



arcep

autorité de régulation
des communications électroniques
et des postes

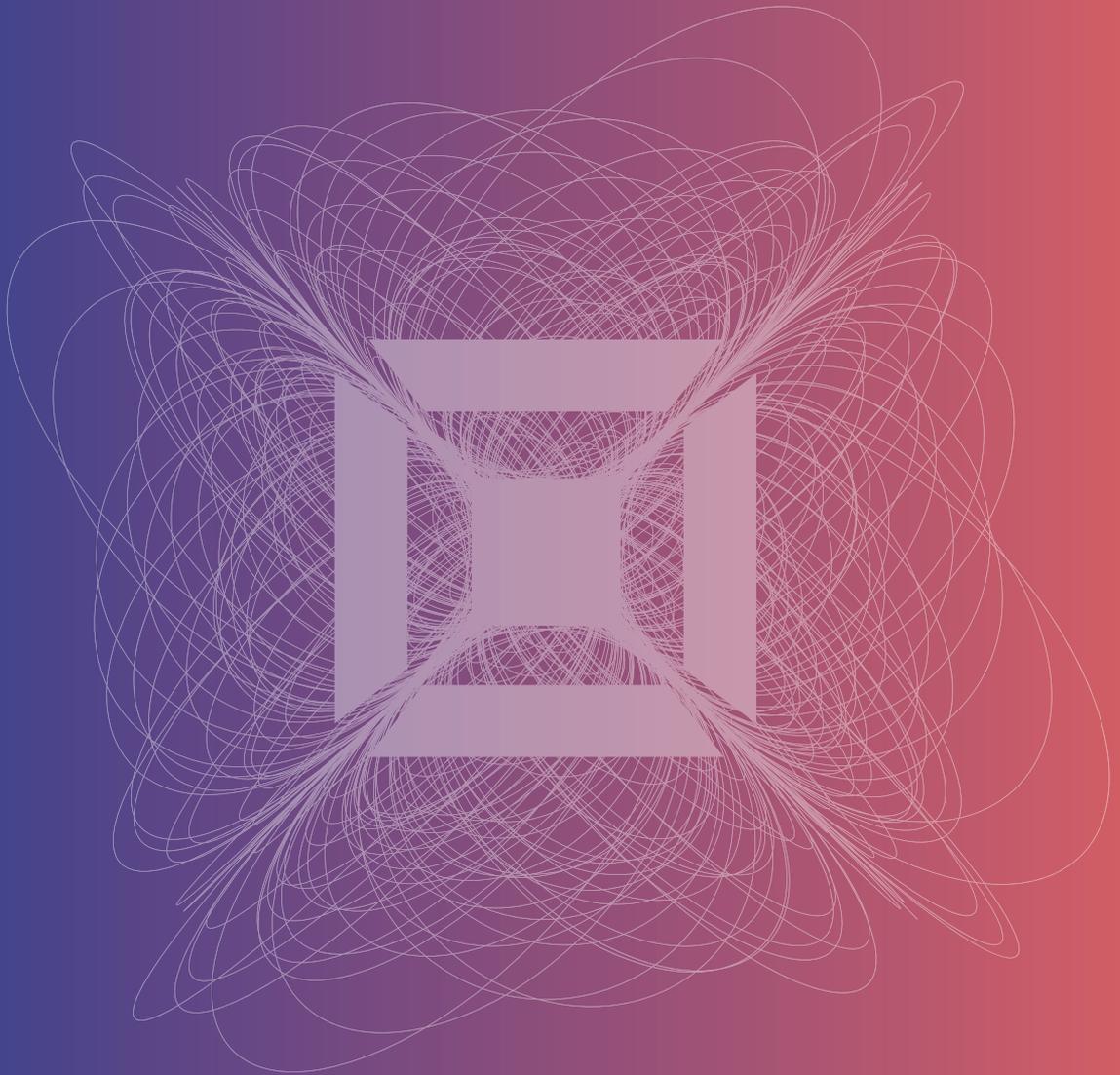
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport public d'activité de l'Arcep | Extraits

