

Réponse de SFR à la Consultation publique dite « de deuxième phase » relative à une proposition de Règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil concernant les services d'itinérance internationale dans le marché intérieur

SOMMAIRE

Synthèse

1. Sur l'absence de justification d'une intervention de la Commission

1.1 Une dynamique de baisses des prix émerge

1.1.1 La valeur ajoutée des services d'itinérance internationale

1.1.2 Les services d'itinérance internationale font partie d'une offre de services de détail plus large

1.1.3 Le jeu concurrentiel commence à faire réellement baisser les tarifs de détail

(a) *SFR propose l'offre Eurocall*

(b) *SFR propose l'offre Vodafone Passport*

1.1.4 Le jeu concurrentiel commence à faire réellement baisser les tarifs de gros

1.2 Toute intervention de la Commission aurait des effets indésirables

1.2.1 Effets indésirables de l'intervention proposée par la Commission

(a) *Impact sur les opérateurs des pays à coûts élevés : concurrence déloyale*

(b) *Impact sur les opérateurs des pays à coûts faibles : effet de ciseaux tarifaires*

(c) *Impact sur les opérateurs de l'ensemble des pays : problème des appels entrants*

(d) *Des inconvénients pour les clients roamers*

1.2.2 Effets indésirables de toute intervention sur le marché de détail

(a) *Augmentation d'autres tarifs*

(b) *Complexification des offres*

(c) *Fin des accords d'itinérance ?*

(d) *Création de barrières à l'entrée sur le marché ?*

1.2.3 Effets indésirables de toute intervention sur le marché de gros

(a) *Une réduction significative de la concurrence sur le marché de gros*

(b) *Distorsion de concurrence entre les opérateurs à coût élevé et les opérateurs à coût bas*

(c) *Transfert de valeur des opérateurs « roaming in » vers les opérateurs « roaming out »*

(d) *Transfert de valeur des opérateurs « non-préféré » vers l'opérateur « préféré »*

(e) *Une compensation entre tarifs des « roamers in » et tarifs nationaux ?*

(f) *La possibilité d'une concurrence déloyale des opérateurs non européens*

(g) *Augmentation des coûts hors Europe et, par conséquent, augmentation des prix de détail hors Europe*

(h) *La mise à l'écart des opérateurs de pays pauvres*

**1.3 Une intervention qui n'aurait pas de fondement juridique****1.3.1 Contournement du cadre existant**

- (a) La proposition compromet la crédibilité du « paquet télécoms »...*
- (b) ... avant même que le « paquet télécoms » ne soit mis en œuvre...*
- (c) ... et crée une insécurité juridique incompatible avec l'esprit de la réglementation*

**1.3.2 Violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité****1.3.3 Recours à un article 95 non applicable**

- (a) La Commission ne peut agir en l'absence de dispositions nationales existantes*
- (b) La Commission n'a pas démontré de distorsions significatives*

**1.3.4 Violation du GATS**

## SYNTHÈSE

La Commission européenne a lancé, le 3 avril 2006, une consultation publique dite « de deuxième phase » relative à une proposition de Règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil concernant les services d'itinérance internationale dans le marché intérieur. Le document de consultation évoque notamment :

- une régulation des tarifs de détail de l'itinérance internationale intra-européenne, aux termes de laquelle les tarifs pour les appels sortants ne pourraient pas dépasser ceux des services similaires offerts dans le pays d'origine, et les appels entrants seraient gratuits ; et
- une régulation des tarifs de gros, soit à travers une obligation d'orientation vers les coûts, soit à travers un mécanisme de « price cap ».

Or, les dernières données confirment qu'une dynamique de baisse des prix d'itinérance se manifeste, et ce sur le marché de détail (offres saisonnières automatiques, offres permanentes facultatives...) autant que sur le marché de gros (les techniques de direction de trafic ayant fourni aux acheteurs un réel pouvoir de négociation). Pour SFR, une intervention de la Commission n'est donc pas nécessaire.

Par ailleurs, l'intervention proposée par la Commission risque de provoquer une concurrence déloyale pour les opérateurs établis dans les Etats membres à coûts élevés, un effet de ciseaux tarifaires pour les opérateurs établis dans les Etats membres à coûts bas, et dans certains cas des tarifs d'itinérance plus chers pour les consommateurs voyageurs. Même une forme d'intervention modifiée aurait des effets négatifs, que ce soit sur le marché de détail (augmentation des tarifs nationaux, complexification des offres commerciales, voire non renouvellement d'accords de roaming...) ou sur le marché de gros (réduction de la concurrence entre opérateurs nationaux, transfert de valeur des opérateurs « roaming in » vers les opérateurs « roaming out »...). Pour SFR, une intervention de la Commission n'est donc pas désirable.

Enfin, une intervention de la Commission se ferait en dehors du cadre réglementaire établi par le « paquet télécoms », et ce avant même que 24 des 25 autorités de régulation nationales n'aient eu l'occasion de se prononcer formellement sur le caractère concurrentiel ou non de leur marché national de l'itinérance internationale. En outre, la Commission agit au titre de l'article 95 du traité CE permettant le rapprochement de dispositions nationales, alors qu'à ce jour il n'existe pas de dispositions nationales en matière de tarifs d'itinérance internationale. Pour SFR, une intervention de la Commission n'a donc pas de fondement juridique solide.

\*

## 1. Sur l'absence de justification d'une intervention de la Commission

SFR conçoit que la Commission ait pu comprendre que les prix de roaming étaient élevés. Toutefois, SFR souhaite s'assurer que la vision qu'a la Commission de ce marché est une vision réelle et surtout à jour, car des efforts considérables ont été mis en œuvre par de nombreux opérateurs depuis plusieurs mois.

Dans ce contexte, SFR, qui a déjà mis en œuvre pour les services d'itinérance internationale une politique de baisse significative des tarifs, aussi bien en prix de détail qu'en prix de gros, considère qu'une intervention de la Commission sur le marché du « roaming » n'est à ce jour pas nécessaire (1.1), qu'elle entraînerait des effets indésirables (1.2), et qu'elle n'a pas, enfin, de fondement juridique solide (1.3).

### 1.1 Une dynamique de baisses des prix émerge

Le consommateur européen bénéficie, pour ses appels passés et reçus en itinérance au sein de l'Union européenne, de baisses de prix importantes et récentes.

#### 1.1.1 La valeur ajoutée des services d'itinérance internationale

L'éventuelle régulation applicable aux services de roaming doit nécessairement prendre en compte la très forte valeur d'usage de ces services pour les utilisateurs. En effet, des moyens de communication depuis l'étranger existaient avant l'avènement du roaming et continuent d'exister. Il serait justifié de ne pas limiter la comparaison des tarifs et le service rendu du roaming à ceux des appels nationaux, mais aussi de prendre en compte ceux des services auxquels ils se substituent tels que les appels internationaux passés depuis les hôtels, les cabines publiques ou l'achat de cartes prépayées.

A cet égard, SFR constate que :

- pour les appels depuis un hôtel : les appels sont en général plus chers que les appels passés en itinérance, et le client doit être physiquement présent dans son hôtel ;
- pour les appels depuis une cabine téléphonique : le client doit acheter une carte téléphonique comportant un nombre donné d'unités (qu'il n'épuisera souvent pas), localiser une cabine (elles se font de plus en plus rares), attendre éventuellement qu'elle soit libre, et payer un tarif pas forcément moins cher qu'un appel en itinérance ;
- pour les appels avec une carte téléphonique internationale : le client doit acheter une carte téléphonique comportant un nombre donné d'unités (qu'il n'épuisera souvent pas), localiser un téléphone fixe, et subir une qualité d'écoute pour le moins aléatoire ;
- pour les appels avec une carte SIM locale : le client doit acheter une carte SIM ainsi qu'un crédit de communication (qu'il n'épuisera souvent pas), insérer lui-même cette nouvelle carte dans son terminal, et apprendre à gérer une interface qui est différente de celle à laquelle il est habitué (voire qui est dans une langue étrangère). Le tout sans accès à son service clientèle.

Dans ce contexte, il devient clair que l'itinérance apporte une valeur réelle aux clients. On peut noter que ces alternatives, quoique d'une convivialité inférieure, restent des substituts acceptables exerçant un effet de dissuasion sur la fixation de tarifs du roaming international trop élevés.

### 1.1.2 Les services d'itinérance internationale font partie d'une offre de services de détail plus large

Sur le marché de détail, une prestation d'itinérance internationale ne s'achète pas de manière distincte, mais comme partie d'un bouquet de services. En effet, comme le rappelle la Recommandation du 11 février 2003 sur les marchés pertinents, même si du point de vue de la demande la fourniture au détail de services d'itinérance nationale peut apparaître comme un marché séparé, « *un fournisseur local d'autres services de téléphonie mobile pourrait [cependant] réagir à une augmentation légère mais significative et non provisoire du prix de la part d'un monopoleur hypothétique en passant des accords avec les opérateurs étrangers pour fournir au détail des services d'itinérance. Il est donc possible de définir un marché plus vaste des appels sortants fournis au détail, comprenant les appels nationaux, internationaux et en itinérance* » (§ 4.3.1, page 32)<sup>1</sup>

Dans ce contexte, l'approche appropriée serait de ne pas examiner de manière isolée le prix facturé au client final pour les services d'itinérance internationale qui relèvent d'un ensemble de services.

