

**REPONSE A LA CONSULTATION SUR LE PROJET DE
DECISION DES PLAFONDS TARIFAIRES DES
TERMINAISONS D'APPEL MOBILE POUR LE TROISIEME
CYCLE**

26 AVRIL 2011

1 Synthèse

L'encadrement tarifaire 2011-2013 des terminaisons d'appel constitue pour Bouygues Telecom, comme pour tout opérateur, un enjeu de premier ordre.

Bouygues Telecom avait avis émis deux propositions.

Tout d'abord, retenir un niveau cible entre 1,2 et 1,5 ct€/ mn au 1^{er} janvier 2013 afin de laisser un temps suffisant aux opérateurs pour faire évoluer le modèle économique des offres mobiles, ce modèle devant mieux refléter la valeur des usages data.

En second lieu, dans la mesure où la convergence vers le coût réel de production supprimait les transferts financiers non justifiés, le différentiel de Bouygues Telecom était logiquement amené à disparaître. En raison de l'impact économique de cette disparition sur le résultat financier de Bouygues Telecom cumulé à la disparition à la même date du différentiel sur les TA SMS et à la baisse déjà très significative du différentiel sur le premier trimestre 2011, Bouygues Telecom avait émis le souhait d'un décalage de la première baisse de quelques mois. Ce décalage atténuait par ailleurs l'impact d'une division par 3 de la terminaison d'appel entre début 2010 et mi 2011. Ce décalage garantissait également le respect d'un préavis suffisant entre la publication de la décision et son application.

Le projet d'encadrement tarifaire proposé par l'Autorité ne reprend aucune de ces deux propositions.

- ✓ Il retient un niveau cible bas, de 0,8 ct€/ mn dès le 1^{er} janvier 2013, alors que les résultats du modèle de coûts doivent être considérés avec prudence. La version du modèle de coûts communiquée avec le projet d'encadrement tarifaire, le 23 mars, retient un CI en 2013 de 0,4 ct€/ mn en baisse de 32% par rapport à la version précédente mise en consultation le 22 décembre 2010.
- ✓ Il conserve la date du 1^{er} juillet 2011 comme prochaine étape de la baisse des TA, avec la disparition dès cette date du différentiel. Le préavis sera donc réduit à moins de 2 mois et ne permettra pas selon toute vraisemblance à Bouygues Telecom de respecter le préavis de 45 jours imposé par l'ARCEP pour la publication de son offre de référence. Bouygues Telecom regrette tout particulièrement cet aspect du projet d'encadrement tarifaire proposé par l'Autorité. L'absence d'un délai raisonnable permettant à l'opérateur d'adapter son économie à ces nouvelles conditions tarifaires pose de réelles difficultés¹. Si la décision finalement arrêtée est conforme au projet, Bouygues Telecom ne disposera que de quelques jours pour prendre des décisions très lourdes à mettre en œuvre, notamment au plan opérationnel. A cet égard, la comparaison avec de précédentes décisions de l'ARCEP elles aussi marquées par un délai de mise en œuvre très bref ne saurait convaincre car dans ces précédents, la baisse de TA était beaucoup moins importante et n'exigeait pas des opérateurs une adaptation aussi brutale².
- ✓ Il propose par ailleurs la suppression du tarif EZA, ce qui revient à nier l'existence d'un marché de transit entre les points pertinents d'une architecture d'interconnexion de réseau mobile, ceci sans analyse de marché conduite par l'Autorité. Cette suppression nous paraît faite en dehors du cadre de régulation adéquat et nous paraît donc contestable.

Dès lors, la proposition d'un préavis suffisant n'ayant pas été retenue pour l'encadrement tarifaire mobile, Bouygues Telecom considérerait comme discriminatoire qu'à l'inverse France Telecom bénéficie d'un quelconque décalage du calendrier d'évolution des Terminaisons d'Apple fixes. Afin de respecter les mêmes principes de proportionnalité que ceux que l'ARCEP applique à Bouygues Telecom, la Terminaison Fixe de France Telecom devra être ajustée dès octobre afin de respecter le même ratio vis-à-vis des Coûts Incrémentaux sous-jacents que celui qui s'applique aux opérateurs mobiles.

