



Consultation publique sur l'attribution de licences 3G dans la bande 2,1 GHz en France métropolitaine

Réponse de l'UFC-Que Choisir

Juin 2008

Question n°2. Avez-vous des commentaires sur l'analyse de l'ARCEP selon laquelle il est aujourd'hui important d'attribuer les fréquences FDD de la bande 2,1 GHz, et selon laquelle les ressources disponibles ne seront pas suffisantes pour satisfaire toutes les demandes ?

Le marché de la téléphonie est, en France, sclérosé depuis des années. Il existe une faible rivalité entre les trois opérateurs de réseaux, et les MVNOs de leur côté ne bénéficient pas, sur le marché de gros, de conditions suffisamment avantageuses pour les concurrencer. L'attribution des fréquences FDD de la bande 2,1 Ghz est une formidable opportunité d'insuffler une nouvelle dynamique à un secteur qui néglige le consommateur depuis trop longtemps. C'est pour cela que la priorité de l'ARCEP doit être de permettre l'entrée sur le marché d'un nouvel entrant.

Question n°3. Avez-vous des commentaires sur le constat de l'ARCEP selon lequel une révision des conditions d'attribution est nécessaire pour attribuer les fréquences ? Un nouvel entrant serait-il aujourd'hui candidat aux conditions, y compris financières, prévues par l'appel à candidatures de 2007 ?

Il n'y a aucune raison qu'un candidat accepte aujourd'hui des conditions qu'il a rejetées en 2007. Par ailleurs, compte tenu de l'évolution du marché, de sa maturation mais également de la transformation du contexte socio-économique il ne serait pas rationnel de contraindre le nouvel entrant à respecter les mêmes conditions que les opérateurs installés. Par ailleurs, l'objectif de l'ARCEP et du gouvernement doit clairement être la maximisation du bien-être collectif. Par conséquent, la capacité du nouvel entrant à restaurer une concurrence au bénéfice du consommateur et des autres acteurs du secteur (fournisseur d'équipements, de contenus, MVNO) et la solidité du dossier du candidat doivent primer sur les aspects financiers.

Question n°5. Quelle est votre analyse de la situation concurrentielle du marché mobile ?

Comme nous l'avons souligné à la question 2 le marché de la téléphonie mobile n'est pas concurrentiel. Le marché reste dominé par trois opérateurs de réseau et les deux premiers s'accaparent à eux seuls 80% du marché. Il paraît difficile dans ces conditions que se développe une réelle rivalité. Ce constat est corroboré par les différentes études réalisées par

l'association notamment celle portant sur l'évolution des prix entre 2003 et 2007. Il apparaît que dans la majorité des cas les prix ont augmenté ou au mieux stagné¹ !

Notre étude met également en évidence que les MVNOs ne sont pas en mesure de concurrencer les opérateurs de réseaux ce qui explique d'une part qu'ils ne sont pas parvenus à stimuler la concurrence et d'autre part que leurs parts de marché soient toujours aussi faibles.

Cette impuissance des MVNOs s'explique notamment par l'absence d'un réel pouvoir de négociation de ces acteurs. On peut d'ailleurs souligner que cela est en partie le résultat d'une ouverture du marché aux MVNOs relativement catastrophique. Plusieurs dizaines d'opérateurs, petits et non organisés, ont été contraints de négocier avec deux opérateurs puissants² sur un marché non encadré. Il est difficile d'imaginer que l'on ait pu croire qu'il y aurait une issue positive à ce processus, d'autant plus que le modèle de MVNO minimaliste adopté laisse ces acteurs, durablement, dépendants des opérateurs. Ils ne peuvent pas, par conséquent, espérer que l'augmentation de leurs parts de marché leur donnera un pouvoir de négociation supplémentaire.

Question n°6. Quels seraient d'après vous les effets de l'entrée d'un quatrième opérateur mobile ? Dans quelle mesure l'autorisation d'un quatrième opérateur mobile serait-elle à même de stimuler la concurrence au bénéfice du consommateur ?

Si l'ARCEP et le gouvernement ont pour objectif d'installer une réelle concurrence sur le marché de la téléphonie mobile ils n'ont pas d'autre choix que de favoriser l'entrée d'un quatrième opérateur. En effet, seul un quatrième opérateur peut casser l'inertie de ce marché. Tout d'abord sur un marché de renouvellement un nouvel entrant devra faire des offres de détail particulièrement agressives pour pouvoir capter la clientèle des opérateurs en place, puis pour rentabiliser au plus vite ses investissements il sera contraint d'accueillir sur son réseau un maximum de MVNOs. Pour attirer ces acteurs ses tarifs de gros seront nécessairement plus compétitifs que ceux des opérateurs « historiques », ce qui permettra aux MVNOs de faire enfin des offres attractives.

Question n°8. L'amélioration des conditions d'accueil des MVNOs vous paraît-elle un enjeu important ? A quel titre ?

¹ « Evolution des dépenses des consommateurs en téléphonie mobile : une approche par la méthode des paniers », UFC Que-Choisir, 27 février 2008.

² Bouygues Telecom a jusqu'à récemment refusé d'ouvrir son réseau aux MVNOs.