Une telle analyse aurait permis à la Commission de constater que le marché de détail global est concurrentiel puisque le revenu pour une minute de communication voix (appels sortants et entrants nationaux, internationaux et de roaming confondus) généré par les opérateurs mobiles européens a baissé en moyenne d'environ 5% chaque année sur les quatre dernières années (chiffres GSM Association).

Cette baisse est d'autant plus importante que les clients paient aujourd'hui un service plus performant que celui qu'ils ne payaient il y a quatre ou cinq ans. Grâce aux investissements réalisés par SFR, un client aujourd'hui bénéficie en effet d'une couverture, d'un éventail de fonctionnalités, et d'une qualité d'écoute, supérieurs à ce qu'il avait en 2001/2002.

### 1.1.3 Le jeu concurrentiel commence à faire réellement baisser les tarifs de détail

La Commission estime que les tarifs de détail pour les services d'itinérance internationale ne baissent pas. **Force est de constater que la Commission ne dispose pas de chiffres suffisamment récents ou complets, pour pouvoir évaluer la tendance réelle sur le marché.**

En effet, elle fonde son avis notamment sur le site web qu'elle a mis en place consacré aux tarifs de l'itinérance internationale : « *The latest version of the [Commission's Web] site confirms that little progress has been made on these charges, and that in fact retail prices have remained at virtually the same high level since the site was first published in October 2005* » (p.3 du document de consultation).

SFR souhaiterait attirer l'attention de la Commission sur le fait que le site web de la Commission comporte trois erreurs fondamentales qui rendent sans pertinence les conclusions qu'elle en tire. En effet, ce site exclut :

- les tarifs facturés aux entreprises, alors que ces dernières **bénéficient automatiquement de remises significatives** aussi bien chez SFR (offre Eurocall) que chez d'autres opérateurs européens ;
- les offres saisonnières, alors que celles-ci s'appliquent justement **aux moments où la majorité des « roamers » grand public se servent de leur fonctionnalité d'itinérance** ;

<sup>1</sup> Soulignement ajouté

- les offres facultatives, alors que **ces options procurent aux consommateurs des baisses substantielles et sont aisément accessibles.**

Pour ce qui est des tarifs « entreprises », le fait de faire abstraction de ces tarifs est d'autant plus troublante que les entreprises pèsent pour beaucoup dans les revenus « roaming ». Par ailleurs, bénéficiant de ce fait d'un pouvoir de négociation accru, les entreprises peuvent souvent exiger des conditions spécifiques (financières et autres) pour le service qui leur est fourni.

Parmi les réductions saisonnières, on peut citer les promotions menées par SFR pendant l'été 2004 et l'été 2005. En 2004, SFR a offert une réduction de 50% sur le prix des appels passés en soirée sur un réseau d'un de ses partenaires. A l'été 2005, tous les clients de SFR qui appelaient en roaming ne payaient que leur tarif national en soirée. Il convient de noter que ces deux promotions profitaient automatiquement à la totalité des clients SFR (hors entreprises) pendant la période de l'été, qui est la plus forte saison pour le roaming de nos clients grand public.

Enfin, pour ce qui est des offres permanentes mais facultatives, il convient de faire le parallèle avec les billets d'avion des compagnies aériennes, où le même phénomène de réductions se produit. Il est évident qu'un site web qui ne retiendrait pour son comparatif que les billets « plein tarif » ne prendrait pas en compte la réalité des prix payés par les passagers. De même, une liste des prix 'plein tarif' du roaming ne prend absolument pas en compte la réalité des tarifs facturés aux clients qui bénéficient de nombreuses réductions, qu'elles soient saisonnières ou permanentes.

Parmi les réductions permanentes, on peut citer pour SFR les exemples suivants :

**(a) SFR propose l'offre Eurocall**

Vodafone Eurocall est une offre mise en place depuis 2001 et rendue gratuite depuis le 5 octobre 2005. Plus des deux tiers des roamers SFR ont souscrit à cette offre. Il s'agit ainsi d'un véritable **phénomène de masse** qui n'a pas été pris en compte par la Commission lors de la publication de son site web.

Pour les abonnés « SFR Pro » et « Evolution Pro » (offres professionnelles), Eurocall est automatique à l'ouverture de la ligne. Pour les abonnés « SFR Perso » (offre grand public), Eurocall est activée sur simple demande.

Avec l'option Eurocall, le client bénéficie d'une réduction dès la première minute d'entre **15% et 26%** (selon la zone d'utilisation et le service utilisé) par rapport aux tarifs standard, pour ses communications émises depuis les réseaux partenaires Vodafone (ou affiliés) dans 52 pays ou destinations dans le monde (dont 22 des Etats membres de l'Union européenne).

L'introduction par SFR d'Eurocall a bien stimulé la concurrence. En France, Orange propose une offre « Orange sans frontières » permettant une réduction de 15% sur les communications en itinérance. On voit ici que c'est le jeu concurrentiel qui fait baisser en France les tarifs d'itinérance réellement acquittés par les clients des opérateurs mobiles.

**(b) SFR propose l'offre Vodafone Passport**

Dans son document de consultation, la Commission indique souhaiter « *ensure that prices for consumers are transparent, readily comprehensible, and parallel to the extent*

*possible those domestic prices (i.e. prices in the consumer's home Member State) to which the consumer is accustomed » (p.4). Or, l'offre Vodafone Passport, proposée par SFR ainsi que par les filiales du groupe Vodafone, répond à tous ces critères.*

Disponible gratuitement, l'offre Vodafone Passport couvre en effet 19 pays (dont 15 des 25 Etats membres de l'Union) et consiste à facturer les minutes des **appels sortants** passés à l'étranger au tarif national en y ajoutant un coût fixe par appel totalement transparent et compréhensible. S'agissant des **appels entrants**, seul le coût fixe est appliqué dès lors que la durée de la communication est inférieure à 20 minutes.

Comme le montre la fiche en annexe A, dans le cas d'un appel de 4 minutes, qui est la durée retenue par la Commission pour comparer les offres sur son site Internet, **la baisse tarifaire rendue possible grâce à Vodafone Passport est de plus de 40%**. Par ailleurs, il convient de noter que, d'ores et déjà, **cette offre couvre plus de 80 % des besoins de nos abonnés en Europe et sera étendue progressivement sur d'autres pays**. On remarquera aussi que cette évolution tarifaire a été saluée par l'association de consommateurs AFUTT qui a marqué toute sa « *satisfaction* » et qui l'a qualifiée d' « *avancée* » et de « *baisse [tarifaire] significative* ». <sup>2</sup> Se félicitant de la campagne de communication de SFR qui « *place pour la première fois les tarifs d'itinérance dans le champ de la différenciation concurrentielle* », l'AFUTT va jusqu'à dire : « *Nul doute que l'effet d'entraînement à la baisse de ces annonces sera bien réel.* » <sup>3</sup>

En somme, pour le consommateur, cette tarification apporte un gain appréciable à la fois en simplicité et en transparence dans la compréhension de la facturation. Permettant aujourd'hui aux abonnés SFR de payer leurs appels en itinérance au tarif français local, après un coût unitaire de connexion, le résultat en est que les tarifs « roaming » et les tarifs « nationaux » se rapprochent, **sans intervention réglementaire de la Commission**.

Cette offre a également stimulé la concurrence en France. Après son lancement, Orange a proposé une promotion permettant de payer jusqu'à 50% moins cher ses appels en roaming.

Si l'offre reste sur une base « opt-in », c'est essentiellement pour des raisons juridiques (SFR n'a pas le droit de modifier unilatéralement les contrats de ses abonnés, sauf à permettre à ces abonnés de rompre leur contrat).

A fin avril 2006, 100.000 abonnés avaient souscrit l'option. Ayant été lancé hors saison touristique de l'été, ce chiffre ne peut pas être considéré comme une tendance. En effet, des efforts particuliers vont être menés sur l'été.

\*

En somme, la Commission, en se fondant sur les seuls tarifs « grand public » standards, présente une image biaisée du marché de détail du roaming international : les clients « entreprises » bénéficient de remises significatives, la totalité des clients SFR « grand public » ont bénéficié des promotions saisonnières, et la majorité des roamers SFR souscrivent à l'une ou l'autre des options permanentes.

Par ailleurs, outre les promotions et options présentées ci-dessus, d'autres éléments concourent à la baisse de la facture des clients itinérants :

<sup>2</sup> Communiqué de presse de l'AFUTT du 5 octobre 2005 (voir Annexe B)

<sup>3</sup> Ibid.