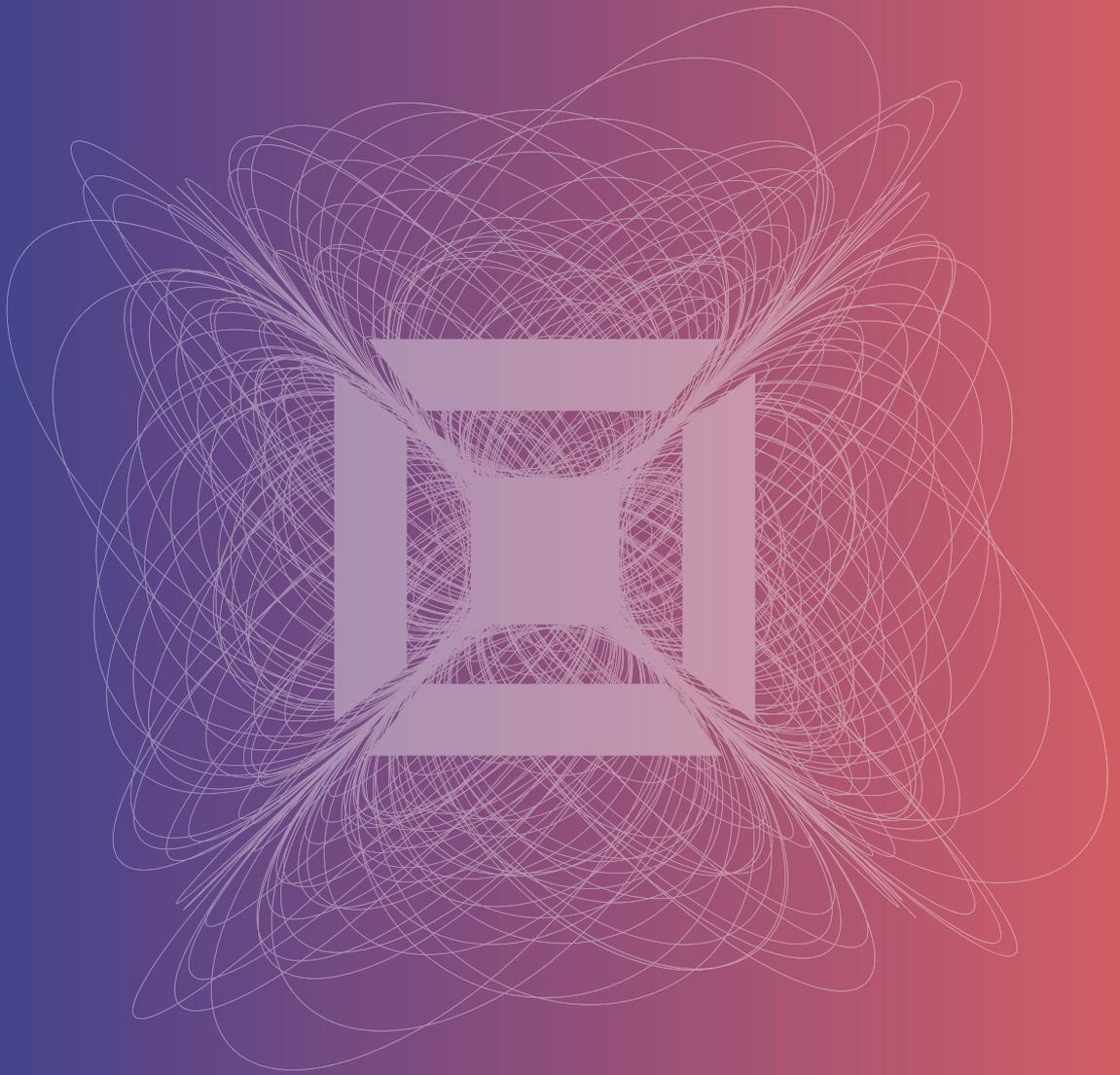
juin 2016

Le marché outre-mer





Le marché outre-mer	5
1. La restructuration du marché à la Réunion et à Mayotte	5
Les répercussions du rachat de SFR par Numéricable dans l'Océan Indien	5
La cession des activités mobiles d'Outremer Telecom	6
2. Le <i>roaming</i> entre l'outre-mer et la métropole	7
Le contexte législatif	7
Quels impacts pour les opérateurs et les utilisateurs ?	7
Quelles solutions pour mettre fin aux frais d'itinérance ?	8
3. La 4G dans les DROM et collectivités uniques	9
L'élaboration des procédures d'attribution de fréquences outre-mer	9
Les principales caractéristiques des appels à candidatures	9
4. Les câbles sous-marins	10