¹ Impact marge brute de [SDA] M€ en 2011 (différence entre revenus et charges de gros TA voix à volumes 2010), qui aurait été ramené à [SDA] M€ si le prochain palier était décalé de 3 mois.

² Durant le second cycle : baisses de 26% par an annoncées avec un préavis de 6 mois environ tandis qu'entre 2011 et 2012 les baisses sont de 46% par an avec un préavis beaucoup plus court

2 L'Autorité choisit un calendrier de baisse très rapide avec un niveau cible bas

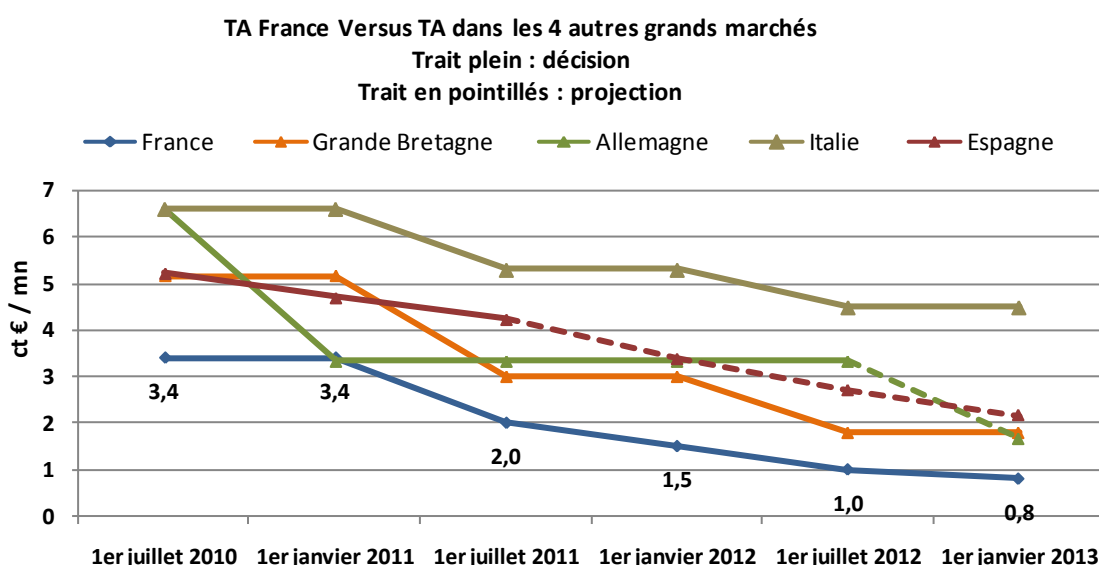
Les régulateurs européens ayant d'ores et déjà annoncé leur calendrier de convergence des TA vers le coût incrémental imposent une TA au 1^{er} janvier 2013 supérieure à 1 ct€/mn, à l'exception de la Suède qui se situera au même niveau que la France.

Parmi eux, l'OFCOM a décidé une transition très progressive vers la référence incrémentale, en passant par une référence intermédiaire dite LRIC+, et a octroyé aux opérateurs britanniques un délai allant jusqu'au 1^{er} avril 2014.

L'OPTA a anticipé l'application de la recommandation au 1^{er} septembre 2012, mais avec un niveau de 1,2c€/min, soit 50% supérieur au niveau français. L'IBPT belge propose une cible également supérieure à 1c€/min.

Le schéma ci-dessous montre pour les cinq principaux marchés européens les niveaux de TA décidés (trait plein) ou bien projetés (en pointillés, prolongation du rythme de baisse observé lors des derniers changements de TA).

