dues à un mauvais ajustement des tarifs aux coûts. L'asymétrie des tarifs de terminaison est donc, selon la position commune du GRE, acceptable, mais doit être convenablement motivée. Elle présente par ailleurs les critères d'analyse communs permettant de justifier une asymétrie, cohérents avec ceux présentés par l'Autorité dans le chapitre précédent.

Par ailleurs, la Commission européenne a publié le 26 juin 2008 un projet de recommandation sur la régulation des services de terminaison d'appel fixe et mobile dans l'Union européenne, actuellement soumis à consultation publique jusqu'au 10 septembre 2008⁴⁸.

Bien que ce projet n'ait pas encore abouti à une Recommandation, et n'ait donc encore ce jour de valeur juridique, l'Autorité note que la proposition de la Commission a relancé la dynamique

⁴⁷ Position commune accessible à l'adresse internet suivante :

http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf

⁴⁸ Le projet et sa note explicative sont téléchargeables aux adresses suivantes :

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/termination_rates/termination.pdf

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/termination_rates/explanatory.pdf

24 novembre 2008

européenne dans le sens d'une baisse des niveaux de terminaison d'appel. A cet égard, elle rappelle que la dynamique a déjà existé (les niveaux de terminaison d'appel ayant été très fortement réduit au cours des années passées), mais semblait quelque peu ralentir récemment. La démarche de la Commission européenne semble avoir réengagé le mouvement à la baisse, les déclarations les plus récentes des régulateurs en matière de régulation des terminaisons d'appel correspondant toutes à des projets de baisses des niveaux des plafonds tarifaires.

D'ailleurs, dans sa réponse à la consultation publique de la Commission, le GRE indique qu'il partage fortement l'objectif d'assurer que les tarifs de terminaison d'appel fixe et mobile soient orientés vers les coûts et qu'il s'accorde sur le fait que cet objectif stratégique permettra de continuer à faire baisser les charges de terminaison, au bénéfice du consommateur. Il rappelle également qu'au cours des quatre dernières années les terminaisons d'appel mobile en Europe ont baissé de près de 40%, notamment du fait des encadrements tarifaires progressifs, lesquels assurent que cette tendance se maintiendra.⁴⁹

Commentaire de SFR

Les travaux du GRE n'ont à ce jour pas abouti sur la bonne référence de coût et, comme le souligne l'Autorité, le projet de Recommandation n'a pas encore abouti. A ce jour aucun projet de régulateur (hormis l'Autorité) n'a été justifié sur la base du coût incrémental et le projet de l'Autorité a donc pour effet de préempter le projet européen et donc, au cas où la Recommandation serait modifiée, de rendre plus difficile voire impossible toute convergence des méthodologies européennes.

3.3.2. Les références de coûts

L'Autorité a indiqué plus haut que la prise en compte des différences entre pays indiquent que, dans le cadre d'une tarification en référence aux coûts complets, il est normal que la France se situe et se maintienne dans le bas de la comparaison européenne pour ce qui est des tarifs de terminaisons d'appel, lesquels ont par ailleurs vocation à globalement baisser en Europe.

Les données de coûts dont l'Autorité dispose au niveau national, montrent également qu'il est pertinent que les plafonds tarifaires de terminaison d'appel vocal mobile en France continuent à baisser.

Les états de comptabilisation des coûts et de revenus audités issus de la comptabilité réglementaire ainsi que les modélisations de coûts de réseaux d'un opérateur générique efficace, dont le calibrage résulte lui-même notamment d'une réconciliation avec les données de la comptabilité réglementaire, sont deux sources permettant d'obtenir des données de coûts complets ou incrémentaux.

Pour calculer le coût incrémental de la terminaison d'appel, deux méthodes peuvent être employées :

- d'une part, les données issues de la comptabilité réglementaire des opérateurs entre 1999 et 2007 permettent, en utilisant des hypothèses raisonnables de taux de progrès technique et de coût moyen pondéré du capital, d'évaluer la relation entre les coûts d'un opérateur efficace et son volume de trafic, puis d'en déduire une estimation du coût incrémental d'une terminaison d'appel pour un opérateur efficace ;
- d'autre part, en utilisant le modèle « *bottom-up* » d'opérateur efficace métropolitain, il est possible de calculer un coût incrémental, comme la différence entre le coût total du réseau et le coût d'un réseau modélisé sans l'incrément correspondant. Cette différence peut ensuite être ramenée, le cas échéant, à la minute d'incrément. Cette méthode permet de mesurer le coût le coût incrémental de la terminaison d'appel en prenant comme incrément le trafic entrant.