LE MARCHÉ OUTRE-MER

1. La restructuration du marché à La Réunion et à Mayotte

■ Les répercussions du rachat de SFR par Numericable dans l'Océan Indien

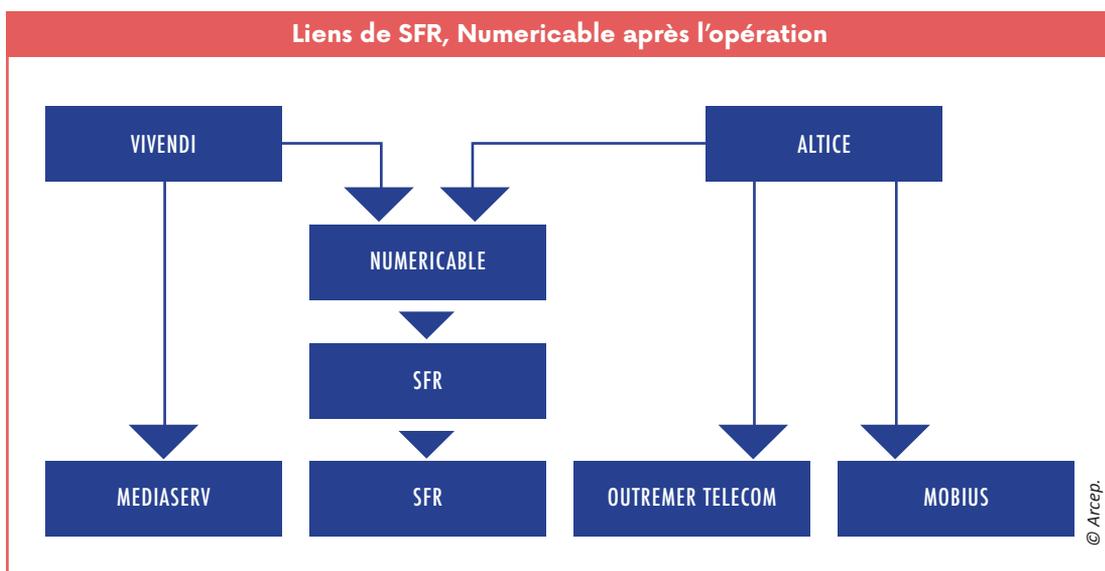
Les marchés des communications électroniques à La Réunion et Mayotte ont été particulièrement concernés par le rachat de SFR par Numericable survenu en 2014 : l'opération aurait en effet pu aboutir à la constitution d'un duopole sur le marché mobile de ces deux départements.

En 2014, La Réunion comptait six opérateurs sur le marché de détail :

- trois opérateurs intégrés fixe-mobile : Orange Réunion, SRR et Outremer Telecom / Mobius ;
- trois opérateurs fixes uniquement : Zeop (Océinde), Idom et Mediaserv/Canalbox.

Mayotte comptait cinq opérateurs :

- trois opérateurs intégrés fixe-mobile: Orange, SRR et Outremer Telecom.
- deux opérateurs fixes uniquement : Idom et Stoi internet.



Le rachat posait d'importants risques concurrentiels dans ces deux territoires. L'Arcep, saisie pour avis¹ par l'Autorité de la concurrence, lui indiquait ainsi que le rapprochement entre SRR et Outremer Telecom/Mobius à La Réunion et Mayotte faisait apparaître des problèmes de concurrence très importants sur les marchés mobile et fixe à La Réunion, et *a minima* sur le marché mobile à Mayotte, du fait du renforcement des opérateurs déjà dominants, de l'affaiblissement du niveau de concurrence auquel il conduirait et de son impact sur la bonne gestion des fréquences outre-mer. Si elle était isolée, cette opération n'apparaîtrait pas envisageable.

L'Arcep rappelait toutefois que ce rapprochement était avant tout un effet collatéral d'un accord plus large de rapprochement en métropole entre Numericable et SFR et qu'il était pleinement fondé de mettre en œuvre des mesures appropriées qui, sans faire obstacle au reste du projet, en neutraliseraient les effets à La Réunion et Mayotte, par exemple sous la forme de la cession préalable d'une des deux entités détenues par le futur ensemble (SRR ou Outremer Telecom/Mobius). L'Arcep suggérait ainsi fortement que l'objectif des remèdes qui seraient imposés dans le cadre de la concentration soit de nature à permettre l'existence d'au moins trois opérateurs crédibles intégrés fixe-mobile.