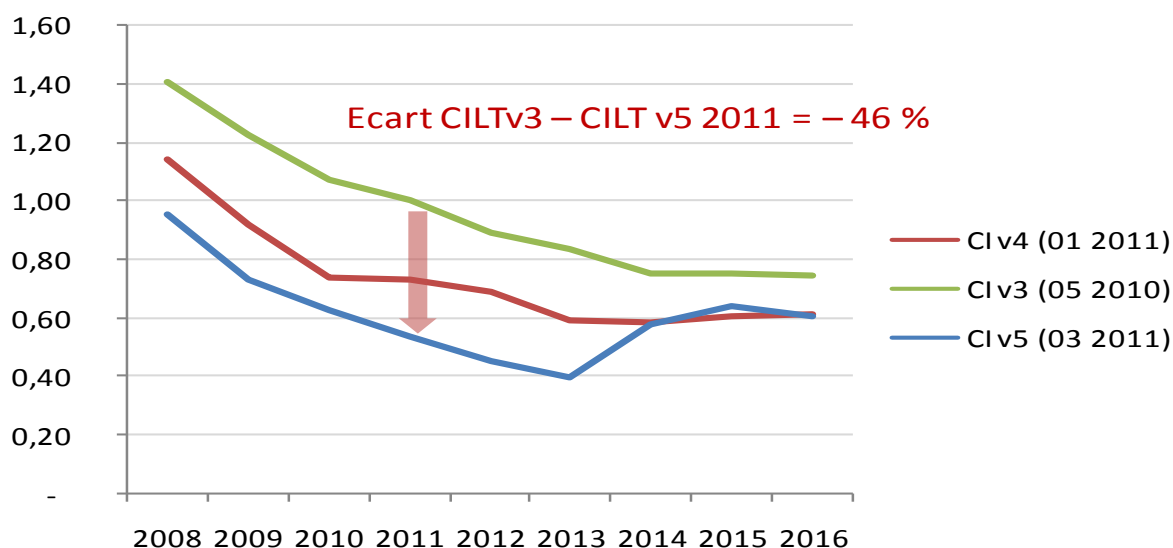
L'ARCEP a donc choisi d'appliquer un price cap très en-dessous de ce qui se pratique dans les principaux pays de l'Union Européenne. Ce choix en décalage par rapport au reste de l'Europe devrait donc s'appuyer sur une évaluation des Coûts Incrémentaux fiable et robuste, ce qui n'est pas le cas.



3 Les résultats du modèle de coûts doivent être considérés avec prudence

3.1 Le coût incrémental résultant du modèle a subi de fortes évolutions

Bouygues Telecom observe que les différentes versions publiées par l'Autorité conduisent à de fortes variations dans les résultats sans réelles explications fournies sur les causes de ces variations. L'Autorité explique que « l'évolution des résultats d'un modèle à la suite d'une mise à jour de sa structure et de ses données d'entrée est une conséquence tout à fait logique ». Bouygues Telecom ne conteste pas ce point mais soutient que l'amplitude de cette évolution est trop significative pour arrêter aujourd'hui une valeur cible définitive du coût incrémental : entre la consultation sur l'actualisation du modèle en janvier 2011 et la présente consultation en mars 2011 le coût a baissé de plus de 32% sans réelle explication.