- la souscription à un service de roaming international était initialement payante. En effet le fait de fournir ce service – c'est-à-dire de faire bénéficier un client de la joignabilité sur les réseaux étrangers – a un coût, même si le client ne passe aucun appel : c'est notamment le coût des projets de mise en place, plus le coût des informations de localisation échangées entre les réseaux. Dans ce contexte, la première baisse des prix a consisté à rendre gratuit (sur simple demande) l'ouverture du service de roaming pour les clients. Le coût du fonctionnement de l'itinérance internationale ne repose donc plus que sur le trafic, et essentiellement sur le trafic voix ;
- la concurrence entre les opérateurs mobiles en Irlande (ainsi que l'existence de réseaux transfrontaliers) a fait que O2 Irlande a éliminé les frais de roaming pour les voyages en Irlande du Nord et que Vodafone Irlande a éliminé les frais de roaming pour les voyages partout au Royaume-Uni. C'est bien la preuve de ce qui a été dit plus haut : le roaming fait partie d'un bouquet de services. Dans le cas de l'Irlande, il a été considéré, compte tenu des échanges, que c'était un élément suffisamment différenciant sur l'ensemble de ses clients pour l'inclure ;
- contrairement à ce qu'affirment certaines ARN (notamment l'ARCEP) sans analyse de la réalité, il y a bien une élasticité de la demande en fonction du prix, ce qui montre que les avantages apportés par les promotions de SFR sont bien perçus par les clients.

En conclusion, une analyse attentive de la réalité montre que les clients de SFR peuvent aisément accéder à des formules tarifaires qui réduisent très substantiellement le coût de leurs communications en roaming. Et SFR a l'intention d'amplifier ce mouvement dans les prochains mois. On peut donc s'interroger sur la nécessité d'une intervention réglementaire *a priori* sur ces marchés.

#### 1.1.4 Le jeu concurrentiel commence à faire réellement baisser les tarifs de gros

Les baisses de tarifs de détail décrites ci-dessus s'appuient sur une baisse des tarifs de gros, les « Inter-Operator Tariffs » ou « IOT ». En effet, les IOT nets baissent partout en Europe.

Au préalable SFR souhaite rappeler que le roaming est un service commercial proposé par un opérateur en concurrence directe avec le service commercial proposé par les autres opérateurs du même pays (substituables). Ainsi, un opérateur étranger a le choix d'avoir un accord de roaming avec un ou plusieurs réseaux, et ce d'autant plus que la couverture nationale de chaque opérateur est aujourd'hui équivalente.

De surcroît, surtout avec l'arrivée récente de la technique de direction de trafic « managed roaming », les opérateurs peuvent choisir la partie de leur trafic qu'ils vont envoyer à l'un ou l'autre des opérateurs. Ainsi, il y a maintenant la possibilité, mais non pas l'obligation, de privilégier un opérateur en contrepartie de baisses de prix et de services, tout en gardant une couverture maximale (meilleure que leur couverture nationale).

Cette innovation technique a créé une véritable dynamique concurrentielle, déjà fortement ressentie sur le marché. Ainsi que l'a indiqué la Commission dans sa consultation, il y a déjà une baisse des prix de gros. Cette dynamique, économiquement saine car basée sur des contreparties « baisse de prix/volume », se poursuit.

Si certaines ARN, notamment l'ARCEP en France, persistent néanmoins à prétendre que les IOT ne baissent pas, c'est notamment qu'elles analysent en priorité les IOT bruts (i.e. les IOT maximum publiés sur le site web de la GSMA), alors que, tout comme pour le marché de détail, pour comprendre le marché de gros il faut analyser les IOT nets (i.e. les IOT maximum MOINS les réductions accordées lors des négociations entre opérateurs), ce qu'a



fait la Commission dans son document de travail relatif à l'enquête sectorielle sur le roaming.

Les opérateurs sont en effet depuis deux ou trois ans en mesure d'exercer un véritable pouvoir de négociation pour s'assurer des réductions sur les tarifs standard, en raison des technologies de direction de trafic, qui sont devenues extrêmement efficaces. Le nouveau système de « managed roaming » mis en place par SFR permet de diriger de manière fiable plus de 90% du trafic des clients SFR en itinérance et permet en outre de programmer non seulement un « réseau préféré » par pays, mais également des réseaux de deuxième, troisième voire quatrième préférence. Une analyse du marché de gros qui ne prendrait pas en compte les réductions négociées dans ce contexte fortement concurrentiel serait dénué de tout sens.

En somme, le marché de gros du roaming fonctionne selon des mécanismes qui le rendent concurrentiel, et qui entraînent des baisses de prix importantes. Cette concurrence est à la fois viable et dynamique car elle s'appuie sur de réels mécanismes de négociation :

- la capacité de l'acheteur à faire le choix entre fournisseurs ;
- un intérêt mutuel à trouver un accord (des baisses de prix contre des augmentations de volume).

Ainsi, les mécanismes sont en place pour qu'il y ait des baisses de prix de gros permettant des baisses de prix de détail, dans un contexte concurrentiel.

En revanche, trois facteurs freinent la transformation de ces baisses de prix de gros en baisses de prix de détail :

- l'incertitude : avant de baisser les prix de détails, il est nécessaire pour l'opérateur d'avoir la certitude que ses coûts vont baisser et, de surcroît ne vont pas remonter ;
- les délais et charges de travail : pour faire une offre qui couvre la totalité de l'Europe, il est nécessaire pour l'opérateur de passer des accords de discount avec au moins un opérateur par pays. De surcroît, pour respecter les besoins de leurs clients, les opérateurs peuvent avoir des priorités de destinations en dehors de l'Europe ;
- les problèmes des petits opérateurs : il est concevable que des opérateurs qui génèrent peu de trafic en roaming out puissent avoir des difficultés à faire baisser leurs coûts suffisamment.

## 1.2 Toute intervention de la Commission aurait des effets indésirables

Quelle que soit sa nature, une intervention de la part de la Commission sur le marché du roaming international provoquerait des effets indésirables.

Prenons trois hypothèses : l'intervention proposée par la Commission dans son document de consultation, sur le marché de détail et sur le marché de gros (1.2.1) ; une intervention quelconque de la Commission sur le marché de détail (1.2.2) ; et une intervention quelconque de la Commission sur le marché de gros (1.2.3).

SFR s'oppose à toutes ces formes d'interventions. En effet, de telles interventions seraient contre-productives, y compris pour les consommateurs, alors qu'au contraire le libre jeu du marché porte ses fruits comme on vient de le voir, et va continuer à procurer des baisses de prix à l'avenir.

### 1.2.1 Effets indésirables de l'intervention proposée par la Commission

Le document de consultation décrit ainsi le principe du « home pricing » (tarifs du pays d'origine) :

« Under this 'home pricing' approach, a Belgian customer, for example, roaming in Spain and making a local call (i.e. a call to a Spanish number) would be charged a rate not exceeding the rate (as charged by his or her home network) for a local call in Belgium. The same customer roaming in Spain and making a call home to Belgium (i.e. a call to a Belgian number) would be charged a rate not exceeding the rate (as charged by his or her home network) for an international call to Spain from Belgium. » (§ 4.1)

Il dresse ensuite le tableau illustratif suivant:

#### Example of a Belgian customer roaming in Spain

Type of Roaming Call	Home Pricing
Making a call home	Customer is charged an international rate (Belgium-Spain)
Making a local call	Customer is charged a local call rate (local Belgium rate)
Making a call to another EU country	Customer is charged the relevant Belgian international rate to that country
Receiving a call	No retail charge

SFR souhaite souligner, à titre liminaire, la nature exceptionnelle d'un tel principe. SFR n'a en effet conscience d'aucun autre service marchand où le « home pricing » est pratiqué, en dehors des services de paiements transfrontaliers en euros, où le principe a été imposé essentiellement pour assurer le succès de l'introduction de la monnaie unique.

On comprend dans ce contexte que, dans sa contribution à la première consultation sur la proposition de la Commissaire Reding, le Groupe des Régulateurs Européens (« GRE ») précise :

« *Tying wholesale or retail roaming prices to other mobile services ... has the potential to lead to unintended and potentially damaging distortions in the national markets for domestic mobiles services... ERG considers it important to limit the potential for distortions in other mobile markets in applying an EC regulation.* » (§ 2.4)

SFR souscrit totalement à cet avertissement lancé par le GRE, du fait des nombreux effets indésirables que pourrait induire la mise en œuvre de la proposition décrite dans le document de consultation.

Pour bien comprendre ces effets, il convient de noter que les tarifs nationaux (« local call rates ») sont fixés par les opérateurs mobiles en fonction notamment de leurs coûts. **Or, ces coûts sont différents selon le pays concerné, et en conséquence les tarifs nationaux sont différents selon le pays d'origine du client.**

On peut citer comme exemple les caractéristiques géographiques des pays : pour les coûts liés à la géographie (superficie de couverture, difficulté d'accès...), un opérateur au Luxembourg fait face à des coûts bien moins élevés que ceux d'un opérateur en France. On peut également citer le montant des redevances payables au titre des autorisations de fréquences : les autorisations « UMTS » ont été octroyées gratuitement en Finlande, alors qu'en Allemagne elles ont été octroyées contre des sommes faramineuses. Enfin, dans certains Etats membres, les opérateurs subventionnent les terminaux : ces opérateurs vont devoir récupérer les sommes consacrées à ce subventionnement, alors qu'il n'en est rien dans les pays où les subventions n'existent pas (parfois pour des raisons légales (Finlande, Belgique)).