Comme nous l'avons indiqué précédemment l'entrée d'un quatrième opérateur serait un événement décisif pour les MVNOs qui auraient enfin la possibilité de mettre plusieurs opérateurs en concurrence et d'obtenir des tarifs de gros plus attractifs.

Il est important que les MVNOs, indépendants, non seulement se maintiennent sur le marché mais aussi qu'ils se développent. En effet, ces acteurs sont les seuls à pouvoir garantir une réelle atomicité du marché. De plus, si un quatrième opérateur entre sur le marché il ne sera pas en mesure d'offrir dans l'immédiat une offre adaptée à l'ensemble des consommateurs. Les MVNOs doivent par conséquent continuer à assurer un rôle d'opérateur de niches.

Question n°9. L'enjeu de stimulation de la concurrence au bénéfice du consommateur vous paraît-il important pour l'attribution des fréquences disponibles dans la bande 2,1 GHz ? Vous paraît-il souhaitable que l'ARCEP déclare l'appel à candidatures infructueux si les candidatures reçues étaient insuffisantes au regard de l'objectif de stimulation de la concurrence ? En particulier, vous paraît-il pertinent d'attribuer les fréquences si aucun nouvel entrant ne faisait partie des candidats retenus et si aucun engagement significatif concernant l'accueil des MVNO n'était pris par les candidats retenus ?

Pour l'UFC-Que Choisir la stimulation de la concurrence au service du consommateur doit être le critère à privilégier. L'association est également hostile à ce que l'intégralité des fréquences disponibles aille aux opérateurs de réseaux installés ce qui leur permettrait de renforcer un peu plus leur pouvoir de marché et rendrait durablement difficile, voir impossible, l'entrée d'un nouvel acteur.

Par conséquent, l'UFC-Que Choisir est favorable à ce que l'ARCEP déclare infructueux l'appel d'offre si celui-ci ne permet pas d'attirer de nouveaux entrants ou d'atteindre l'objectif de stimulation de la concurrence.

Question n°10. Comment prendre en compte l'objectif de stimulation de la concurrence au bénéfice du consommateur dans une procédure n'accordant aucune priorité à un nouvel entrant ? Dans quelle mesure sa prise en compte comme critère de comparaison des candidatures serait-elle suffisante ?

Pour l'UFC-Que Choisir il est impossible de tenir compte de l'objectif de concurrence dans une procédure qui n'accorderait aucune priorité à un nouvel entrant. Les acteurs en place ont une surface financière suffisante pour couvrir les offres émanant d'un acteur alternatif, en tout cas de ceux qui se sont, jusqu'à présent, déclarés. Par ailleurs, ils seraient également en mesure de satisfaire plus facilement aux obligations liées à l'obtention des licences, comme la couverture du territoire dans la mesure où ils disposent déjà d'un réseau.

Pour L'UFC - Que Choisir, même si les opérateurs installés prenaient des engagements vis-à-vis des MVNOs, cela ne constituerait pas une avancée suffisante pour restaurer la concurrence. Seul un nouvel entrant pourrait insuffler une dynamique suffisamment importante pour réactiver des mécanismes de marché grippés depuis une dizaine d'années !

Question n°11, 12, 13, 16.

Voir question 10.

Question n°18. Dans quelle mesure l'évolution des conditions de marché justifierait-elle aujourd'hui une adaptation des conditions de redevances, sans mettre en cause l'équité entre opérateurs ? Les contributeurs sont en particulier invités à examiner le cas d'un étalement de l'échéancier de paiement de la part fixe et celui d'une adaptation de son montant, la composante annuelle de 1% du chiffre d'affaires étant conservée.

Lorsque les opérateurs installés se sont vu attribuer les licences 3G en 2000 et 2001 ils opéraient alors sur un marché en croissance (2G), où chaque nouvel abonné faisait chuter le coût unitaire. Le réservoir de clients potentiels étant important le coût d'acquisition était alors comparativement plus faible à celui que devrait supporter aujourd'hui un nouvel entrant. En effet, le marché étant aujourd'hui mature, ce dernier, n'aurait pas d'autre choix que de prendre des clients aux opérateurs existants. En outre, pour attirer ces clients le nouvel entrant devra écraser ses marges pour offrir des prix attractifs. Si les acteurs en place ont du procéder ainsi pour amener les consommateurs vers le mobile il est incontestable que leurs marges sont aujourd'hui plus que confortables et créent un réservoir de financement dont ne dispose pas le nouvel entrant. Les opérateurs en place ont également la possibilité, sans que cela ne représente un risque excessif, de diminuer en partie leurs marges et de baisser leurs prix de manière transitoire pour rendre l'entrée sur le marché moins profitable.

Par ailleurs, les opérateurs installés ont financé leurs réseaux grâce à une terminaison d'appel très élevée. Ces deniers étant à cette époque sous le régime du bill and keep pour les

communications entre mobiles (jusqu'en 2004) la terminaison d'appel avait sur eux une faible influence en terme de coûts mais constituait un important flux monétaire provenant des opérateurs fixes. Un opérateur qui entrerait aujourd'hui sur le marché ne serait pas en mesure de bénéficier d'une telle manne financière.