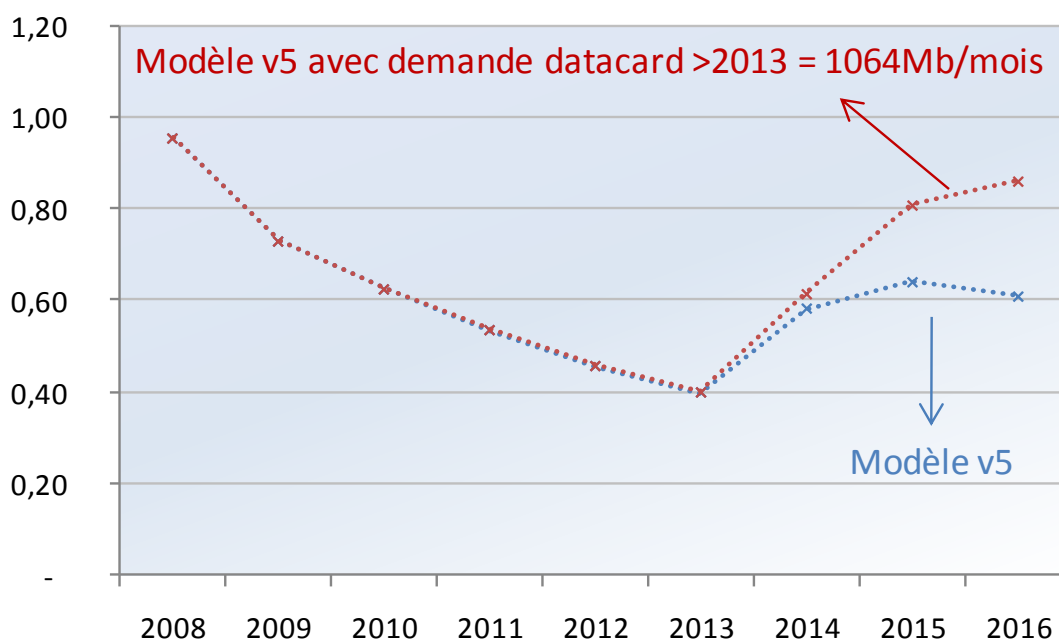


3.2 L'évolution du coût incrémental à terme ne rassure pas quant à la pertinence de la modélisation

Dans la version précédente du modèle (janvier 2011), Bouygues Telecom avait signalé que le modèle conduisait à une augmentation irréaliste du nombre de cellules 3G (le nombre de cellules devaient doubler sur les 3 ans à venir pour absorber l'évolution du trafic). La nouvelle version ne comporte plus cette augmentation irréaliste, mais ne nous semble pas pour autant plus robuste.

En effet, le modèle actuel conduit à une remontée du Coût Incrémental à partir de 2013. Cette remontée semble particulièrement sensible à l'usage de la data sur le réseau. Afin d'illustrer le propos, nous avons tracé :

- ✓ courbe bleue = les résultats du modèle v5, qui présentent une inflexion à la hausse du coût incrémental en 2013 ;
- ✓ courbe rouge = les résultats du modèle lorsque la demande unitaire datacard 3G n'augmente plus à partir de 2013, c'est-à-dire qu'elle demeure à 1064Mb/mois.



Le modèle propose une augmentation progressive du coût incrémental voix à partir de 2013. Cette augmentation est d'autant plus importante que la progression du trafic data est faible, si bien que le modèle anticipe, hors progression du trafic data, une augmentation intrinsèque du coût incrémental voix. Or, il nous semble qu'à trafic data constant, la généralisation de la 3G, dont le coût incrémental voix est

inférieur à celui de la technologie 2G, devrait au contraire conduire à faire baisser le coût incrémental voix.