Le 30 octobre 2014, l'Autorité de la concurrence a autorisé la prise de contrôle de SFR par Altice Numericable Group, sous réserve d'engagements². En particulier, Altice et Numericable Group se sont engagés à céder les activités mobiles d'Outremer Telecom à La Réunion et Mayotte. Les engagements prévoyaient notamment que la partie cédante devait préserver la viabilité économique, la valeur marchande et la compétitivité de ces activités jusqu'à leur cession et soumettre le repreneur de ces activités à l'agrément de l'Autorité de la concurrence. Or, à la fin 2014, Outremer Telecom a annoncé une hausse de ses tarifs mobiles, notamment à La Réunion et à Mayotte. L'Autorité de la concurrence s'est saisie d'office le 22 janvier 2015 pour vérifier la compatibilité de cette augmentation tarifaire avec les engagements pris par

l'opérateur dans ces deux départements. À la suite du lancement de cette procédure, Outremer Telecom a décidé début février 2015 de renoncer à cette hausse tarifaire, en rétablissant dans son catalogue ses offres antérieures.

■ La cession des activités mobiles d'Outremer Telecom

[Le 15 juin 2015, l'Autorité de la concurrence a agréé le groupe Hiridjee comme repreneur des activités cédées d'Outremer Telecom.](#) Dans le même temps, l'Arcep a accepté la demande de cession des fréquences d'Outremer Telecom à la société Telco OI, qui avait vocation à porter les actifs qui seraient cédés au groupe Hiridjee.

En effet, l'Arcep a constaté que le repreneur satisfaisait aux conditions d'agrément des deux autorités :

- le groupe Hiridjee, qui détient des activités de télécommunications à Madagascar, dispose de compétences adéquates et confirmées pour reprendre les actifs cédés ;
- il est en outre indépendant du groupe Altice et de sa filiale Numericable et présente des garanties financières suffisantes.

Par ailleurs, [le 20 octobre 2015, l'Autorité de la concurrence a autorisé Iliad à entrer dans le capital de la société Telco OI qui était préalablement contrôlée exclusivement par le groupe Hiridjee.](#)

Les marchés mobiles ultramarins avaient connu depuis 2012 une baisse des prix de détail, portée en particulier par le dynamisme commercial d'Outremer Telecom. Mais ces tarifs restent encore supérieurs aux tarifs métropolitains les plus compétitifs. L'entrée d'un nouvel acteur sur le marché mobile en 2015, ainsi que le lancement, le 10 mai 2016 de la procédure d'attribution de fréquences, qui doit permettre le lancement de la 4G³ dans les départements et régions ultramarins, ainsi que dans les collectivités uniques ultramarines fin 2016, sont de nature à dynamiser les investissements et la concurrence à La Réunion et à Mayotte.

1/ [Avis n°2014-0815 de l'Arcep en date du 22 juillet 2014.](#)

2/ [Par sa décision n° 14-DCC-160.](#)

3/ Cf page 9.

L'Arcep et l'Autorité de la concurrence resteront vigilantes quant au développement de ce nouveau concurrent, tout particulièrement pendant la phase transitoire où celui-ci recourra à des prestations de service du groupe Altice, le temps d'achever le développement de ses propres actifs.

En avril 2016, constatant l'inexécution par le groupe Altice/Numericable de plusieurs obligations liées à l'engagement de cession des activités de téléphonie mobile d'Outremer Telecom (Only) à La Réunion et à Mayotte, pris lors du rachat de SFR, [l'Autorité de la concurrence a prononcé une sanction de 15 millions d'euros à l'encontre de l'entreprise](#). L'Arcep a alors publié son avis rendu à l'Autorité de la concurrence à ce sujet⁴.