⁴⁹ Ce document est accessible à l'adresse internet suivante :

http://erg.eu.int/doc/publications/consult_term_rates/erg_08_31_rev1_resp_publ_cons_term_rates.pdf

24 novembre 2008

L'ensemble de ces calculs donnent des résultats cohérents et indiquent que le coût incrémental d'une terminaison d'appel d'un opérateur métropolitain se situe dans une fourchette très certainement comprise entre 1 et 2 centimes d'euros. Ce résultat provient de premières estimations et nécessitera d'être affiné ultérieurement. On peut noter que la logique incrémentale donnerait des résultats bien inférieurs pour le coût incrémental d'une terminaison d'appel fixe, ce qui résulte du fait qu'une partie de la boucle locale radio mobile (capacitaire) est sensible au trafic.

Dans le cadre d'une tarification en référence aux coûts incrémentaux, la cible à viser au terme de la période de transition nécessaire (cf. partie 3.1) est ainsi comprise entre 1 et 2 centimes d'euros. Que cette estimation soit une fourchette qui nécessite d'être affinée ne remet donc pas en cause le fait que les tarifs actuels sont très supérieurs à la cible.

L'Autorité note à titre incident que les plafonds tarifaires de terminaison d'appel sont aujourd'hui encore très supérieurs à une cible qui resterait fixée en référence aux coûts complets. Les sources dont elle dispose au niveau national indiquent en effet qu'en 2008 le coût complet de la terminaison d'appel d'un opérateur efficace métropolitain se situe dans une fourchette comprise entre 2,4 et 2,9 centimes d'euros. Il convient en outre de noter que les niveaux de coûts complets que l'on pourra observer en 2009 et 2010 sur le même périmètre, seront certainement inférieurs compte tenu du progrès technique et des économies d'échelle. Ainsi, il est possible d'affirmer que le coût complet de la terminaison d'appel en 2009 et 2010 sera inférieur à 3 centimes d'euros.

Commentaire de SFR

S'agissant des coûts complets, le modèle « bottom-up » souffre de trop nombreuses insuffisances pour pouvoir être utilisé pour estimer le coût d'un opérateur efficace.

S'agissant des coûts comptables, la valeur retenue par l'Autorité doit être appréciée au regard des choix méthodologiques qui ont été retenus :

- choix d'exclure certains coûts (dans une approche qui revient in fine à exclure les coûts fixes : cartes SIM, amortissement des licences sur une durée plus longue que la durée d'exploitation, exclusion des coûts de la messagerie vocale alors même que les volumes entrants sont l'inducteur de coût pertinent...);
- choix de prendre l'amortissement historique alors que l'amortissement économique est plus pertinent, et est d'ailleurs retenu largement dans la régulation du marché fixe ;
- choix de ne pas prendre en compte le fait que la régulation ex-post au coût comptable est insuffisante pour inciter à l'investissement efficace ;
- choix de ne retenir aucun coût commercial dans le périmètre pertinent (ce qui n'est pas le cas de nombreux autres régulateurs) ;
- choix d'allocation par clé « ad hoc » et non à partir d'une règle d'allocation économique du type « Shapley-Shubik » plus pertinente (en tout cas, plus pertinente que la règle du coût incrémental).

SFR constate que la référence retenue par l'Autorité est la plus basse de toutes les références possibles. SFR a exposé plusieurs méthodes de coûts complets qui prennent en compte en tout ou partie les différents critères précédents : ces résultats vont de 3,0 c€ à 25 c€. A cet égard, il est intéressant de noter que la prise en compte d'une règle d'amortissement économique avec une allocation de type « Shapley-Shubik » (sans prise en compte des coûts commerciaux) donnerait un coût de 7,1 c€ supérieur à la TA actuelle.

La proposition de l'Autorité préjuge du résultat de la future Recommandation européenne sur les méthodologies pertinentes de calcul des coûts de terminaison d'appel et rend plus difficile voire impossible une future harmonisation européenne.