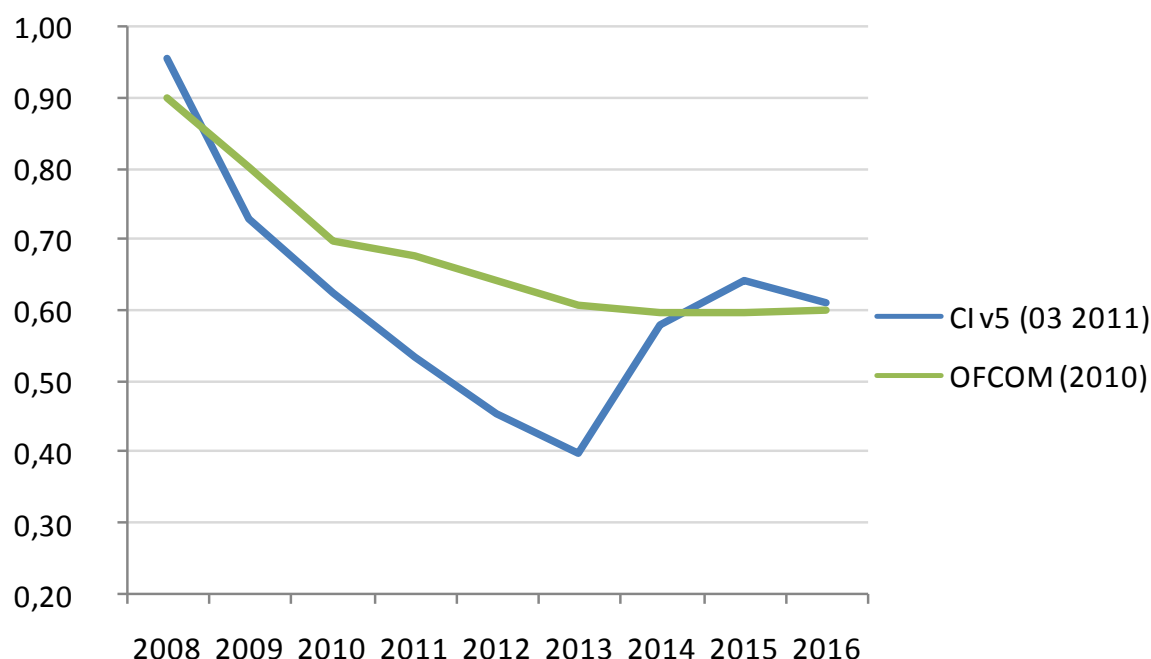
Ce comportement pour le moins irréaliste du modèle, laisse à penser que des défauts structurels subsistent.

3.2.1 Le coût incrémental est 30 % inférieur à celui ressortant du modèle britannique pourtant basé sur une modélisation proche de celle réalisée par l'Autorité

Les régulateurs français et britannique utilisent une modélisation basée sur un noyau identique élaboré par la société Analysys.

Alors que le coût incrémental ressort à 0.5 pence / mn au Royaume-Uni, soit 0.60 ct€/mn, il s'établit en France à 0.40 ct€/mn en 2013, soit un niveau 30 % inférieur.

L'Autorité n'apporte aucun éclairage sur cet écart, lequel demeure peu compréhensible a priori puisque les études de sensibilité de l'OFCOM comme de l'Autorité ont montré que le coût incrémental était très peu sensible aux hypothèses de profil d'usage, de part de marché, etc.



3.3 Une référence de coût en profond décalage avec les estimations passées

En ce qui concerne l'année 2010, le modèle indique un coût incrémental de 0.63 ct€/min soit une valeur plus de deux fois inférieure à l'hypothèse de coût incrémental retenue pour l'établissement des terminaisons d'appel mobile sur la seconde moitié du second cycle, c'est-à-dire du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2010. En effet, la décision Autorité n°08-1176 fixant les plafonds pour la période 2009-2010 était basée sur une hypothèse de coût incrémental de long terme d'un opérateur efficace « dans une fourchette de 1 à 2 centimes d'euro ». En retenant une hypothèse de 0,63 c€/min, le transfert financier résultant de l'écart entre le plafond tarifaire et la référence de coûts s'accroît considérablement. Ainsi, la décision de l'Autorité de retenir une asymétrie de 0.4 ct€ / mn au 1^{er} juillet 2010 (3 pour Orange et SFR, 3,4 pour Bouygues Telecom) afin de n'apporter qu'une compensation partielle au transfert financier, apparaît aujourd'hui comme particulièrement défavorable à Bouygues Telecom puisque avec le même niveau de compensation l'asymétrie aurait dû être significativement plus élevée.