2. Le roaming entre l'outre-mer et la métropole

■ Le contexte législatif

La France présente la particularité de disposer d'opérateurs en activité sur des territoires nationaux géographiquement distants. L'itinérance ultramarine désigne le fait, pour un utilisateur français, d'utiliser son offre de téléphonie mobile en déplacement en France, mais dans un autre territoire⁵ que celui de son opérateur d'origine⁶. Elle présente des similitudes avec l'itinérance internationale, lorsqu'un utilisateur français se déplace à l'étranger, ou inversement. L'itinérance ultramarine, comme l'itinérance internationale, donne souvent lieu à une tarification spécifique par l'opérateur d'origine. Pour les déplacements en Europe, elle est régulée par un règlement européen, qui prévoit en particulier des tarifs maximaux facturés aux utilisateurs. Mais les relations d'itinérance ultramarine entre les différents territoires français se trouvent juridiquement hors du champ d'application

du règlement européen. C'est pourquoi, le législateur français a tenu, en 2007, à étendre les mesures prises au niveau européen à l'itinérance ultramarine⁷.

Les tarifs de l'itinérance ultramarine ont régulièrement baissé depuis 2007, suivant en cela les différentes étapes de la régulation européenne⁸, mais des surtarifications continuent à s'appliquer. Les pouvoirs publics, en France comme en Europe, souhaitent désormais que chacun puisse utiliser son téléphone mobile en déplacement sans surcoût. Dans ce contexte, la loi d'actualisation du droit des outre-mer, adoptée en octobre 2015, a inséré dans le code des postes et des communications électroniques une disposition mettant fin à la tarification de cette itinérance pour les appels téléphoniques vocaux et les SMS lors de déplacements entre la métropole et l'outre-mer à compter du 1^{er} mai 2016, cherchant ainsi à anticiper les effets du nouveau règlement européen⁹.

La mesure adoptée présente d'apparentes similitudes avec le règlement européen qui vise à supprimer les frais d'itinérance pour les voyageurs périodiques, à l'horizon 2017. Néanmoins, l'article adopté à ce stade en France ne prévoit aucune des garanties du texte européen et présente donc des risques marqués pour les opérateurs, métropolitains comme ultramarins. La suppression de la sur-tarification de l'itinérance en Europe n'est en effet rendue possible que parce que des mesures d'accompagnement sont prévues.

■ Quels impacts pour les opérateurs et les utilisateurs ?

La mise en œuvre de cette disposition pourrait conduire à des effets néfastes :

- la fragilisation des opérateurs ultramarins par l'utilisation permanente des offres métropolitaines en outre-mer ;

4/ [Avis n°2015-0253 de l'Arcep en date du 3 mars 2015](#).

5/ Les territoires concernés sont la métropole, la Réunion, Mayotte, la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

6/ La notion d'itinérance ultramarine est définie à [l'article L.32 17° bis du code des postes et communications électroniques](#).

7/ [Article 4 de la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier](#).

8/ [Article 14 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer](#).

9/ [Le règlement 2015/2120](#), du 25 novembre 2015, prévoit une première baisse des tarifs interviendra au 30 avril 2016, avant la disparition des surcoûts d'itinérance pour les situations d'itinérance périodique, prévue pour juin 2017.

- l'éventuel renchérissement des offres en métropole du fait du déséquilibre économique sur certaines offres bon marché ;
- la fragilisation des opérateurs ultramarins par la croissance de l'itinérance ultramarine en métropole ;
- la distorsion de la concurrence entre opérateurs ultramarins. En effet, les opérateurs ultramarins qui sont des filiales des opérateurs métropolitains

sont moins sensibles que les opérateurs ultramarins locaux aux conditions du marché de gros de l'itinérance ultramarine.

Au final, la fragilisation des acteurs indépendants pourrait, à terme, constituer un risque de reconstitution d'un duopole sur chaque département d'outre-mer, au détriment des consommateurs.



Le modèle économique permettant de supprimer les coûts d'itinérance reste à construire"

Extraits de l'interview de Sébastien Soriano, président de l'Arcep, au Quotidien de la Réunion (22 février 2016)

"Sans [ce modèle économique], on pourrait souscrire un abonnement peu cher en métropole et l'utiliser sans restrictions à La Réunion, ce qui ferait une concurrence déloyale insupportable pour les opérateurs locaux. Il n'y a pas de baguette magique et il faut aller vers cette suppression par des étapes intermédiaires. Il faut mettre en place le règlement européen récemment adopté, qui prévoit déjà une baisse importante des tarifs dès le 30 avril 2016. (...) Puis il faudra attendre mi 2017 pour que les travaux techniques européens, encore en cours, définissent les modalités de suppression du roaming à l'intérieur d'un "usage raisonnable". Autrement dit, il faut d'abord construire la tuyauterie avant d'ouvrir les robinets" !