Le tableau ci-dessous met en avant un exemple de tarifs (indicatifs) qui seraient payables, au titre de la proposition de la Commission, par des clients allemands, français et finlandais lorsqu'ils se trouveraient en Allemagne (le client allemand n'est donc pas en itinérance) :

Pays d'origine du client	Prix d'un appel Allemagne-Allemagne <sup>4</sup>	Prix d'un appel Allemagne-France <sup>5</sup>
Allemagne	0,23 €/min	0,69 €/min
France	0,14 €/min	0,51 €/min
Finlande	0,09 €/min	0,40 €/min

Lorsqu'il est en Allemagne, un Finlandais paierait ainsi moins cher ses appels qu'un Français, et les deux paieraient moins cher leurs appels qu'un Allemand.

SFR prévoit dans ce contexte les effets suivants :

*(a) Impact sur les opérateurs des pays à coûts élevés : concurrence déloyale*

L'habitant allemand de notre exemple aurait tout intérêt à s'abonner en Finlande auprès d'un opérateur finlandais. Utilisant ensuite son terminal sur le territoire allemand, il deviendrait client itinérant en permanence, et pourtant bénéficierait de tarifs bien moins chers que ceux que les opérateurs mobiles allemands pourraient, au vu de leurs coûts nationaux, offrir.

Il en va de même pour l'habitant français. Son intérêt est clairement de s'abonner auprès d'un opérateur finlandais, afin de bénéficier de tarifs que ses opérateurs nationaux ne sont pas en mesure de lui offrir.<sup>6</sup>

Cette situation créerait **une concurrence déloyale** pour les opérateurs implantés dans des pays où les coûts sont plus lourds, car leurs concurrents étrangers pourraient partir à la conquête des mêmes clients sans être soumis aux mêmes contraintes de coûts. Le fait que le numéro de téléphone soit « international » n'est plus une barrière à cette distorsion. En effet, comme le démontrent les offres existantes sur le marché en France de la part des opérateurs fixe (Free, Neuf Cegetel, France Telecom...) et des opérateurs mobiles (offre « Néo » de Bouygues Telecom), le prix d'un appel vers un mobile « national » et le prix d'un appel vers un mobile « international », convergent.

*(b) Impact sur les opérateurs des pays à coûts faibles : effet de ciseaux tarifaires*

Les opérateurs de téléphonie mobile ne disposent que de licences nationales. Ils sont donc dans l'obligation, pour proposer leurs offres à leurs clients qui voyagent à l'étranger, de s'appuyer sur le réseau d'un opérateur du pays concerné en achetant ses offres de gros.

Lorsque la différence de prix entre les offres de gros (le prix auquel l'opérateur achète) et les offres de détail (le prix auquel l'opérateur vend) ne suffit pas à couvrir les coûts

<sup>4</sup> Chiffres Merrill Lynch, 4<sup>ème</sup> trimestre 2005

<sup>5</sup> Chiffres indicatifs calculés sur un opérateur mobile hypothétique

<sup>6</sup> Il est vrai qu'il pourrait devenir (légèrement) plus cher pour ses interlocuteurs de joindre cette personne (mais voir le paragraphe suivant sur la convergence des prix). Toutefois, le prix d'être joint ne semble pas être un critère de choix important pour les clients lorsqu'ils choisissent entre les opérateurs nationaux : on peut donc douter de l'importance qu'il aurait dans le cas de figure étudié.

propres d'un opérateur efficace, l'opérateur est alors pris dans un *effet de ciseaux tarifaires*.

Or, ce sont les opérateurs des Etats où les coûts sont faibles (et proposant ainsi des tarifs nationaux peu élevés) qui risquent surtout de faire les frais de cet effet. Ils ne pourront en effet pas supporter financièrement le niveau élevé d'itinérance, facturé à leurs clients vers les 0,10 €/min (pour les cas où s'applique le principe de 'home pricing') mais payé sur le marché de gros vers les 0,30 €/min (tarif estimé sur la base des propositions du GRE dans sa contribution à la première consultation de mars 2006).

**(c) Impact sur les opérateurs de l'ensemble des pays : problème des appels entrants**

Exiger que les appels entrants soient gratuits pour les clients « roamers », et que le manque à gagner ne soit pas répercuté sur l'appelant, revient à demander aux opérateurs de vendre ce service à perte. En effet, pour permettre à leurs clients de recevoir des appels en itinérance, les opérateurs subissent des coûts, notamment au titre de la terminaison d'appel mais également au titre du transit international.

Par ailleurs, une telle réforme entraînera une distorsion significative du comportement des clients en itinérance : plutôt que de passer eux-mêmes des appels, ceux-ci commenceront à envoyer des SMS demandant qu'on les appelle. Ainsi, la proportion de trafic sortant et entrant va être sensiblement modifiée. Cet effet sera particulièrement ressenti chez les opérateurs comme SFR qui offre la gratuité des appels depuis un téléphone SFR vers un autre téléphone SFR et ce de façon illimitée. Ainsi aucun prix ne serait facturé pour un appel à une personne en roaming alors qu'il existe un coût d'IOT.

**(d) Des inconvénients pour les clients roamers**

Les clients « roamers », censés bénéficier de la réforme proposée par la Commission, pourraient en fait en souffrir, et ce notamment pour deux raisons.

D'abord, lier le prix d'un appel vers son pays d'origine, aux tarifs internationaux (IDD), risque de freiner la baisse de ces derniers, à un moment où la pression des prix sur le fixe devrait les faire baisser.

Ensuite, malgré les intentions de la Commission, **la proposition comporte l'inconvénient majeur de pouvoir augmenter la facture des clients.**

Les données de SFR suggèrent en effet que les clients en itinérance passent environ 80% de leurs appels vers leurs pays d'origine. Or, les clients de certains opérateurs, notamment ceux qui souscrivent à une offre Vodafone Passport, paient actuellement ces communications à un tarif national, assorti d'un coût de connexion (pour SFR, ce coût de connexion est de 1€ pour dix pays de l'Union européenne et de 1€20 pour trois autres pays de l'Union), alors que la proposition de la Commission envisage que ces communications soient facturées à un tarif d'appel international.

Il s'ensuit que, dans certains cas, un client paiera plus cher ses communications sous le régime proposé par la Commission qu'il ne les paie actuellement !

Il s'agit surtout des communications de longue durée :

- un appel de 7 minutes passé en itinérance par un abonné « Essentiel »<sup>7</sup> depuis l'Italie vers la France coûtera  $1\text{€} + (7 \times 0,342\text{€}) = 3,39\text{€}$ , soit 0,48€/minute. Un appel international mobile de 7 minutes depuis la France vers l'Italie coûterait **3,57€**, soit 0,51€/minute ;
- un appel de 20 minutes passé en itinérance par un abonné « Evolution Pro »<sup>8</sup>, depuis l'Italie vers la France, coûtera  $1\text{€} + (20 \times 0,27\text{€}) = 6,40\text{€}$ , soit 0,32€/minute. Un appel international mobile de 20 minutes depuis la France vers l'Italie coûterait **10,20€**, soit 0,51€/minute.

Nature de l'appel	Prix de l'appel sous Passport	Prix de l'appel sous la proposition de la Commission
Appel de 7 minutes passé en itinérance par un abonné « Essentiel » depuis l'Italie vers la France	<b>3,39€</b>	<b>3,57€</b>
Appel de 20 minutes passé en itinérance par un abonné « Evolution Pro » depuis l'Italie vers la France	<b>6,40€</b>	<b>10,20€</b>

Il convient de préciser que le client ne pourrait pas simplement choisir entre la solution de la Commission et l'offre Passport, en fonction de ses besoins, car **l'offre Vodafone Passport ne pourrait plus exister si la proposition de la Commission est adoptée**. En effet, la proposition précise que les opérateurs ne peuvent en aucun cas facturer plus cher leurs communications que les tarifs précisés dans le document de consultation (home-pricing, appel international...). Or, dans certains cas (notamment les appels de très courte durée), l'offre Passport peut légèrement dépasser ces seuils, en raison du « coût de connexion ». Dans ces conditions, SFR n'aurait plus le droit de proposer l'offre Passport à ses clients.

### 1.2.2 Effets indésirables de toute intervention sur le marché de détail

SFR souhaite souligner que la valeur réelle d'une intervention de la Commission sur le marché de détail est fort discutable, quelle que soit la forme qu'elle pourrait prendre.

En effet, au-delà de la proposition précise soumise à consultation, toute intervention sur les tarifs de détail pourrait avoir les effets indésirables suivants:

#### (a) Augmentation d'autres tarifs

Une intervention réglementaire sur les tarifs de détail peut entraîner le risque de l'effet dit « waterbed », à savoir une augmentation d'autres tarifs de détail par voie automatique de conséquence.