4 La suppression du tarif EZA revient à nier l'existence d'un marché de transit entre les points pertinents d'une architecture d'interconnexion de réseau mobile, ceci sans analyse de marché conduite par l'Autorité

Bouygues Telecom constate d'une part que la décision de suppression du tarif EZA est contraire aux règles d'analyse de marché en vigueur et d'autre part que les arguments à l'appui de cette décision sont insuffisamment fondés.

4.1.1 L'analyse du marché du transit est incomplète

L'Autorité ne conduit, à l'appui de sa décision, aucune analyse du marché du transit. Dès lors, la mesure envisagée par l'Autorité (1) ne tient pas compte de la réalité du marché (2) et est contraire aux règles d'analyse des marchés posées par le cadre communautaire.

1- Ne tient pas compte de la réalité du marché :

- ✓ différentes offres de transit concurrentielles existent sur le marché, fournies par des opérateurs raccordés à l'ensemble des points de raccordement (PR) des opérateurs mobiles (Orange, SFR, Comptel) ; chaque opérateur mobile est fournisseur potentiel sur le marché du transit vers l'ensemble des réseaux mobiles, tandis qu'il est en monopole sur celui de la terminaison sur son propre réseau. C'est pourquoi le marché du transit est contestable à la différence de la terminaison mobile ;
- ✓ les tarifs EZA des opérateurs mobiles sont donc en concurrence directe avec ces offres, qui permettent aux opérateurs tiers d'acheminer leur trafic jusqu'à la ZA pertinente ;
- ✓ les opérateurs tiers non raccordés à l'ensemble des PR des opérateurs mobiles (ou à une partie seulement) ont donc le choix entre (i) recourir à la prestation d'acheminement des opérateurs mobiles au tarif EZA ou (ii) souscrire à des offres de transit concurrentes.

Ainsi, contrairement à la TA sur le réseau de l'opérateur de destination (IZA), la prestation d'acheminement incluse dans le tarif EZA est dans un jeu concurrentiel, ce qui plaide en faveur de l'existence d'un marché distinct (transit à destination des numéros mobiles), caractérisé par une substituabilité entre la prestation de transit et la prestation d'EZA.

2- Est contraire aux règles d'analyses des marchés posées par le cadre communautaire :

La suppression du tarif EZA s'apparente à une mesure de contrôle des prix visée à l'article 13 de la Directive Accès modifiée, ne pouvant être imposée qu'à un opérateur désigné en situation de puissance significative sur un marché donné à l'issue d'une analyse de marché :

- ✓ l'article 8.3 de la Directive Accès modifiée indique que « les autorités réglementaires nationales n'imposent pas les obligations définies aux articles 9 à 13 aux opérateurs qui n'ont pas été désignés conformément au paragraphe 2. », c'est-à-dire aux opérateurs désignés comme disposant d'une puissance significative sur un marché donné à l'issue d'une analyse de marché ;
- ✓ l'article 16.2 de la Directive Cadre modifiée indique que : « Lorsque, conformément à l'article 17, paragraphe 3 ou 4, de la directive 2002/22/CE (directive "service universel") ou à l'article 8 de la directive 2002/19/CE (directive "accès"), l'autorité réglementaire nationale est tenue de se prononcer sur l'imposition, le maintien, la modification ou la suppression d'obligations à la charge des entreprises, elle détermine, sur la base de son analyse de marché visée au paragraphe 1 du présent article, si un marché pertinent est effectivement concurrentiel ».

Pour rappel, les marchés pertinents au titre d'une régulation ex ante figurent dans la Recommandation Marchés pertinents de la Commission (art 15.1 et 16.1 de la Directive Cadre modifiée).

Les ARN peuvent recenser des marchés autres que ceux figurant dans la Recommandation de la Commission, si elles mettent en évidence la présence des 3 critères cumulatifs suivants (article 2 Recommandation Marchés Pertinents) :

- ✓ la présence de barrière élevées et non provisoires à l'entrée ;
- ✓ une structure de marché qui ne présage pas d'une évolution vers une situation de concurrence effective au cours de la période visée ;
- ✓ l'incapacité du droit de la concurrence à remédier seul aux défaillances du marché.