■ Quelles solutions pour mettre fin aux frais d'itinérance ?

Si l'itinérance a vocation à être banalisée à terme pour les clients en Europe, elle n'est pas sans conséquence sur le modèle économique des opérateurs : ceux-ci ont besoin de louer le réseau d'un autre opérateur pour acheminer les appels de leurs clients quand ils sont en situation d'itinérance¹⁰. La suppression des surcoûts d'itinérance pour le client final suppose donc au préalable de réformer les règles de fonctionnement des marchés inter-opérateurs (marché de gros) sur lesquels les opérateurs s'achètent les prestations d'itinérances.

L'analyse conduite par l'Arcep fait de surcroît apparaître le besoin d'introduire des limites d'usage raisonnable par le client final au-delà desquelles les opérateurs pourront facturer des frais.

Le maintien de l'équilibre économique entre les acteurs suppose donc de concevoir une régulation coordonnée du marché de détail et du marché de gros. Réguler l'un sans réguler l'autre poserait de graves difficultés. Ces chantiers ont été lancés au niveau européen mais ne

seront pas achevés avant la fin 2016 :

- définir des conditions d'utilisation raisonnable sur le marché de détail pour éviter toute utilisation abusive ou anormale des services d'itinérance ;
- définir des critères d'exemption pour certains opérateurs dans des circonstances exceptionnelles, afin d'éviter que le règlement ne fragilise excessivement certains modèles économiques,
- enfin, et de manière essentielle, le règlement européen prévoit pour 2017 une révision du cadre réglementaire applicable au marché de gros de l'itinérance, qui pourrait notamment conduire à une modification des tarifs réglementés de l'itinérance entre opérateurs.

Des mesures similaires permettraient d'éviter des distorsions dans le cas de l'itinérance ultramarine. Si ces conditions ne sont pas remplies, le modèle économique des opérateurs sera fragilisé, privant ainsi les opérateurs ultramarins de ressources nécessaires au lancement de services mobiles à très haut débit et à l'investissement dans le déploiement de réseau 4G.

^{10/} Les opérateurs d'origine subissent des coûts de gros (reversés aux opérateurs visités), et qu'ils cherchent à répercuter auprès de leurs clients de détail.

3. La 4G dans les DROM et collectivités uniques

■ L'élaboration des procédures d'attribution de fréquences outre-mer

Dès 2014, l'Arcep a engagé, conjointement avec la direction générale des entreprises et la direction générale des outre-mer, les travaux de préparation d'appels à candidatures pour l'attribution des fréquences disponibles pour le déploiement de réseaux à très haut débit outre-mer dans les bandes de fréquences 800 MHz, 900 MHz¹¹, 1 800 MHz, 2,1 GHz et 2,6 GHz.

Dans cette perspective, le 15 septembre 2014, le Gouvernement a transmis à l'Arcep les objectifs retenus pour les attributions de fréquences outre-mer :

- permettre le développement rapide du très haut débit outre-mer, avec des offres aussi attractives que celles proposées en France métropolitaine, du point de vue du niveau de service, de la couverture, et du prix ;
- assurer un niveau de concurrence satisfaisant, qui favorisera le développement de l'ensemble de la filière télécoms locale, au service de l'activité et de l'emploi outre-mer.

Le Gouvernement a également rappelé que le développement du haut et du très haut débit dans les territoires ultramarins répond à une attente forte de la part des habitants et représente une opportunité pour ces territoires. Ces investissements constituent aussi un levier pour poursuivre l'aménagement numérique du territoire, un soutien à l'innovation, à l'activité économique, à la compétitivité et à l'emploi local.

C'est sur cette base que l'Arcep a élaboré les cahiers des charges pour l'attribution des fréquences mobiles dans cinq zones géographiques distinctes :

- la Guadeloupe et la Martinique¹² ;
- Saint-Martin et Saint-Barthélemy¹³ ;
- la Guyane¹⁴ ;

- La Réunion¹⁵ ;
- Mayotte¹⁶.

Les procédures ont été lancées par arrêté ministériel en date du 29 janvier 2016.

