

**REPONSE DE BOUYGUES TELECOM AU
PROJET DE RECOMMANDATION DE LA
COMMISSION EUROPEENNE SUR LES
TARIFS DE TERMINAISON D'APPEL**

1	<i>Executive Summary</i>	3
2	<i>La Recommandation favorise t'elle le jeu effectif de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile</i>	7
2.1	Les terminaisons d'appel mobile doivent continuer à baisser et le coût incrémental du service de terminaison en constitue la cible de long terme.....	7
2.2	La baisse des terminaisons d'appel limite les effets de squeeze ou d'éviction des offres on-net des opérateurs dominants.....	8
2.3	La baisse des terminaisons d'appel mobile limite le pouvoir de marché des opérateurs historiques dans un contexte de convergence des réseaux	10
2.4	Mais la transition rapide fixée par la Recommandation risque de compromettre la concurrence sur le long terme.....	11
3	<i>La Recommandation de la Commission conduit-elle à une allocation efficiente des coûts ?</i>	12
3.1	L'impact d'une (sur) allocation des coûts joints à la terminaison mobile sur les opérateurs fixe reste très limité.....	12
3.2	L'application rapide de la Recommandation ralentira la pénétration des services et par conséquent l'investissement dans les infrastructures	15
3.3	L'application rapide de la Recommandation conduit à l'exclusion du marché d'une part significative de la clientèle ayant le plus faible ARPU	16
4	<i>La Recommandation prônant la symétrie à court terme incite-t-elle à l'efficience de production</i>	17
4.1	La définition du périmètre des coûts proposé nécessite de revoir la définition de l'opérateur « efficient » formulée par la Commission	19
4.2	Le principe de symétrie défendu par la Commission repose sur un modèle théorique inapplicable dans la phase transitoire	20
4.3	Durant la phase de transition, appliquer une symétrie des terminaisons d'appel serait discriminatoire et inefficent	23
5	<i>La Recommandation de la Commission doit être simple à mettre en place et favoriser l'harmonisation européenne</i>	27



1 Executive Summary

Bouygues Telecom remercie la Commission d'ouvrir le débat public sur un sujet devenu structurant au cours des derniers cycles d'analyse des marchés.

Structurant parce que les marchés mobiles ont entamé, sur cette période, une profonde mutation caractérisée par :

- l'apparition d'offres de plus en plus généreuses comprenant des plages de communications illimitées,
- les premiers signes d'un décollage des services de données,
- le poids croissant des MVNO dans la commercialisation des services.

Structurant également parce que, sur cette même période, les deux premiers entrants ont maintenu, voire accentué, leur emprise sur chacun des marchés nationaux de la téléphonie mobile, en conservant près de 80% de part de marché en valeur.

Dans ce contexte, la future Recommandation de la Commission sera particulièrement importante pour le développement équilibré de ces marchés. Elle doit donc être analysée au regard des principaux objectifs fixés aux Régulateurs Européens par le Parlement.

La Recommandation favorise t'elle le jeu effectif d'une concurrence sur le long terme ?

Bouygues Telecom est favorable à une baisse des terminaisons d'appel et estime, sur le long terme, que la proposition de la Commission facilitera le jeu de la concurrence.

En effet, la baisse des terminaisons d'appel :

- Atténuera fortement l'effet anticoncurrentiel des offres on-net des opérateurs dominants au détriment des challengers.
- Éliminera la barrière artificielle à l'interopérabilité entre les réseaux qui résulte de terminaisons d'appel élevées.

Par ailleurs, dans un contexte de convergence progressive entre les réseaux fixe et mobile, la baisse des terminaisons d'appel limitera l'effet anticoncurrentiel des futures offres on-net fixe / mobile des opérateurs historiques dominants les marchés de détail fixe et mobile.

Cependant, la période de transition envisagée par le projet de Recommandation est extrêmement brève. En pratique, elle laissera trop peu de temps aux acteurs pour s'adapter et pourrait même aller à l'encontre de l'objectif poursuivi, en affaiblissant les plus petits acteurs du marché.



La suppression des coûts joints du périmètre des coûts de terminaison conduit elle à une allocation efficiente des coûts en maximisant le bien être collectif ?

Le projet remet profondément en cause l'économie globale du marché mobile.