En application des Lignes Directrices de la Commission sur l'analyse des marchés, Les ARN doivent ensuite, au terme d'une analyse de marché :

- ✓ procéder à la définition du marché pertinent en termes géographiques ainsi qu'en termes de produits et de services (analyse de substituabilité) ;
- ✓ évaluer les situations de puissance sur le marché ;
- ✓ imposer le cas échéant des obligations aux entreprises désignées comme puissantes sur le marché.

Or, seul le marché de la terminaison d'appel vocal vers les réseaux mobiles individuels fait partie des marchés pertinents identifiés par la Commission dans sa Recommandation de 2007, à l'exclusion d'un quelconque marché du transit vers les réseaux mobiles individuels.

En l'absence de réalisation par l'Autorité du test en 3 critères et de l'analyse de marché susmentionnés, la suppression du tarif EZA est donc plus que contestable.

Enfin, nous observons que l'Autorité elle-même a décidé de ne pas intervenir sur le marché du transit à destination des numéros fixes. En effet, l'Autorité a notifié le 19 avril 2011 son analyse de marché fixe à l'Autorité de la concurrence dans laquelle elle propose de considérer comme pertinente l'architecture d'interconnexion en 400 points pour le trafic livré à France Télécom en technologie TDM. Ainsi un opérateur souhaitant livrer ce trafic fixe à France Telecom encourt le tarif de terminaison de France Telecom à partir de l'un de ses 400 PR, auquel s'ajoute un tarif de transit acheté sur le marché. Cette analyse reconnaît donc *de facto* l'existence et la nécessité d'un marché de transit, lequel est jugé par ailleurs concurrentiel par la même analyse de marché.

4.1.2 Les éléments à l'appui de la décision sont insuffisamment fondés

L'Autorité estime qu'il n'est plus pertinent de distinguer le tarif EZA du tarif IZA aux motifs suivants :

- ✓ les coûts de transit vont « nettement diminuer » avec les nouveaux réseaux NGN,
- ✓ le fait que la majorité des communications sur le réseau mobile s'orientent dans la même zone arrière que l'appelant ne serait pas prouvé,
- ✓ les conditions d'accès à l'interconnexion mobile semblent constituer une barrière concurrentielle en contradiction avec l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès.

Bouygues Telecom estime qu'aucun de ces motifs n'est recevable, et que par conséquent la conclusion de l'Autorité est infondée.

Premièrement, l'Autorité n'étaye pas son affirmation sur la nette diminution des coûts de transit avec les réseaux NGN. Ceux-ci sont composés principalement des coûts de transmission et d'une partie des coûts de commutation. Les coûts de commutation sont effectivement sujets à la baisse du fait de l'architecture NGN, mais ils représentent une part minoritaire du coût de transit comme le montre le modèle de réseau fixe³. Le modèle de coût de réseau fixe, qui permet plus clairement que le modèle de réseau mobile d'identifier les coûts de transmission⁴, montre que ces derniers baissent annuellement :

- ✓ de 7% pour les équipements (ADM, ODF) ;
- ✓ de 4% pour les câbles.

La baisse globale du coût de transmission ou de transit est donc mesurée et ne conduit nullement au constat que plus aucun coût ne sera à recouvrer au 1^{er} janvier 2013.

Il est nécessaire de rappeler que si la référence au coût incrémental doit être retenue pour l'établissement du coût de terminaison d'appel, les prestataires sur le marché de gros retiennent une référence aux coûts complets pour établir leur tarification.