Cet effet s'illustre avec le Règlement 2560/2001/CE sur les paiements transfrontaliers en euros. Ce texte, mesure exceptionnelle destinée surtout à assurer le succès de

<sup>7</sup> L'offre « Essentiel » de SFR est un abonnement destiné aux usagers non professionnels (par exemple, elle comporte des avantages weekend) : [http://www.sfr.fr/info\\_nouveautes/offres\\_reseau/toutes\\_les\\_offres/forfaits\\_essentiel](http://www.sfr.fr/info_nouveautes/offres_reseau/toutes_les_offres/forfaits_essentiel)

<sup>8</sup> L'offre « Evolution Pro » de SFR est un abonnement destiné aux consommateurs qui utilisent leur terminal à des fins professionnelles : [http://www.sfr.fr/info\\_nouveautes/offres\\_reseau/toutes\\_les\\_offres/forfaits\\_evolution\\_pro](http://www.sfr.fr/info_nouveautes/offres_reseau/toutes_les_offres/forfaits_evolution_pro)

l'introduction d'une monnaie unique dans la zone « euro », a établi le principe d'égalité des tarifs de détail, entre une opération transfrontalière au sein de l'Union européenne et une opération strictement nationale,<sup>9</sup> au motif que « *le maintien d'un niveau de frais plus élevé pour les paiements transfrontaliers constitue ... un obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur* » (considérant 6).

Selon la contribution, à la première consultation « roaming » de mars 2006, de l'association de consommation BEUC, une étude menée par BEUC en novembre 2003 a trouvé que de nombreuses banques avaient réagi en augmentant leurs tarifs pour les opérations nationales :

« *We had underlined that in six countries and with some fifty banks, our members had noticed an increase in national charges since autumn 2002 : increases ranging from 14 to 163% were reported in Austria, Belgium, France, Germany, Greece and Luxembourg* ».

Il ne peut pas être exclu qu'un effet semblable se réalise à la suite de l'adoption d'une intervention de la Commission visant le marché de détail du roaming international.

Dans ce cas, ce serait l'ensemble des clients, roamers et non roamers, qui subventionneraient la baisse de prix du roaming. Compte tenu du profil de ceux qui voyagent et, par conséquent, ceux qui roament, nous nous trouverions dans une situation où les clients les moins favorisés subventionneraient les clients plus favorisés.

**(b) Complexification des offres**

En réponse à une intervention qui viserait le marché de détail, et pour éviter la situation inacceptable (commercialement et socialement) d'un subventionnement du prix du roaming par les non roamers, les opérateurs pourraient développer différentes solutions :

- des offres différenciant le prix pour les roamers, des prix pour les non roamers ;
- des abonnements spécifiques pour avoir accès au roaming, qui seraient d'autant plus élevés si les coûts des appels entrants doivent être couverts ;
- augmentation, pour les clients qui roament, des tarifs de détail hors Europe ;
- réduction de destinations/couverture à l'étranger pour réduire les coûts.

Et dans l'ensemble, au lieu de faire baisser les prix du roaming, les clients se trouveraient en face d'offres de plus en plus complexes et avec de moins en moins de services.

**(c) Fin des accords d'itinérance ?**

En raison de la concurrence déloyale évoquée à la section 1.2.1(a) ci-dessus, les opérateurs de pays à coûts élevés auraient un intérêt économique à ne pas renouveler leurs accords de roaming avec les opérateurs des pays à coûts bas. De leur côté, en raison de l'effet de ciseaux tarifaires évoqué à la section 1.2.1(b) ci-dessus, les opérateurs de pays à coûts bas auraient un intérêt économique à ne pas renouveler leurs accords de roaming avec les opérateurs des pays à coûts élevés. Il est donc probable qu'un jeu de domino de fermeture des accords de roaming se mette en place.

<sup>9</sup> Concrètement, lorsqu'un virement d'un montant inférieur à €12.500, est fait en euros à destination d'un pays de l'Union, les frais pour le consommateur doivent être identiques à ceux d'un virement qu'il ferait au niveau national

Une telle conséquence mettrait fin à la contribution significative du roaming GSM au succès de l'Europe.

**(d) Création de barrières à l'entrée sur le marché ?**

Comme la Commission le dit elle-même dans sa Recommandation sur les marchés pertinents, l'intervention sur les prix de détail est déconseillée parce que, entre autres, le contrôle des prix peut contribuer aux problèmes de concurrence : elle énumère parmi des barrières à l'entrée sur le marché, des mesures « *qui limitent le nombre d'entreprises ayant accès au spectre..., les contrôles des prix et les autres mesures de ce type appliquées aux entreprises, qui entravent non seulement l'entrée mais aussi le positionnement des entreprises sur le marché* » (considérant 12).

C'est d'ailleurs dans ce contexte que, dans sa lettre du 3 novembre 2005 à l'OPTA exprimant des « doutes sérieux » sur une notification de définition de marché, la Commission écrivait :

« *As regards the effectiveness of ex ante regulation, the Commission is moreover concerned that the proposed measures, in particular price regulation, may have counterproductive effects. The regulation of retail prices for cable transmission may indeed constitute in itself a barrier to entry which may slow down or render more difficult the development of alternative infrastructures on the Dutch retail market and the digitalisation of the cable networks. Hence retail regulation, in particular price regulation, may hamper infrastructure-based competition to emerge on the Dutch market which, in the Commission's view, would better serve the consumers' interest in terms of choice, price and quality.* » (p.13)

Or, comme on l'a vu plus haut, la concurrence entre les opérateurs de réseaux mobiles apporte précisément des baisses des prix de détail et de gros.

### 1.2.3 Effets indésirables de toute intervention sur le marché de gros

Si une intervention sur le marché de détail créerait des effets indésirables conséquents, une intervention sur le marché de gros comporterait elle aussi un nombre important de risques, analysés ci-dessous. Par ailleurs, plus les prix régulés sont bas, plus ces effets négatifs sont importants.

**(a) Une réduction significative de la concurrence sur le marché de gros**

On peut imaginer qu'un règlement impose, sur le marché de gros, un contrôle des tarifs, que ce soit un tarif maximal ou une obligation d'orientation vers les coûts. L'impact immédiat serait de supprimer le facteur qui, sur le marché de gros mais indirectement aussi sur le marché de détail, joue le plus en faveur de la concurrence, des investissements et de l'innovation.

En effet, actuellement et sans intervention réglementaire, les opérateurs investissent et innoveront sur le marché du « roaming in » car ils ont un intérêt économique à attirer des partenaires qui, en contrepartie des baisses de prix de gros par minute, envoient plus de volume sur leur réseau. Par ailleurs, il existe une réelle motivation pour tous les opérateurs de générer autant de trafic que possible en « roaming out » pour diminuer les coûts de gros unitaires (car plus on augmente le nombre de minutes total, plus on diminue ses coûts unitaires).

\*

Il est à souligner qu'en cas d'intervention, plus le « price cap » est bas, voire orienté vers les coûts, moins il y aura de concurrence.

En effet, les opérateurs d'un même pays sont face à des coûts différents, que ce soit pour des raisons d'investissements ou pour des raisons de taille. Plus le price cap se rapproche de ce niveau, plus ces différences sont mises en exergue. Il est tout à fait envisageable dans un pays donné qu'en cas de price cap trop bas ou d'orientation vers les coûts, l'opérateur avec les coûts les plus élevés soient éjecté du marché du « roaming in », ses coûts ne lui permettant pas de vendre au même prix que ses concurrents.

Même dans le cas où aucun opérateur n'est éjecté, plus le prix est bas moins l'opérateur à coût élevé a intérêt à investir, ses marges potentielles étant trop limitées.

Dans le cas d'un price cap au-dessus du niveau du coût de l'opérateur aux coûts les plus élevés, plus ce price cap est bas, plus est probable une réduction de concurrence. En fonction de la situation de chaque pays, le résultat sera :

- l'éjection par les opérateurs à coût bas du ou des opérateurs à coût élevé. Si les opérateurs à coûts bas estiment qu'il y a suffisamment de potentiel de volume en se mettant en dessous du prix praticable par les autres à coût élevé, ils pourront le faire ;
- la stabilisation du prix au niveau du price cap pour tous les opérateurs. Si les gains potentiels sont trop limités, tous les opérateurs auront intérêt à se mettre au niveau du price cap en sachant que, s'ils offrent des baisses de prix supplémentaires, celles-ci seraient immédiatement reproduisibles par leurs concurrents, résultant en une perte de valeur.

Le facteur qui joue aujourd'hui le plus en faveur de la concurrence sur le marché de gros (et indirectement sur le marché de détail), à savoir la possibilité de négocier des remises sur les tarifs de gros, serait ainsi anéanti.

Même des obligations plus légères qu'un contrôle des tarifs (telles que la non discrimination, la séparation comptable...) pourraient avoir un impact nuisible sur le marché de gros. A titre d'exemple, dans son « Working document on the initial findings of the sector inquiry into mobile roaming charges » du 13 décembre 2000, la Commission a considéré que : « *the absence of preferential roaming and discounting are among the factors that suppress competition in the market for wholesale roaming. If National Regulatory Authorities insist when applying their national regulatory regimes, that national operators must not discriminate in their wholesale roaming charges, this could seriously undermine the future development of competition in this sector.* » (page 27)

**(b) Distorsion de concurrence entre les opérateurs à coût élevé et les opérateurs à coût bas**

Tout price cap artificiellement bas, créerait une distorsion de concurrence ou une stabilisation du prix au niveau du price cap.