En premier lieu, une part significative des offres, et en particulier celles destinées aux plus petits consommateurs, trouvent leur équilibre grâce aux revenus d'interconnexion. En effet, ces consommateurs émettent nettement moins d'appel qu'ils n'en reçoivent. Les revenus des appels reçus constituent une subvention de ces petits consommateurs par des consommateurs ayant une plus forte « utilité » pour le service de communication mobile. Ce mécanisme permet de maximiser le bien-être collectif, en « atteignant » des clients qui, sinon, n'y trouveraient pas d'utilité. Dans ces conditions, le projet de Recommandation contraindra les opérateurs mobiles à réexaminer la structure de leurs tarifs de détail, afin de s'assurer que le prix des minutes de téléphonie est établi sur la base des coûts incrémentaux pertinents et que chaque client rémunère l'accès au réseau sous forme d'une facturation périodique minimum. La subvention croisée entre prix à la minute et prix de l'accès qui gouverne actuellement le marché du prépayé pourrait être remise en cause. Au final, la structure des offres de service devra donc être adaptée, afin d'éviter l'exclusion d'une part significative des clients faibles consommateurs.

Par ailleurs, une part des revenus de l'interconnexion en provenance des réseaux fixes contribue à la subvention des terminaux dans les nombreux pays où elle est pratiquée. Dans un contexte d'augmentation du prix des terminaux sous l'effet de la concentration des constructeurs et de la complexité croissante des terminaux, une chute brusque de ces revenus conduira à un renchérissement pour le client final du prix des terminaux, ralentissant ainsi le rythme de renouvellement des terminaux et donc la diffusion des nouveaux services.

Parce qu'il remet en cause l'économie globale du marché mobile, le projet de Recommandation de la Commission ne doit pas limiter la période de transition à 3 ans. Il donc prendre en compte un temps d'adaptation du marché nettement plus long de l'ordre de 6 ans, afin d'intégrer ces nouvelles conditions et trouver des solutions adaptées au bien-être collectif.

Le principe de symétrie proposé incite t'il l'ensemble des acteurs à l'efficience au bénéfice du consommateur ?

Bouygues Telecom estime que, pendant la phase de transition, la Commission doit prendre en compte les effets anticoncurrentiels des terminaisons d'appel au dessus des coûts incrémentaux, en autorisant l'asymétrie des terminaisons d'appel. Cette asymétrie limitera notamment les effets de squeeze, lorsque les premiers et deuxièmes entrants proposent des offres on-net à des niveaux inférieurs à leur tarif de terminaison d'appel.



Par ailleurs, l'application de terminaisons d'appel symétriques à des niveaux supérieurs aux coûts incrémentaux constituera une obligation disproportionnée au regard des objectifs de la régulation et discriminatoire vis-à-vis des challengers. Elle se fera en outre au bénéfice des opérateurs premiers et deuxièmes entrants disposant déjà ensemble de plus de 80% de part de marché dans la plupart des pays européens, au détriment de la concurrence et, in fine, du consommateur.

Dès lors, il est nécessaire de maintenir une asymétrie afin d'atténuer les effets anticoncurrentiels des terminaisons d'appel au dessus des coûts incrémentaux. Cette asymétrie pourra être progressivement réduite pendant la phase de transition jusqu'à l'atteinte du niveau du coût incrémental du service de terminaison.

La Recommandation est-elle suffisamment simple à mettre en œuvre et conduira t'elle à une harmonisation des terminaisons d'appel en Europe ?

La Recommandation laisse ouverts de nombreux aspects de la définition de l'incrément de service et de l'opérateur efficace. En l'état, Bouygues Telecom estime que la Recommandation pourrait conduire à des résultats très divergents suivant ses modalités d'application par les régulateurs nationaux. Par ailleurs, la Commission introduit un biais en calculant en dernier le coût de l'incrément du service de terminaison. De ce point de vue, la méthode de calcul devrait être revue, afin de prendre en compte les différents ordres possibles de calcul des incréments. Bouygues Telecom propose donc d'accompagner la Recommandation par les mesures suivantes :

- L'ERG devrait proposer un cadre plus complet fixant les principes de modélisations et en particulier les critères de définition et de calcul de l'incrément de service ainsi que les principes d'ingénierie caractérisant l'opérateur efficace.
- La Commission devrait également veiller à ce que les régulateurs nationaux réalisent systématiquement un audit des comptes historiques et les réconcilient avec leur modèle Bottom-Up, afin que les résultats de tels modèles soient cohérents avec la réalité des coûts incrémentaux supportés par les opérateurs de réseau.

