

Réponse d'Outremer Telecom à la consultation de l'Autorité de régulation des communications électroniques sur son projet de décision relative aux référentiels de coûts des opérateurs mobiles ultramarins de février 2009

Introduction

Outremer Telecom tient à saluer le travail d'élaboration fait par l'ARCEP pour adapter le modèle de coûts de terminaison d'appel à des opérateurs mobiles génériques pour les zones Antilles-Guyane et Réunion-Mayotte, et introduire les évolutions nécessaires résultants des remarques et commentaires des opérateurs à l'issue de la première consultation.

Les résultats intermédiaires montrent que ces coûts sont en fait très proches de ceux calculés pour la métropole, autour de 2,7€cts en 2008, 1,8€cts et 2€cts en 2011 pour un opérateur générique et sans doute bien moins pour un opérateur dominant, par rapport aux niveaux actuels des tarifs de terminaison. Si ces résultats sont intéressants en eux-mêmes, la modélisation est insuffisante pour refléter tous les éléments devant être pris en compte par le régulateur pour la fixation des niveaux maximaux des tarifs de terminaison d'appel. En effet, l'analyse comparative des marchés domiens et métropolitains montre, elle, des différences significatives au niveau du jeu concurrentiel qui justifient une approche spécifique des remèdes à appliquer.

En particulier, il faut souligner que le contexte d'ouverture du marché de la téléphonie mobile en Outre-mer fut radicalement différent de celui qu'a connu la métropole. Ce marché présente en effet la particularité d'avoir vu les opérateurs mobiles historiques lancer leur activité dans un contexte monopolistique puisqu'Orange a fait le choix dans un premier temps de ne pas s'implanter à la Réunion, tandis que SFR faisait le choix de ne pas s'implanter dans la zone Antilles-Guyane. Ainsi, **ces opérateurs ont bénéficié d'une période de monopole de l'ordre de cinq ans qui affecte encore à ce jour profondément la structure du marché.** Ils tirent ainsi un bénéfice très important de cette situation qui leur permet notamment de dégager des profits « hors norme ».

A l'inverse, le retard pris dans le développement du marché mobile dans les DOM, en particulier, du fait des pratiques de verrouillage du marché par les opérateurs historiques, a conduit les seconds entrants et encore plus les troisièmes à pénétrer un marché déjà mature avec une très faible fluidité des abonnés et donc dans un contexte très difficile comparé à la Métropole.

Cet héritage freine aujourd'hui encore le développement de la concurrence sur les marchés domiens. Ainsi, comme l'ARCEP le rappelait elle-même récemment dans son Avis n° 2008-0098 au Conseil de la concurrence où elle constatait qu'en dépit des mesures conservatoires prises en 2004 pour contrer les abus de position dominante **d'Orange Caraïbe, ce dernier conserve toujours une part de marché de l'ordre de 80% lorsqu'elle est mesurée en valeur. La situation est encore plus critique à la Réunion avec SRR.**

Pour Outremer Telecom, cet écart considérable de taille se traduit logiquement par un déséquilibre important de trafic entrant-sortant, un phénomène décrit par l'ARCEP dans sa décision du 4 octobre 2007¹. Ce déséquilibre est amené de surcroît à s'amplifier du fait du lancement des offres « Trio² », c'est-à-dire de forfaits incluant de l'illimité vers tous les réseaux, ce qui est la seule façon pour Outremer de riposter aux effets clubs dont jouissent artificiellement ses concurrents.

Ainsi, compte tenu :

- des spécificités du marché des DOM qui impactent gravement sa situation concurrentielle et perdureront vraisemblablement au-delà de la prochaine période de régulation,
- des niveaux de coûts probablement comparables entre les gros opérateurs en Métropole et leurs filiales dans les DOM,
- de l'intérêt pour les consommateurs de voir émerger une concurrence durable et innovante dans les DOM.

Il nous apparaît ainsi absolument nécessaire:

1. que les niveaux des tarifs de terminaison d'appel des opérateurs historiques ultramarins s'orientent désormais vers les coûts moyens incrémentaux de long terme;
2. de maintenir une asymétrie des tarifs de terminaisons d'appel au profit des opérateurs nouveaux entrants plus importante que celle existante en Métropole (entre Orange, SFR d'un côté et Bouygues Telecom de l'autre), tout du moins pour Outremer Telecom, à la fois le plus vulnérable et le plus commercialement innovant des opérateurs domiens.