Prenons l'exemple de ce qui est évoqué par le GRE : un tarif maximal de 0,30€mn. Tous les opérateurs se stabiliseraient à ce prix. Par définition l'opérateur à coût élevé a une marge unitaire inférieure à celui de ses concurrents, créant une distorsion de concurrence. Il est entendu que dans ce cas, aucun opérateur n'a intérêt à investir dans



le roaming (car investir reviendrait à réduire ses marges). Pire, tous les opérateurs ont intérêt à réduire leurs coûts pour générer plus de marge, ce qui pourrait entraîner une baisse d'innovation, moins d'accords de roaming, diminution des emplois...

**(c) Transfert de valeur des opérateurs « roaming in » vers les opérateurs « roaming out »**

Si la Commission entend intervenir sur le marché de gros, son objectif principal semble être de faire baisser les prix de détail en roaming. Comme le déclare le document de consultation : « *the Commission's objective at this stage is, then, first to regulate retail prices and to bring about substantial reductions in retail prices for consumers* » (page 4).

Or, si le « price cap » ou l'« orientation vers les coûts » sur le marché de gros résultent en un prix de gros artificiellement bas par rapport au prix de détail, la baisse de prix de gros qui n'est pas nécessaire pour la baisse du prix de détail générera une marge supplémentaire pour l'opérateur « roaming out » aux dépens de celle de l'opérateur « roaming in ».

Dans la situation concurrentielle actuelle, cette situation est parfaitement minimisée car l'opérateur « roaming out » apporte plus de trafic à l'opérateur « roaming in » lui octroyant ainsi une compensation, partielle ou totale, de sa perte de marge unitaire.

**(d) Transfert de valeur des opérateurs « non-préférés » vers l'opérateur « préféré »**

Dans l'hypothèse où l'ensemble des opérateurs visités d'un pays donné dispose d'un même niveau de prix de gros sans condition de trafic, un opérateur « roaming out » peut – dans le cadre de la liberté de structure tarifaire du « roaming out » – décider de baisser le prix de détail sur un seul réseau (son "réseau préféré"). Dans ce cas, la marge plus élevée dégagée sur les autres réseaux peut être utilisée pour renforcer la baisse de tarif de détail sur l'opérateur préféré, générant des trafics et revenus supplémentaires sur le réseau de l'opérateur préféré.

**(e) Une compensation entre tarifs des « roamers in » et tarifs nationaux ?**

Du fait même de la forte attractivité touristique de certains pays, une intervention sur les prix de gros pourrait avoir un impact économique fort et disproportionné sur les opérateurs mobiles de ces pays. C'est le cas de la France, par exemple, avec un chiffre d'affaires provenant d'utilisation des étrangers en France de plus de 850M€ (chiffre ARCEP).

Compte tenu des pertes importantes dues à la régulation du prix de gros (rajoutées aux pertes sur le marché de détail), ces opérateurs mobiles pourraient se voir incités à récupérer les pertes sur le marché de détail national, auprès de leurs propres clients.

**(f) La possibilité d'une concurrence déloyale des opérateurs non européens**

Aux termes de l'article 5a de l'annexe au GATS<sup>10</sup> relative aux télécommunications :

« Chaque Membre fera en sorte que tout fournisseur de services de tout autre Membre se voie accorder l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications et l'usage de ces réseaux et services suivant des modalités et à

<sup>10</sup> L'Accord général sur le commerce des services

*des conditions raisonnables et non discriminatoires, pour assurer la fourniture d'un service repris dans sa Liste. »*

Dans ce contexte, si, en raison du projet d'intervention de la Commission, les opérateurs européens sont obligés de fournir un service d'itinérance internationale à un tarif donné aux opérateurs des pays membres de l'Union, il se pourrait que cette obligation soit étendue par les tribunaux pour bénéficier aux opérateurs de pays non membres de l'Union, **sans réciprocité de la part de ces derniers**.

Cette situation risquerait de créer un handicap significatif pour tous les opérateurs européens, les obligeant à subventionner les activités de leurs homologues étrangers ! L'intérêt des opérateurs non européens va inévitablement dans ce sens. On constatait d'ailleurs dans la presse, dès l'annonce de la Commissaire Reding du 28 mars 2006, des interrogations de la part d'opérateurs étrangers sur la possibilité qu'ils auraient d'accéder à des tarifs de gros réduits (voir Annexe C).

Dans ce contexte, **il est impératif que la Commission expertise ce point juridique**.

Par ailleurs, en dehors des problèmes juridiques posés, **les opérateurs étrangers auront accès à ces tarifs à travers des arbitrages**. En effet, **il existe déjà différents moyens pour un opérateur de s'appuyer sur un autre pour accéder à des coûts plus bas**, soit directement à travers des accords de roaming, soit en achetant des cartes SIM des opérateurs européens. Dans ce contexte, le risque de concurrence déloyale des opérateurs non européens devient véritablement préoccupant.

**(g) *Augmentation des coûts hors Europe et, par conséquent, augmentation des prix de détail hors Europe***

Comme les opérateurs non européens auraient accès au prix de gros régulé de l'Europe (que ce soit à travers le principe de non discrimination ou à travers des techniques d'arbitrage), les opérateurs européens perdront un élément important de leur pouvoir de négociation. En effet, les prix de gros « roaming » hors Europe sont à la hausse. La pratique est de négocier des baisses à partir de ces prix catalogue en hausse. Ne pouvant plus utiliser son IOT, soit pour éviter une hausse, soit pour négocier une baisse, l'opérateur européen serait face à un coût supérieur en « roaming out », l'obligeant à augmenter ses prix de détail hors Europe.

**(h) *La mise à l'écart des opérateurs de pays pauvres***

Une intervention de la Commission sur les tarifs de gros bouleverserait l'économie des politiques de déploiement à l'international des opérateurs européens. SFR, pour sa part, gère des relations avec plus de 400 opérateurs dans le monde, et il est bien évident que ces projets ne présentent pas tous le même intérêt commercial : les accords avec les opérateurs proches, et en particulier les opérateurs des pays limitrophes de la France (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, etc.), sont à la fois plus simples à réaliser et représentent une grande partie du trafic. A l'inverse, les ouvertures avec les pays, plus petits, plus éloignés ou moins développés en Europe, et plus encore dans les pays en voie de développement où les opérateurs ont souvent peu d'expertise, sont à la fois plus complexes et génèrent beaucoup moins de trafic. Ainsi les opérateurs peuvent-ils trouver un équilibre entre les « régions rentables » et celles qui le sont moins, mais qui seraient laissées pour compte sans ces possibilités de péréquation.

En clair, dans l'hypothèse d'une intervention affectant les relations entre opérateurs en « zones rentables », les opérateurs européens auraient tout intérêt à ne plus ouvrir de

service roaming avec les opérateurs des pays qui en auraient le plus besoin pour leur développement économique.

\*

Dans ce contexte, on comprend les inquiétudes exprimées par le ministère du Commerce et de l'industrie (DTI) britannique, dans sa contribution à la première consultation « roaming » de mars 2006 :

*“The complexity of the issue creates a significant risk that regulatory intervention will be ineffective in bringing prices down to a competitive level, and/or that it will produce unintended adverse consequences (such as excessive compliance costs, increased barriers to entry or innovation). This makes it especially important for the Commission to work closely with the industry at all stages, and to seek, where possible, voluntary or co-regulatory solutions in preference to imposed regulation (especially at the retail level).” (§ 3)*

### 1.3 Une intervention qui n'aurait pas de fondement juridique

SFR souhaite souligner que le principe même d'une intervention communautaire est très contestable, et ce pour plusieurs raisons.

#### 1.3.1 Contournement du cadre existant

La proposition d'intervention décrite dans le document de consultation est en total déphasage avec les principes et le processus de régulation en cours.

##### (a) *La proposition compromet la crédibilité du « paquet télécoms »...*

La mesure envisagée par la Commission européenne se surajouterait au cadre réglementaire déjà très exigeant qui s'impose au secteur des télécoms. Ce cadre réglementaire, fixé par les directives de 2002, a fait le choix d'un mouvement résolu vers l'application la plus large du droit de la concurrence, en veillant à ce que « *les obligations ex ante ne soient imposées qu'en l'absence de concurrence effective, c'est-à-dire sur les marchés où opèrent une ou plusieurs entreprises disposant d'une puissance significative sur le marché...* ».<sup>11</sup> Or, la Commission n'a apporté aucune preuve d'une quelconque « puissance significative ».

La mesure envisagée par la Commission européenne remet ainsi en cause les principes et les modalités de la régulation sectorielle *ex ante* adoptée dans le cadre du « paquet télécoms », alors d'ailleurs qu'elle n'a même pas pris la peine d'examiner l'opportunité d'autres possibilités qui pourraient se réaliser dans le cadre du « paquet », et conformément à ce dernier, telle que la redéfinition comme trans-national du marché 17, possibilité prévue à l'article 15(4) de la Directive « cadre » :

*« Après consultations des autorités réglementaires nationales, la Commission peut, agissant conformément à la procédure visée à l'article 22, paragraphe 3, adopter une décision recensant les marchés transnationaux. »*

Cette dernière possibilité, qui aux termes de l'article 22(3) de la Directive permettrait aux ARN de « *se prononce[r] de manière concertée sur l'imposition, le maintien, la*

<sup>11</sup> Considérant 27 de la Directive cadre

*modification ou la suppression d'obligations réglementaires sectorielles* », semble par ailleurs répondre directement aux inquiétudes exprimées par la Commission dans le document de consultation: « *The fact that the components of the service are made up of elements supplied in at least two Member States, the home and the visited, means that no one national regulatory authority has powers in relation to both price components* » (p.3).