Dernier point, il est important de prendre en compte le pouvoir de marché des opérateurs installés, notamment les deux premiers, qui constitue en lui-même une importante barrière à l'entrée. Maintenir les conditions de 2007 ne ferait que les rendre un peu plus difficiles à franchir !

Question n°19. Dans quelle mesure le raisonnement appliqué par la Commission européenne et le régulateur tchèque pour la réduction du montant des redevances associées à l'autorisation d'utilisation de fréquences délivrée à un nouvel entrant dans la bande 2,1 GHz vous semble-t-il pouvoir s'appliquer au cas français ?

L'UFC-Que Choisir est tout à fait d'accord avec le raisonnement de la Commission Européenne et estime que les raisons exposées à la question 18 justifient que cela soit appliqué au cas français.

Question n°20. Comment la tarification du spectre devrait évoluer en fonction de la quantité de fréquences attribuée ? L'application d'un principe de proportionnalité à la quantité de spectre attribuée vous paraît-elle pertinente ?

La règle de proportionnalité n'est pas une bonne démarche dans la mesure où cela revient à remettre en cause qu'il est nécessaire de tenir compte pour les critères financiers de l'évolution du contexte socio-économique (cf. Question n°18).

Question n°25. Des obligations minimales de déploiement analogues à celles imposées dans les premiers appels à candidatures 3G vous paraissent-elles pertinentes ?

Le soutien de l'UFC-Que Choisir à l'entrée d'un nouvel opérateur s'explique par le souhait de l'association de voir émerger un acteur en mesure de concurrencer les trois opérateurs installés au profit du consommateur. Or, un tel acteur doit être capable de couvrir dans un temps raisonnable l'ensemble du territoire. Dans cette perspective, garder des obligations minimales proches de celles imposées dans les premiers appels à candidature semble être une

démarche pertinente dans un premier temps, qui pourra éventuellement être révisée *a posteriori* si l'ARCEP l'estime nécessaire.

Question n°26. Au regard des enjeux identifiés concernant le marché de gros de l'accès et du départ d'appel, ce type d'engagements vous paraîtrait-il pertinent ?

Comme nous l'avons souligné précédemment les MVNOs ont un rôle clé à jouer sur le marché de la téléphonie mobile. Les conditions d'accès au marché sont aujourd'hui très difficiles pour ces acteurs. Par conséquent, l'UFC-Que Choisir est très favorable à toute mesure permettant que leur accueil par les opérateurs hôtes soit amélioré.

Question n°28. Dans le cas où la réservation des fréquences au nouvel entrant est conservée, la modification des conditions de redevances vous paraît-elle un moyen pertinent d'éviter que la procédure soit à nouveau infructueuse ? Selon quelles modalités ? Quel autre moyen voyez-vous ? Vous paraît-il plus pertinent de fixer un montant précis de redevance ou de fixer un prix de réserve qui serait utilisé pour mettre en œuvre un critère de sélection financier ?

Compte tenu du fait que la modification des conditions de redevance était une des principales revendications du seul acteur à avoir répondu au dernier appel à candidature et qu'il s'agit d'ailleurs d'une des raisons du rejet de son dossier par l'ARCEP. **Il est indiscutable que sa modification est nécessaire pour éviter que la procédure soit à nouveau infructueuse.**

La fixation d'un prix de réserve assez faible avec un étalement du paiement serait une bonne solution dans la mesure où cela pourrait rendre l'appel à candidature plus attractif et pourrait laisser espérer plus d'une candidature. Le critère financier ainsi aménagé, conjugué à une priorité au nouvel entrant, pourrait ainsi s'avérer pertinent.

Question n°29. Dans une procédure réservant l'ensemble des fréquences à un nouvel entrant, quels critères de sélection vous paraissent pertinents pour sélectionner le nouvel entrant.

Pour l'UFC-Que Choisir, le critère qui doit être privilégié est bien sûr la capacité du nouvel entrant à stimuler la concurrence. D'une part, en entrant en compétition

directement avec les opérateurs installés. D'autre part, en fournissant des engagements forts en termes d'hébergement des MVNOs.

La cohérence et la crédibilité du projet ne peuvent être ignorées dans la mesure où, si le nouvel entrant essuie un échec, il serait peu probable qu'un autre acteur puisse avoir la possibilité d'entrer sur ce marché par la suite.

Question n°32. Dans une procédure réservant une partie des fréquences à un nouvel entrant, quels critères de sélection vous paraissent pertinents pour sélectionner le nouvel entrant ?

L'UFC-Que Choisir est hostile à cette idée. Le nouvel entrant doit être en mesure d'acquérir l'ensemble des fréquences si elles lui semblent nécessaires pour offrir un service concurrentiel au consommateur. **Par conséquent, si l'option de vente par lots est retenue il doit exister un premier tour où toutes les fréquences sont réservées à un nouvel entrant.** Puis, si elles ne trouvent pas toutes preneur, un deuxième tour est organisé ou d'autres opérateurs peuvent se porter acquéreurs du solde.

Question n°33, 36, 37

Voir question 32.