Ces deux orientations essentielles pour l'instauration et le progrès d'une concurrence pérenne en Outre-mer sont en partie développées ci-après dans les réponses aux questions posées par la consultation de l'Autorité.

¹ Décision 2007-0810 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes 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.

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

Q1 : L'Autorité invite les acteurs à lui faire part de leurs commentaires sur son appréciation de la pertinence de l'analyse comparative de Groupe des Régulateurs Européens comme référence pour la fixation des plafonds de terminaison d'appel en outre-mer.

Les limites de l'analyse comparative du GRE ont été clairement identifiées par l'ARCEP : les spécificités nationales qui doivent être prises en compte pour interpréter et utiliser cette comparaison européenne sont nombreuses, et l'estimation de leurs effets cumulatifs par rapport à la situation française délicate. A supposer qu'un tel redressement puisse être effectué, l'analyse serait encore affectée par l'hétérogénéité des méthodologies de coûts des régulateurs européens.

En vue de la détermination des tarifs en France, l'intérêt d'un benchmark européen, en tant que source d'information externe sur les politiques d'orientation vers les coûts, est donc, malheureusement, encore limité. Tant que les travaux européens sur l'harmonisation de ces différences ne seront pas achevés et mis en œuvre, il nous semble prématuré de faire appel à ce type de comparatif.

Dans le cas particulier des DOM, la pertinence de recourir à un benchmark européen pour la fixation des plafonds tarifaires de terminaison d'appel est encore plus limitée compte tenu de déséquilibres concurrentiels plus forts et vivaces qu'en métropole ou en Europe en général.

Ainsi en termes de structure du marché : le marché des DOM est caractérisé par une asymétrie persistante des parts de marché² bien plus forte qu'en Europe, et par un manque de fluidité, entretenu par des pratiques anticoncurrentielles aussi sans équivalent, malgré des évolutions encourageantes constatées après l'intervention du Régulateur et de l'Autorité de Concurrence³.

De ce fait, il nous semble que la position de la Commission Européenne en faveur de la symétrie des tarifs de terminaisons d'appel mobile, compréhensible pour des marchés au fonctionnement concurrentiel déjà satisfaisant, ne puisse s'appliquer mutatis mutandis dans les DOM.

Q2 : L'Autorité invite les acteurs à se prononcer sur la pertinence de la prise en compte des restitutions comptables réglementaires des deux opérateurs ultramarins historiques pour la fixation des plafonds tarifaires de terminaison d'appel en outre-mer

Il n'appartient pas à un acteur comme Outremer Telecom de se prononcer sur la pertinence et la fiabilité des informations que l'Autorité reçoit des opérateurs et en particulier d'Orange Caraïbes et SRR qui sont soumis à des obligations de communication et d'orientation vers les coûts eu égard à leur dominance sur leur marché respectifs.

² Conseil de la concurrence, avis n° 07-A-05 du 19 juin 2007 relatif à une demande d'avis de l'ARCEP dans le cadre de la procédure d'analyse du marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles (cf. § 17).

³ Conseil de la concurrence, avis n° 07-A-01 du 1^{er} février 2007 relatif à une demande d'avis de l'ARCEP portant sur l'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles des sociétés Outremer Télécom et St Martin & St Barthélemy Tel Cell dans la zone Antilles Guyane (cf. § 17)

Par ailleurs, il faut souligner le fait que les restitutions comptables des opérateurs historiques ne sauraient traduire les coûts d'un opérateur efficace, mais plutôt ceux d'opérateurs en situation dominante sur leur marché, et qui n'ont pas d'incitation à optimiser leur structure de coûts.

D'autre part, les restitutions comptables de SRR s'arrêtent à l'année 2007, année à laquelle Outremer Telecom a ouvert son réseau à la Réunion et a commencé à redynamiser ce marché. L'impact de cette arrivée n'a donc pas pu se faire ressentir dans les chiffres communiqués par SRR.

Par conséquent, les restitutions réglementaires n'ont qu'un intérêt limité et ne sauraient que constituer un plafond des tarifs de terminaisons d'appel mobile dans les DOM.

Q3 : L'Autorité invite les acteurs à se prononcer sur la pertinence de la prise en compte de ces surcoûts d'assurance liés aux spécificités géographiques et climatiques des territoires d'outre-mer et à fournir, le cas échéant, une évaluation de leur montant, en vue de leur éventuelle prise en compte ultérieure dans les modèles.