En conclusion, Bouygues Telecom est favorable à une baisse des terminaisons d'appel dans les conditions suivantes :

- **Nécessité d'une phase de transition de 6 ans ;**
- **Maintien d'une asymétrie des terminaisons d'appel pendant la phase de transition ;**



- **Méthodologie précisée par l'ERG pour permettre une approche harmonisée des coûts pertinents à l'échelle européenne et réconciliation systématique des résultats du modèle avec les coûts réellement supportés par les opérateurs ;**
- **Imposition aux régulateurs nationaux de mener une étude d'impact préalablement à l'adoption de toute mesure réglementaire.**



2 La Recommandation favorise t'elle le jeu effectif de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile

La régulation des terminaisons d'appel mobiles mise en place par les régulateurs et résultant de la Recommandation qui sera adoptée par la Commission européenne doit répondre aux objectifs généraux des directives européennes sur les communications électroniques. En conséquence, elle doit promouvoir le jeu effectif de la concurrence et permettre à cette concurrence de s'exercer sur le long terme. En ce sens, la Commission doit donc s'assurer qu'elle réponde aux points suivants :

2.1 Les terminaisons d'appel mobile doivent continuer à baisser et le coût incrémental du service de terminaison en constitue la cible de long terme

L'ensemble des analyses effectuées par les régulateurs nationaux sur les marchés de la téléphonie mobile ont conclu que chaque opérateur de réseau dispose d'une puissance de marché significative sur le marché de la terminaison des appels sur son propre réseau et doit être soumis à un contrôle tarifaire. Dans ce contexte, le régulateur se substitue au jeu effectif de la concurrence pour fixer un plafond de prix reflétant l'exercice d'une telle concurrence.

Si l'on se réfère à la théorie économique, la tarification qui s'applique en concurrence pure et parfaite est la tarification au coût marginal de production, qui peut être approchée par la méthode de calcul du coût incrémental, plus simple d'implémentation. Le coût incrémental du service de terminaison reflète donc bien l'objectif théorique vers lequel doit tendre le contrôle des terminaisons d'appel.

Par ailleurs, sur le marché de détail de la téléphonie mobile, les niveaux actuels des terminaisons d'appel renchérissent artificiellement le coût marginal des minutes, en particulier pour les petits opérateurs dont la majorité du trafic se termine sur le réseau d'un opérateur mobile tiers, ce qui a pour effet de contraindre les prix de détail des communications mobiles. Les charges de terminaison élevées pratiquées actuellement en Europe freinent le développement d'offres ou de bundles illimités ou plus généreux. A ce titre, il suffit de comparer aujourd'hui les tarifs moyens de détail de la téléphonie mobile en France avec le niveau des charges d'interconnexion pour comprendre l'incohérence de ces dernières.

[Graphe confidentiel]



Malgré une division par quasiment 3 des terminaisons d'appel, ces dernières constituent toujours aux environs de 50% du prix de détail mobile. Or, le tarif de détail couvre systématiquement un départ d'appel et une terminaison fixe ou mobile, ainsi que l'ensemble des coûts commerciaux.

En conséquence, la poursuite d'une baisse des terminaisons d'appel se justifie d'autant plus qu'elle réduit les effets anticoncurrentiels des offres on-net des opérateurs dominants.

2.2 La baisse des terminaisons d'appel limite les effets de squeeze ou d'éviction des offres on-net des opérateurs dominants

Les terminaisons d'appel établies au-dessus des coûts induisent des situations concurrentielles favorables aux opérateurs dominants

On constate aujourd'hui que les gros opérateurs proposent systématiquement des offres on-net. Ces offres sont naturellement destinées à retenir les clients existants et à en attirer de nouveaux. En effet, les prix on-net plus bas incitent les consommateurs à rejoindre l'opérateur disposant de la base d'abonnés la plus large, car un nombre élevé d'abonnés augmente la probabilité de pouvoir appeler moins cher. Cette stratégie tarifaire **tend donc à renforcer le pouvoir de marché des gros opérateurs**.

De plus, progressivement ces offres relèvent fortement les switching costs des clients. Dans la mesure où un client, en particulier chez les jeunes, n'est pas prescripteur de l'ensemble des lignes on-net qu'il appelle, il ne lui est plus possible lorsque son réseau de relation s'est concentré chez un opérateur de changer d'opérateur sans subir d'importants coûts d'appel off-net. Ces offres constituent donc pour les plus gros opérateurs des pratiques visant à capter et surtout maintenir leurs clients sur leur réseau de manière anti-compétitive.