3.4. Discussion sur l'encadrement tarifaire relatif aux BPN

Concernant les tarifs applicables aux Blocs Primaires Numériques (BPN), l'Autorité ne dispose pas d'élément nouveau par rapport à l'analyse de marché du 4 octobre 2007. Ne disposant pas de référence de coûts précise sur les BPN des opérateurs mobiles, elle choisit donc de conserver la

24 novembre 2008

même référence, à savoir les tarifs pratiqués par France Télécom sur son réseau fixe. Il convient néanmoins de mettre en oeuvre une politique de convergence du prix des BPN de Bouygues Télécom vers ceux de ses concurrents. Elle rappelle qu'à ce jour, *Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes* -53- ces prestations sont beaucoup moins structurantes que les prestations de terminaison d'appel sur le marché de l'interconnexion mobile, dans la mesure où elles représentent environ 2% des revenus directs d'interconnexion des opérateurs mobiles. Le volume en minutes constitue à ce jour selon l'Autorité le principal inducteur de coûts de la majorité des éléments de réseau sollicités par la fourniture de la prestation de la terminaison d'appel vocal mobile. Toutefois, elle n'exclut pas que cette pratique, qui peut s'expliquer par des raisons historiques, puisse avoir vocation à être remplacée à moyen terme par une tarification ou la composante tarifaire forfaitaire au BPN, i.e. tarification à la capacité maximale de communications pouvant être terminées simultanément sur un réseau mobile et indépendante de la durée, verrait son poids relatif renforcé, voire deviendrait prépondérant.

3.5. L'encadrement tarifaire s'appliquant à Orange France, SFR et Bouygues Telecom

Au vu des éléments présentés, l'Autorité considère qu'à terme la meilleure solution pour répondre aux objectifs concurrentiels qu'elle a identifiés consiste à fixer des tarifs orientés vers les coûts en référence à l'approche en coûts incrémentaux de long terme, l'incrément correspondant à l'ensemble du trafic entrant d'un opérateur efficace. Cependant, compte tenu des niveaux tarifaires actuels, cela reviendrait à baisser de manière très significative les niveaux de terminaison d'appel mobile et infliger un choc trop rapide sur les marchés, et donc pourrait entraîner des effets indésirables. Une période de transition permettant d'aller à un rythme raisonnable vers les coûts incrémentaux est donc nécessaire. Pour cette même raison, elle propose une transition en deux marches, une première baisse intervenant au 1^{er} juillet 2009 pour un an, permettant aux opérateurs d'ajuster une première fois leurs offres et d'analyser la réaction du marché, afin de pouvoir mieux s'adapter, *via* ce retour d'expérience, à la seconde baisse, qui interviendra au 1^{er} juillet 2010. Aussi, cette baisse progressive en deux étapes permet la mise en oeuvre de marches relativement moins importantes.

L'encadrement tarifaire sur la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010

Pour la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, l'Autorité impose un prix maximum de la terminaison d'appel vocal mobile « intra-ZA » au plus égal à 4,5 c€/min pour Orange France et SFR, et au plus égal à 6 c€/min pour Bouygues Telecom.

Les plafonds suscités sont imposés aux prix de la terminaison d'appel vocal mobile « intra- ZA » pratiqués en heures pleines. Dans la mesure où un opérateur mobile considèrerait qu'une modulation horaire de sa charge de terminaison d'appel serait une incitation efficace pour que les opérateurs répartissent plus efficacement la livraison du trafic au point d'interconnexion, l'Autorité invite cet opérateur à fixer pour les heures creuses un tarif inférieur au plafond tarifaire maximum qu'elle a imposé (au tarif heures pleines).

Ces évolutions correspondent à une baisse relative du prix maximum de terminaison d'appel vocal d'environ 30,8% pour Orange France et SFR, et d'environ 29,4% pour Bouygues Telecom.

L'encadrement tarifaire sur la période allant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2010

Pour la période allant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2010, l'Autorité impose, un prix maximum de la terminaison d'appel vocal mobile « intra-ZA » au plus égal à 3 c€/min pour Orange France et SFR, et au plus égal à 4 c€/min pour Bouygues Telecom.

Les plafonds suscités sont imposés aux prix de la terminaison d'appel vocal mobile « intra- ZA » pratiqués en heures pleines. Dans la mesure où un opérateur mobile considèrerait qu'une modulation horaire de sa charge de terminaison d'appel serait une incitation efficace pour que les opérateurs répartissent plus efficacement la livraison du trafic au point d'interconnexion, l'Autorité invite cet

24 novembre 2008

opérateur à fixer pour les heures creuses un tarif inférieur au plafond tarifaire maximum qu'elle a imposé (au tarif heures pleines).

Ces évolutions correspondent à une baisse relative du prix maximum de terminaison d'appel vocal d'environ 33.3% pour Orange France et SFR, et d'environ 33.3% pour Bouygues Telecom.