La proposition de la Commission paraît d'autant plus illogique à un moment où on envisage la *suppression* du règlement sur le dégroupage de la boucle locale, justement pour permettre au « paquet télécoms » de voler de ses propres ailes.

En outre, a lieu cette année un débat sur la révision des directives européennes, que la Commission inscrit dans le cadre de sa politique de réguler moins et mieux. Dans cette perspective, l'initiative de la Commission représente donc un pas en arrière considérable.

**(b) ... avant même que le « paquet télécoms » ne soit mis en œuvre...**

Ce contournement du cadre existant est d'autant plus injustifiable qu'il interviendrait à un moment où ce dernier n'a pas encore été mis en œuvre !

En effet, le projet de régulation de la Commission intervient alors même que les Autorités de Régulation nationales n'ont, pour la plus grande majorité d'entre elles, pas même encore réalisé et/ou achevé l'analyse de marché concerné (Marché 17) : **24 autorités de régulation ne se sont pas encore officiellement prononcées sur l'état de la concurrence de leur marché national**, et la seule à l'avoir fait (FICORA en Finlande) a conclu à l'existence d'un marché effectivement concurrentiel et ne propose donc aucune régulation *ex ante*.

Dans ce contexte, la Commission se devrait – *a minima* – de permettre aux autorités nationales de traiter la question de la concurrence des marchés d'itinérance avant de considérer la nécessité d'intervenir de sa propre initiative.

Par ailleurs, si les ARN éprouvent des difficultés à analyser le marché 17, la première initiative à prendre est d'analyser ces difficultés, avec la Commission, dans le cadre du GRE. Comme indiqué ci-dessus, le caractère transfrontière du roaming doit pouvoir être pris en compte par une analyse coordonnée.

**(c) ... et crée une insécurité juridique incompatible avec l'esprit de la réglementation**

La notion d'une intervention de la Commission sur le marché du roaming international crée une insécurité juridique forte, dans un métier où les investissements sont considérables.

Les opérateurs mobiles investissent très lourdement pour construire et exploiter leurs réseaux (SFR a investi 1,5 milliards d'euros entre 2001 et 2005 sur la 3G). De tels niveaux d'engagement n'ont de sens que si le cadre juridique qui leur est applicable présente un minimum de sécurité et de stabilité. L'intervention soudaine de la Commission, au mépris total du cadre réglementaire existant, est tout à l'opposé d'un environnement juridique favorisant le développement économique de l'Union européenne.

Cela est d'autant plus vrai que l'intervention proposée, si elle ne suit pas le cadre réglementaire existant, n'en suit même pas l'esprit, qui consiste à analyser

soigneusement un marché selon les trois critères définis dans la Directive cadre, puis à désigner un ou des opérateurs dominants et à leur imposer des obligations proportionnées. La Commission n'a entrepris aucune analyse sérieuse du marché ; elle envisage une régulation qui toucherait d'office tous les opérateurs indépendamment de leur pouvoir sur le marché ; et elle n'effectue aucune analyse de proportionnalité.

La Commissaire Reding reconnaît elle-même l'importance centrale de la sécurité juridique dans la régulation des industries. Dans son discours à Liverpool du 22 septembre 2005, intitulé « Better Regulation for Europe's media industry: the Commission's approach », la Commissaire Reding a prononcé ces mots sur la définition d'un « paquet multimédia » :

« *In any case, be sure that the future legal framework will be a flexible instrument, the best possible balance between the maximum freedom for our industry to take full advantage of the single market and general interest principles. Be sure that it will aim at increasing legal certainty and competitiveness of our telecom and audiovisual industries...* »

### 1.3.2 Violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Aux termes de l'article 5 du Traité CE :

« *Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres...* »

Le principe de la subsidiarité en matière de communications électroniques est clairement établi en ce qui concerne l'imposition de remèdes : c'est justement pour cette raison que le « paquet télécoms » ne permet pas à la Commission de poser son veto sur les obligations imposées par les autorités nationales. **Une intervention de la Commission consistant à imposer un niveau de tarifs remettrait ainsi totalement en cause le principe de subsidiarité** puisque la Commission n'a à ce jour pas démontré que les objectifs visés ne peuvent pas être réalisés par les Etats.

Il convient de rappeler, par ailleurs, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 5 du Traité CE :

« *L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité* ».

SFR estime que, sauf conditions exceptionnelles, le fait pour la Commission d'intervenir sur le marché de détail excède largement ce seuil de nécessité. Le GRE, dans sa contribution à la première consultation, a fait le commentaire suivant :

« *The principles underlying the Framework lay down that retail regulation should be imposed only to the extent that wholesale remedies are ineffective. ERG believes that this principle should be respected in framing the proposed Regulation. Given well designed wholesale regulation, market forces should be able to play a strong role in bringing down retail tariffs.* » (§ 1.6)

Pour expliciter sa position, le GRE a indiqué que « *differences in national retail markets are such that they are not susceptible to to uniform Europe-wide remedies of the type proposed above for wholesale roaming [i.e. price caps]* » (§ 1.10)

Dans sa contribution à la même consultation, le ministère danois de la Science, de la Technologie et de l'Innovation, a renchéri :

« *As a starting point, regulation at the retail level should be avoided in order not to disturb the market. Thus, we find that regulation at the retail level should only be considered if an initiative at the wholesale level turns out not to have satisfactory effect on the prices for end-users.* » p.1 § 3

### 1.3.3 Recours à un article 95 non applicable

Dans le document de consultation, il est explicité que le projet de règlement en cours de rédaction « *would have as its basis Article 95 of the [EC] Treaty* ». SFR estime que les conditions de l'article 95, et notamment son paragraphe 1, ne sont pas réunies.

#### (a) **La Commission ne peut agir en l'absence de dispositions nationales existantes**

Aux termes de l'article 95(1) du traité CE : « *Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 [i.e. vote à la majorité qualifiée] et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.* »

L'utilisation du mot « rapprochement » n'est pas anodine : l'article 95(1) vise en effet l'harmonisation de dispositions qui existent déjà au niveau national.

L'avocat général près la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a rappelé ce point en 2005 :

« *La Commission tout particulièrement comprend ... la formule «relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur», dans son ensemble, comme une formule pour une élimination appropriée des obstacles au marché intérieur. L'opinion de la Commission tend cependant vers cette compétence générale pour réguler le marché intérieur que la Cour a rejetée. Elle ôterait toute fonction au critère du rapprochement des législations à l'article 95, paragraphe 1, CE. Cela n'est compatible, ni avec le libellé de cette base juridique ni avec sa genèse. Les États membres n'ont en effet pas repris, lors des négociations sur l'Acte unique européen, la proposition de la Commission qui prévoyait une base juridique pour l'adoption de tout acte juridique qui sert à la réalisation du marché intérieur. Ils se sont au contraire mis d'accord sur la version de l'article 95, paragraphe 1, CE qui est encore aujourd'hui pour l'essentiel applicable.* »<sup>12</sup>

Or, le règlement proposé par la Commission ne peut se fonder sur l'article 95(1) du traité CE, dans la mesure où il ne cherche pas à harmoniser des dispositions

<sup>12</sup> Conclusions de l'avocat général Mme Julian Kokott présentées le 22 septembre 2005 dans l'Affaire C-217/04 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne)

nationales, car en matière de *tarifs* pour le roaming international **il n'existe pas de dispositions nationales**.

En effet, les termes du document de consultation sont formulés au conditionnel: « *there is a risk, given the calls from national regulators for action to be taken in regard to high consumer prices, that divergent national [legislative?] measures could be put in place which could act as a barrier to the development of the single market for telecommunications services, and more particularly roaming services across borders in the EU* » (pp.3-4).

Même dans l'hypothèse où la seule existence d'un *risque* de divergences nationales serait suffisante pour fonder une action au titre de l'article 95, SFR conteste vivement qu'un tel risque est présent et demande à la Commission de mieux démontrer le contraire, faute de quoi il n'est évidemment pas possible pour la Commission de justifier sa proposition d'intervention sur le fondement de l'article 95.