Outremer Telecom confirme l'existence d'un surcoût d'assurance lié aux spécificités géographiques des DOM qu'elle estime à 10%. Ce surcoût s'explique notamment par la garantie « catastrophe naturelle », qui est obligatoire et qui couvre la garantie Tempêtes Ouragans Cyclones (TOC).

Q4 : L'autorité invite les acteurs à se prononcer sur les évolutions des modèles de coûts des opérateurs génériques depuis la consultation publique de septembre 2008.

Outremer Telecom n'a pas de remarques particulières sur les évolutions des modèles de coûts. Cependant, il nous semble que les remarques techniques communiquées par Outremer Telecom n'aient pas toutes été prises en compte.

Une liste des réponses à reconsidérer est fournie en annexe.

Q5 : L'Autorité invite les acteurs à lui faire part de leurs commentaires sur les tests de sensibilité résultant de l'ajustement du calibrage des modèles.

Outremer Telecom considère que les tests de sensibilité sont fiables et reflètent le comportement d'une économie à coûts fixes. De plus, l'impact de la sensibilité aux variations des différents paramètres est d'autant plus fort que la part de marché est faible, ce qui traduit un différentiel de coûts de terminaison d'appel plus important qu'en métropole au regard de la forte asymétrie des parts de marché, en particulier à la Réunion.

Q6 : Plus généralement, à l'occasion de cette deuxième consultation publique sur les modèles d'opérateurs génériques actifs en outre-mer, l'Autorité invite les acteurs à lui faire part de tout nouveau commentaire relatif à cette modélisation.

L'Autorité souhaite également obtenir la position des acteurs sur les apports et les limites de son utilisation dans le cadre de la fixation des tarifs de terminaison d'appel outre-mer pour l'année 2010.

Globalement, Outremer Telecom considère que le modèle de coûts générique de l'Autorité est fiable et que son utilisation est pertinente dans le cadre de la fixation des tarifs de terminaison d'appel outre-mer pour les opérateurs dominants sur le marché de détail, sous réserve des observations figurant, dans le présent document, en réponse à la Q7.

En revanche, s'agissant de la fixation des tarifs de terminaison d'appel d'un opérateur comme Outremer Telecom, les résultats de ce modèle présentent un intérêt tout relatif à court et moyen terme, eu égard la nécessité de prendre en compte les considérations essentielles développées en réponse à la Q7.

Nous avons noté que de nombreuses remarques techniques dont nous avons fait part au service responsable de l'ARCEP ont été prises en compte.

PARTIE 2 : Vers une régulation en référence aux coûts incrémentaux de long terme

Q7 : L'Autorité invite les acteurs à lui faire part de leurs commentaires sur la pertinence de la fixation des plafonds tarifaires de terminaison d'appel en référence aux coûts incrémentaux de long terme.

- a) Outremer Telecom se félicite que l'ARCEP ait décidé de faire évoluer le concept de coûts pertinents pour la régulation de la terminaison d'appel et d'introduire une orientation des tarifs en référence aux coûts incrémentaux de long terme en lieu et place de la référence aux coûts complets retenus jusque là.

Outremer est favorable à une orientation des tarifs de terminaison d'appel vers les CMILT à la condition qu'une approche clairement différenciée soit adoptée selon le critère de part de marché :

- Pour les gros opérateurs qui jouissent de parts de marché dominantes, l'orientation sur leurs coûts incrémentaux devrait être aussi rapide que possible sans déstabilisation inefficace du marché⁴.
- Pour apprécier le rythme souhaitable de convergence des petits opérateurs, les considérations à prendre en compte, outre le niveau initial du tarif de terminaison, sont d'une toute autre nature : elles concernent essentiellement l'ampleur des asymétries, des déséquilibres actuels

⁴ A ce titre, par rapport au développement du modèle de coût, et indépendamment des travaux de l'ERG non achevés à ce jour, Outremer Telecom aurait aimé que cette question subtile mais cruciale eût fait l'objet d'investigations aussi approfondies et objectives que possible, de façon à ce que les surestimations du passé des coûts réels de ces opérateurs ne deviennent pas des surestimations aujourd'hui de leurs capacités d'absorption des baisses de tarifs.

et prévisibles, en dehors de leur contrôle, qui affectent leur capacité à atteindre des parts de marché critiques, pour pouvoir se maintenir dans le jeu concurrentiel.

Dans les DOM, ces déséquilibres sont clairement d'une plus grande gravité que ce qui peut être observé en Métropole. L'asymétrie des parts de marché entre les opérateurs historiques et Outremer Telecom, résulte naturellement de dates d'entrée sur le marché différentes mais aussi d'autres éléments exogènes.