■ Les principales caractéristiques des appels à candidatures

L'Arcep a étudié avec attention la situation de chaque territoire pour choisir la procédure d'attribution la plus adaptée.

Afin de rendre toujours plus accessibles les offres de services mobiles outre-mer, où les services de connectivité numérique sont déjà plus coûteux qu'en métropole, l'Arcep et le Gouvernement ont fait le choix de ne pas attribuer les fréquences par enchère. Les candidats seront donc notés, zone par zone, en fonction de cinq critères de sélection non financiers :

- la cohérence et la crédibilité du projet ;
- la cohérence et la crédibilité du plan d'affaires ;
- l'aménagement numérique du territoire ;
- la stimulation du marché ;
- l'emploi et l'investissement.

Sur cette base, l'Arcep pourra sélectionner au plus quatre opérateurs sur chaque zone (pour rappel, il existe aujourd'hui, selon les zones, trois ou quatre opérateurs mobiles actifs).

Les autorisations contiendront des obligations de déploiement importantes, notamment en Guyane où des obligations spécifiques ont été introduites pour améliorer la couverture des deux routes nationales RN1 et RN2.

L'Arcep prévoit que les procédures aboutissent dans le courant de l'année 2016. Elle délivrera alors les autorisations aux opérateurs concernés, qui pourront lancer la 4G dès cette année.

Concernant spécifiquement La Réunion et Mayotte, l'Arcep a décidé d'encadrer la date d'ouverture commerciale de la 4G et de la fixer au 1^{er} décembre 2016. En effet, dans ces zones, la concurrence est

11/ Seulement en Guyane, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

12/ [Décision n° 2014-1368 de l'Arcep en date du 4 décembre 2014.](#)

13/ [Décision n° 2014-1369 de l'Arcep en date du 4 décembre 2014.](#)

14/ [Décision n° 2015-1183 de l'Arcep en date du 3 décembre 2015.](#)

15/ [Décision n° 2015-1404 de l'Arcep en date du 3 décembre 2015.](#)

16/ [Décision n° 2015-1405 de l'Arcep en date du 3 décembre 2015.](#)

particulièrement fragile depuis que SRR et Outremer Telecom ont fusionné fin 2014. Un nouvel opérateur est apparu à la suite de l'injonction de l'Autorité de la concurrence au groupe SFR-Numericable de vendre l'activité mobile d'Outremer Telecom¹⁷.

Afin de maintenir durablement un jeu concurrentiel à trois opérateurs mobiles, nécessaire pour la compétitivité de ces territoires, gage d'un investissement accru et d'une offre plus diversifiée, l'Arcep et le Gouvernement ont estimé que le lancement de la 4G devrait être différé de quelques mois au 1^{er} décembre 2016.

4. Les câbles sous-marins

L'une des spécificités du haut débit outre-mer tient au nécessaire recours aux câbles sous-marins pour l'acheminement des trafics de données vers les grands centres d'échanges mondiaux.

Les coûts induits par les câbles sous-marins – infrastructures coûteuses et complexes à déployer et à maintenir – se répercutent sur les tarifs de détail :

plus un territoire est isolé, plus le coût unitaire est important ; plus un territoire est petit, plus le coût par client est élevé.

Les outils du régulateur pour réduire à court ou moyen terme le coût des capacités sous-marines (en Mbit/s) sont limités. Néanmoins, l'Arcep a été associée fin 2014 à l'étude de l'Agence du numérique sur la continuité numérique territoriale. Achevée fin 2015, cette étude privilégie l'attribution de subventions publiques aux fournisseurs d'accès à internet acheteurs de capacité sous-marine, sous réserve de contreparties.

L'Arcep restera associée aux actions de l'Agence du Numérique et pourra assister, le cas échéant, les pouvoirs public dans les projets visant à faire baisser le coût de la connectivité sous-marine, pour in fine favoriser les conditions d'accès au haut et très haut débit de chaque territoire ultramarin. L'Arcep pourrait notamment être invitée aux comités de consultation des dossiers présentés à la suite de l'appel à projet et être sollicitée au moment de la décision de reconduction du dispositif au-delà de 2017.

17/ Cf page 6.



Autorité de régulation des télécommunications électroniques et des postes

7, square Max Hymans - 75730 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 01 40 47 70 00 - mel : com@arcep.fr

www.arcep.fr