**(b) La Commission n'a pas démontré de distorsions significatives**

Dans son arrêt « *Publicité pour le tabac* » de 2002,<sup>13</sup> la CJCE a précisé que, même dans le cas où l'article 100 A du traité CE (devenu article 95 CE) serait *a priori* applicable, il ne s'ensuit pas que la Commission puisse automatiquement y avoir recours. Selon la Cour :

« *Dans le cadre du contrôle de la légalité d'une directive adoptée sur le fondement de l'article 100 A du traité, la Cour vérifie si les distorsions de concurrence que l'acte vise à supprimer sont sensibles (arrêt Dioxyde de titane, précité, point 23). À défaut d'une telle exigence, la compétence du législateur communautaire n'aurait pratiquement pas de limites. En effet, les réglementations nationales diffèrent souvent quant aux conditions d'exercice des activités qu'elles visent, ce qui se répercute directement ou indirectement sur les conditions de concurrence des entreprises concernées. Il s'ensuit qu'interpréter l'article 100 A, ainsi que les articles 57, paragraphe 2, et 66, du traité en ce sens que le législateur communautaire pourrait se fonder sur ces articles en vue de supprimer des distorsions minimales de concurrence serait incompatible avec le principe, déjà rappelé au point 83 du présent arrêt, selon lequel les compétences de la Communauté sont des compétences d'attribution.* »

Ainsi, même si la Commission avait démontré que le projet de règlement vise à harmoniser des dispositions nationales existantes, elle aurait dû également prouver que son texte vise à supprimer une distorsion de concurrence « sensible ». On notera d'ailleurs que les baisses de prix qui sont en cours rendent d'autant moins probable la démonstration de distorsions sensibles.

#### 1.3.4 Violation du GATS

L'article 3(1) de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) prévoit :

« *En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le présent accord, chaque Membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays.* »

<sup>13</sup> Arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil, dit «Publicité pour le tabac» (C-376/98, Rec. p. I-8419)

SFR se pose la question de savoir si l'Union européenne, en adoptant un instrument qui procure aux opérateurs de ses Etats membres des conditions d'exploitation non disponibles aux opérateurs des Etats non européens, ne contrevient pas à l'article citée ci-dessus.



## Annexe A

## Rappel des éléments clés de l'offre Vodafone Passport

En ce qui concerne les appels passés depuis l'un des 19 réseaux Vodafone, ils sont facturés au même prix que les appels nationaux (hors forfait) passés en France. Un coût de connexion est facturé en fonction de la zone d'émission (1€TTC pour la zone 1 : Allemagne, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Belgique (Proximus) et Suisse (Swisscom) ; 1,20 € TTC pour la zone 2 : Albanie, Hongrie, Malte, République Tchèque, Roumanie ; 2,20€TTC pour la zone 3 : Australie, Japon, Nouvelle-Zélande).

En ce qui concerne les appels reçus (quel que soit le réseau d'origine), seul le coût de connexion est facturé. En effet, dans la limite de 20 minutes par appel, la minute n'est pas facturée. Au-delà de 20 minutes, c'est le tarif standard SFR Monde qui s'applique.

Ainsi un appel de 4 minutes (durée retenue sur le site de la Commission) passé en itinérance par un abonné « Essentiel »<sup>14</sup> depuis l'Italie vers la France, vers un autre lieu en Italie, ou vers une autre destination européenne coûtera **2,368€** soit 0,59€/minute, soit **41% de réduction** par rapport au prix standard en itinérance de 1€/minute. A titre de comparaison, il est à noter qu'un appel international mobile de 4 minutes depuis la France (donc, en dehors de l'itinérance internationale) vers l'Italie coûterait 2,04€, soit une différence de seulement 16%.

Un appel de 4 minutes passé en itinérance par un abonné « Evolution Pro »<sup>15</sup> doté d'un numéro SIREN, depuis l'Italie vers la France, vers un autre lieu en Italie, ou vers une autre destination européenne coûtera **2,08€** soit 0,52€/minute soit **48% de réduction** par rapport au prix standard en itinérance de 1€/minute. A titre de comparaison, un appel international mobile de 4 minutes depuis la France (donc, en dehors de l'itinérance internationale) vers l'Italie coûtera 2,04€, soit une différence de prix de moins de 2%.

L'offre Passport est actuellement disponible pour les clients abonnés de SFR, c'est-à-dire 85% des clients itinérants, sur simple demande de leur part. L'offre sera étendue aux clients prépayés dès juin 2006, c'est-à-dire avant la saison touristique 2006 et 8 mois après le lancement initial. Par ailleurs, SFR négocie actuellement avec d'autres opérateurs, y compris des opérateurs qui ne sont pas filiales ou partenaires de Vodafone afin d'augmenter le nombre de pays concerné par Passport (information à couvrir par le secret des affaires)

<sup>14</sup> L'offre « Essentiel » de SFR est un abonnement destiné aux usagers non professionnels (par exemple, elle comporte des avantages weekend) : [http://www.sfr.fr/info\\_nouveautes/offres\\_reseau/toutes\\_les\\_offres/forfaits\\_essentiel](http://www.sfr.fr/info_nouveautes/offres_reseau/toutes_les_offres/forfaits_essentiel)

<sup>15</sup> L'offre « Evolution Pro » de SFR est un abonnement destiné aux consommateurs qui utilisent leur terminal à des fins professionnelles : [http://www.sfr.fr/info\\_nouveautes/offres\\_reseau/toutes\\_les\\_offres/forfaits\\_evolution\\_pro](http://www.sfr.fr/info_nouveautes/offres_reseau/toutes_les_offres/forfaits_evolution_pro)

Annexe B

Communiqué de presse AFUTT

## Baisse du prix de l'itinérance mobile (roaming)

**Jeu**di 5 Octobre 2005

**Le mouvement à la baisse du prix des communications mobiles passées et reçues depuis l'étranger, en situation d'itinérance (roaming) qui se dessine enfin aujourd'hui doit beaucoup à l'action de l'AFUTT.**

En effet, notre association dénonce depuis longtemps les tarifs prohibitifs pratiqués pour ce type d'appel par les opérateurs, qui pèsent sur la facture des entreprises et des particuliers dès que les utilisateurs quittent le sol français. Depuis de nombreuses années notre association reçoit régulièrement des plaintes sur le sujet émanant de particuliers découvrant avec stupéfaction leur facture de téléphonie mobile après un séjour à l'étranger, ou d'entreprises témoignant du poids de ces appels dans leur budget télécoms.

Au plan européen, l'AFUTT et ses homologues dans les pays de l'Union réunis au sein de l'INTUG ont dès la fin des années 90 instruit un dossier sur ce thème, démontrant le caractère excessif et les écarts inexplicables de prix d'un pays et d'un opérateur à l'autre. Cette action a conduit la Commission à lancer, fin 99, une enquête sectorielle sur le sujet, puis à définir dans la Directive cadre de 2002, le marché de gros du roaming international comme devant être analysé en vue d'une éventuelle mesure de régulation.

Au plan français, à de nombreuses reprises, l'AFUTT a interpellé les opérateurs et les pouvoirs publics sur cette question. En juin dernier lors d'une conférence AFUTT consacrée aux télécommunications mobiles, Michel Feneyrol, membre du collège de l'ARCEP avait admis la nécessité de faire baisser ces tarifs, en coordination avec les autres régulateurs européens.

**Aujourd'hui l'AFUTT accueille avec satisfaction** les avancées que constituent d'une part le lancement par la commission européenne d'un site d'information sur le roaming à l'attention des consommateurs pour leur permettre de comprendre et de comparer les tarifs et d'autre part l'annonce par SFR et Vodafone d'une première baisse significative de leurs tarifs en la matière.

La campagne de communication qui accompagne ces deux événements, est également très positive, en particulier celle qui émane de l'opérateur car elle place pour la première fois les tarifs d'itinérance dans le champ de la différenciation concurrentielle.

Nul doute que l'effet d'entraînement à la baisse de ces annonces sera bien réel.

*L'AFUTT Association Française des Utilisateurs de Télécommunications, agit depuis plus de 30 ans pour orienter le développement du marché dans l'intérêt des utilisateurs, afin qu'ils bénéficient d'un accès de qualité au meilleur prix à l'ensemble des technologies de l'information et de la communication. Elle réalise et publie chaque année un Observatoire des plaintes et insatisfactions dans le secteur des télécommunications qui fait référence et forme le socle de ses actions et recommandations.*

Contact presse :

Bernard Dupré - tél. 01 47 41 18 56

[infos@afutt.org](mailto:infos@afutt.org)

Octobre 2005

## Annexe C

Article de presse du New Zealand Herald (éd. du 31 mars 2006)

NZ Herald

31.03.06

**Kiwis may not benefit**

It remains unclear whether European Commission regulation of international mobile roaming charges will cut the cost of calls made by visiting New Zealanders.

Hayden Glass, regulatory manager for Vodafone New Zealand, said more detail was needed about the proposals.

"We don't know is the short story."

Vodafone New Zealand makes agreements with operators in other countries to carry the calls of its visiting customers.

The wholesale fee paid by Vodafone to the foreign operator for handling these calls is in turn passed on to the customer.

"If the European Union were to regulate these wholesale charges ... we might be able to access lower rates and therefore we might be able to offer lower retail prices for customers who are going to Europe," Glass said.

However, if the regulations are applied only to European-based telcos then New Zealanders might not benefit from the cheaper costs.

"It's not obvious that they would care terribly much about what New Zealanders pay when they go to Europe," Glass said.

"They are mostly going to care about what Europeans pay when they go to other parts of Europe."

- Owen Hembry

[http://www.nzherald.co.nz/section/7/story.cfm?c\\_id=7&ObjectID=10375247](http://www.nzherald.co.nz/section/7/story.cfm?c_id=7&ObjectID=10375247)