Deuxièmement, Bouygues Telecom s'étonne que l'Autorité remette en cause une pratique largement admise du secteur depuis le début de la régulation de la terminaison d'appel. A l'occasion des réponses aux questionnaires de l'Autorité sur la TA mobile de mai 2010 et de janvier 2011, Bouygues Telecom a notifié à l'Autorité que 84% du trafic entrant mobile s'oriente vers la zone-arrière dont dépend l'appelant, selon les matrices de trafic de ZTO à ZTO qui servent à élaborer les coûts des prestations réglementées. Autrement dit, il existe une preuve statistique montrant que le trafic doit être réparti sur l'ensemble des PR d'une architecture efficace NGN (entre 3 et 7) et que chacun de ces points n'est pas pertinent pour la

³ Actifs call server MGC et passerelles d'interconnexion

⁴ Actifs NCR-NCN et NCN-NCN, sous catégorie Equipements actifs de transmission

livraison de la totalité du trafic entrant. L'Autorité n'a pas demandé à Bouygues Telecom de lui fournir une « étude statistique », et donc nous sommes surpris de constater que l'Autorité conclue en l'absence d'éléments convaincants.

Troisièmement, nous rappelons que Bouygues Telecom a investi de façon importante pour s'interconnecter à toutes les zones arrières d'Orange et de SFR, bien plus nombreuses que celles de Bouygues Telecom, afin de minimiser ses charges d'interconnexion dans la durée. Le projet de décision change les règles qui ont prévalu lors de la décision de l'investissement de Bouygues Telecom en 2006:

- ✓ l'Autorité n'avait pas jugé alors que le nombre de points et les conditions d'interconnexion constituaient une « barrière concurrentielle » ;
- ✓ en changeant maintenant d'avis, elle remet en cause le recouvrement des investissements de Bouygues Telecom.

Dès lors, la perspective de disparition du tarif d'EZA est en contradiction avec les principes de prévisibilité et de recouvrement des coûts efficaces.

Par ailleurs, l'Autorité note que sur le marché fixe le nombre de points d'interconnexion « dépend globalement du trafic envoyé par l'opérateur appelant », et que somme toute, il ne pose pas de problème par rapport aux réseaux mobiles. Cette position est démentie par la réalité, puisque France Télécom présente près de 400 points d'interconnexion pour le trafic fixe TDM, cette interconnexion est celle très majoritairement utilisée aujourd'hui pour la livraison du trafic à l'opérateur historique. L'autre modalité d'interconnexion concerne les appels vers les numéros non géographiques IP de France Télécom et repose effectivement sur un nombre de points, dits PRV, dépendant du volume de trafic ; cette interconnexion est très peu utilisée aujourd'hui car elle ne couvre qu'une part minoritaire du trafic à livrer à France Télécom.

Les conditions d'accès à l'interconnexion mobile ne constituent donc pas une barrière concurrentielle et sont au demeurant moins contraignantes que pour l'interconnexion fixe : pour cette dernière une minorité d'acteurs est capable de s'interconnecter entièrement pour bénéficier de tarifs de terminaison hors transit (barrière de coûts fixes), en revanche, tous les opérateurs mobile et un nombre significatif d'opérateurs fixe sont interconnectés aux 18 points Orange / SFR et aux 4 points Bouygues Telecom.

Qu'il s'agisse de l'interconnexion fixe ou de l'interconnexion mobile, c'est l'existence d'un marché de transit concurrentiel qui offre la meilleure garantie de conditions raisonnables d'accès aux opérateurs avec une faible part de marché et donc peu de trafic à livrer. En effet les prestations de transit permettent à ces opérateurs, d'une part, d'éviter des coûts fixes, et, d'autre part, de bénéficier d'un effet d'échelle.

Nier l'existence d'un marché de transit sur l'interconnexion mobile est donc profondément contradictoire avec l'objectif d'éviter toute barrière concurrentielle.

Enfin, Bouygues Telecom a justifié auprès de l'Autorité à plusieurs reprises en 2010 son coût de production EZA par des éléments quantitatifs qui n'ont jamais été contestés.