L'Autorité considère que, sur les deux périodes considérées, les structures de coûts des trois opérateurs sont compatibles avec ces niveaux de terminaison d'appel.

En ce qui concerne la différenciation accordée à Bouygues Telecom, les différents facteurs susceptibles de justifier un écart de terminaison d'appel sont compatibles avec les niveaux de terminaison d'appel respectivement imposés.

Comme précisé précédemment, la différenciation tarifaire en faveur de Bouygues Telecom n'a pas vocation à perdurer. L'horizon temporel de la fin de la prise en compte de coûts supplémentaires supportés par Bouygues Telecom qui justifient l'asymétrie accordée correspond à la date à laquelle les tarifs de terminaison d'appel seront considérés comme étant alignés sur les références pertinentes de coûts. Ainsi, l'Autorité considère que l'existence d'une asymétrie pour Bouygues Telecom résultant du caractère progressif de la convergence des tarifs vers les coûts dans un contexte de déséquilibres de trafic peut être justifiée tant que les terminaisons d'appel ne sont pas alignées sur les coûts incrémentaux.

L'encadrement tarifaire des BPN du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010

En ce qui concerne les blocs primaires numériques, l'Autorité définit l'encadrement tarifaire suivant :

Pour la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010, l'Autorité impose que le prix annuel d'un BPN n'excède pas 2 939 € pour Orange France et SFR.

Pour la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010 d'une part, l'Autorité impose que le prix annuel d'un BPN n'excède pas 3800€ pour Bouygues Telecom. Pour la période allant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2010 d'autre part, l'Autorité impose que le prix annuel d'un BPN n'excède pas 3 500 € pour Bouygues Telecom.

3.6. Perspectives, évolutions futures relatives au contrôle tarifaire

L'Autorité a indiqué qu'une période transitoire est nécessaire pour permettre au marché de s'adapter, et envisage donc de descendre progressivement vers la cible correspondant aux coûts incrémentaux de long terme d'un opérateur efficace. Elle ne peut pas s'engager aujourd'hui sur une échéance finale à laquelle les niveaux de plafonds tarifaires rejoindront la cible. En effet, elle estime pertinent d'adapter la transition au regard de l'évolution du marché. A cet égard, si elle est en accord avec la Commission sur le fait qu'une harmonisation des méthodes est nécessaire, et notamment l'utilisation d'une référence aux coûts incrémentaux de long terme en matière de régulation des tarifs des services de terminaison d'appel sur l'ensemble des marchés, il ne lui semble pas qu'une échéance unique et relativement rapide pour l'ensemble des marchés européens pour atteindre cette cible en niveaux doive s'imposer. En effet, elle considère que, bien qu'il soit pertinent d'éviter qu'un trop fort écart se creuse entre les pays en matière de mise en œuvre et de rapidité de la transition, cette période transitoire doit être adaptée, notamment, au contexte national, qu'il s'agisse de la situation concurrentielle et de la concentration des acteurs, du développement du marché et notamment des profils de consommation (répartition prépayé postpayé), ou du niveau de départ de la transition vers les coûts incrémentaux.

Cette période de transition est nécessaire au marché pour s'adapter, mais permettra par ailleurs à l'Autorité d'approfondir son travail sur les coûts incrémentaux de long terme d'un opérateur efficace. En particulier, son estimation du niveau de ces coûts, si elle est fiable, reste encore comprise dans



24 novembre 2008

une fourchette relativement large et nécessite encore d'être affinée, afin de pouvoir prendre en compte une cible plus précise au fur et à mesure que les tarifs se rapprocheront des coûts incrémentaux de référence. L'Autorité travaillera avec les acteurs sur ce sujet. La décision n° 07-128 susvisée de comptabilisation des coûts et de séparation comptable pourra notamment évoluer afin d'assurer que les spécifications précisées dans le cadre des restitutions réglementaires des opérateurs au titre de l'obligation de comptabilisation des coûts et de séparation comptable, qui sont aujourd'hui en coûts historiques et en coûts complets soient adaptées à la définition de cette nouvelle référence de coûts et permettent une évaluation fiable et précise des niveaux des coûts incrémentaux de long terme des opérateurs mobiles métropolitains. De même, une évolution du modèle « *bottom-up* » de modélisation d'un opérateur générique métropolitain pourra être envisagée en ce sens.

Enfin, au niveau européen, des travaux d'approfondissement sur les coûts incrémentaux pourront être menés au sein du GRE.

Commentaire de SFR

Voir commentaires précédents.