Le déséquilibre de trafic entrant-sortant devrait aller en s'amplifiant du fait de la riposte contrainte « Trio² ». Enfin, il ne fait guère de doute que le décalage entre les tarifs de terminaison d'appel pratiqués par Orange Caraïbes et SRR et leurs coûts réels, est nettement plus important que celui dont bénéficient leurs maisons mères en Métropole.

- b) Outremer Telecom partage l'analyse de l'ARCEP selon laquelle les coûts complets distribués surestiment les coûts de production internalisés de la terminaison d'un appel externe, qui devraient être le périmètre pertinent pour la fixation des tarifs de terminaison d'appel. Si les coûts complets extraits du modèle sont faibles par rapport aux tarifs de terminaison actuels, leur utilisation pour la détermination des futurs tarifs est encore source d'inefficacités⁵ et contribue à la persistance de déséquilibres concurrentiels. En vue de l'établissement d'une concurrence saine et d'un usage optimal des consommateurs des services de téléphonie mobile, seuls des tarifs alignés sur les seuils minimaux que sont les coûts incrémentaux de long terme sont à même de donner le bon signal aux opérateurs : celui de la « neutralité » par rapport à la destination de l'appel.
- c) Outremer Telecom adhère totalement à l'analyse de l'ARCEP sur les distorsions concurrentielles induites par des tarifs de terminaison d'appel supérieurs aux coûts internes de production de la terminaison d'appel.

Cet écart est de nature à inciter la différenciation tarifaire sur le marché de détail « *on net / off net* », généralement sous la forme d'offres d'abondance « *on net* ». Outre le fait que leur caractère discriminatoire n'est en lui-même d'aucune utilité du point de vue du consommateur, ces offres conduisent surtout, lorsqu'elles sont combinées à des parts de marchés initiales asymétriques, à un déséquilibre du jeu concurrentiel via des effets clubs pénalisant artificiellement les petits opérateurs. Comme le souligne l'Autorité elle-même, afin d'échapper au cercle vicieux de ces effets clubs, l'opérateur de petite taille ne peut répliquer de manière pertinente qu'avec des offres d'abondance à la fois « *on net* » et « *off net* ». Mais alors les déficits de solde d'interconnexion qu'elles entraînent mécaniquement, sont non seulement susceptibles de peser sur sa viabilité économique mais constituent une rente au profit de ses concurrents les autorisant à une plus grande agressivité concurrentielle.

- d) Outremer Telecom adhère totalement à l'analyse de l'ARCEP sur les différences importantes de niveau de terminaison d'appel entre le fixe et le mobile au-delà des différences technologiques.

Hormis le fait que ces différences de niveau de terminaison d'appel conduisent à des modifications artificielles des comportements de consommation, elles constituent une contribution injustifiée des abonnés fixes au développement des réseaux mobiles apportant ainsi une « sur-rente » de situation aux opérateurs mobiles dominants et par là même freinant le développement des opérateurs fixes.

Outremer Telecom étant un opérateur intégré, il se retrouve pénalisé sur le segment fixe par un niveau de terminaison d'appel sortant très largement supérieur au niveau de terminaison d'appel entrant sur le segment fixe, et par ailleurs incapable d'atteindre une taille critique du fait des asymétries et des déséquilibres actuels sur le segment mobile.

⁵ Pertes des communications dont l'utilité pour l'appelant est inférieure au coût de production mais l'utilité partagée supérieure.

En conclusion, Outremer Telecom souhaite rappeler les principaux éléments de sa position sur la question de régulation des terminaisons d'appel, et qui ont été détaillées dans sa réponse à la consultation de septembre 2008.

La position d'Outremer Telecom peut se résumer ainsi :

- autant l'asymétrie Métropole/DOM chez les opérateurs dominants n'a guère de raison de se maintenir, et doit être neutralisée le plus rapidement possible,
- autant celle entre gros et petits opérateurs domiens doit pour des raisons objectives (dates d'entrée, parts de marché, comportement concurrentiel..), refléter l'amplitude des déséquilibres concurrentiels propres à ces marchés,
- pour Outremer Telecom, une réciprocité retardée des tarifs de terminaisons d'appel de plusieurs années est nécessaire à sa viabilité économique en tant qu'acteur innovant du marché, et qui subit un déséquilibre de trafic entrant-sortant accru par ses offres d'abondance.