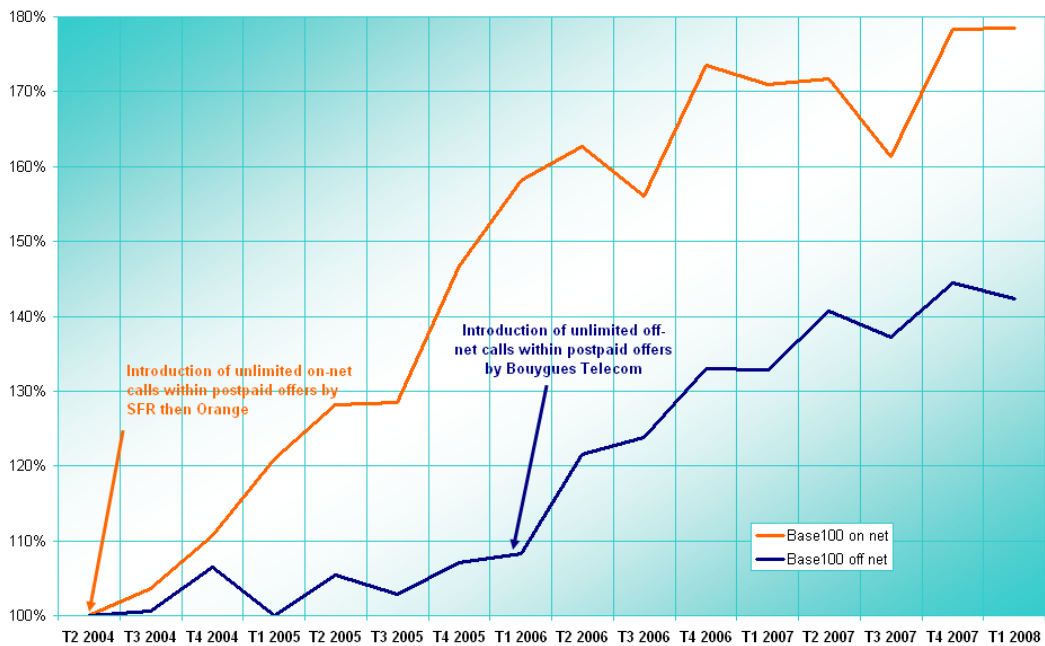
En effet, il s'avère que ces offres on-net **ne peuvent souvent pas être reproduites** par les plus petits opérateurs. En effet, les clients de ces opérateurs ne tirent pas le même bénéfice des offres on-net, car ils ont un plus petit nombre d'opportunités d'appeler sur le même réseau. Ainsi, les petits opérateurs ne peuvent pas concurrencer les offres on-net des gros opérateurs, simplement en fixant leurs tarifs on-net à un niveau égal, voire même inférieur, aux prix on-net des gros opérateurs (car cela ne suffit pas à compenser le nombre important d'appels off-net – et donc plus chers - que le client passera en raison de la base d'abonnés plus petite de son opérateur). Il en résulte un **squeeze tarifaire** au détriment des petits opérateurs.

Dans ces circonstances, le seul moyen pour les petits opérateurs de surmonter la barrière tarifaire érigée par les gros opérateurs et de maintenir, voire augmenter leur base de clients



est de **commercialiser des tarifs « tout réseau », égaux ou inférieurs aux prix on-net des gros opérateurs.**

De tels tarifs, parce qu'ils ne découragent pas les clients des petits opérateurs de passer des appels off-net, créent des **déséquilibres de trafic** en faveur des gros opérateurs. Il en résulte inévitablement un **solde d'interconnexion négatif** pour les challengers (en moyenne **[montant confidentiel]** par an pour Bouygues Telecom en dépit du différentiel introduit par le régulateur). Les petits opérateurs transfèrent ainsi de la marge nette aux gros opérateurs.



En France, les deux premiers opérateurs, Orange France et SFR, ont lancé fin 2004 des offres « 3 numéros illimités on-net », incluant des appels gratuits et illimités vers 3 numéros préférés du réseau de l'opérateur 24 heures sur 24. Ces offres très attractives, car proposées par des opérateurs ayant des bases de clientèle très importantes, ont attiré de nombreux clients comme on peut le constater sur la figure ci-dessus, représentant l'évolution des trafics mobiles – volumes ramenés à une base 100 - on-net et off-net, du T2 2004 à T1 2008 : on observe une croissance très forte des trafics on-net, dès le début de l'année 2005 alors que, dans le même temps, les trafics off-net restent stables.

[Confidentiel]

Comme indiqué précédemment, pour riposter à ces offres proposées par Orange France et SFR et se maintenir sur le marché, Bouygues Telecom – avec une part de marché beaucoup plus faible - ne pouvait proposer une offre similaire à celles d'Orange France et SFR, ni proposer une offre équivalente vers tous les opérateurs en raison des coûts d'interconnexion qu'elle aurait engendrés. Bouygues Telecom a donc lancé, en mars 2006, l'offre NEO, forfait incluant des appels illimités vers l'ensemble des opérateurs tous les jours entre 20h et 24h.



A partir du deuxième trimestre 2006, et le lancement de l'offre NEO de Bouygues Telecom, on observe une reprise de la croissance des volumes de trafic des communications vers les mobiles tiers, entièrement constituée des volumes de l'offre NEO.

La commercialisation de cette offre [confidentiel] a eu pour conséquence de déséquilibrer fortement le solde des trafics échangés avec les deux autres opérateurs mobiles. Le niveau des terminaisons d'appel étant élevé, Bouygues Telecom s'est vu contraint de verser des montants financiers substantiels à ses concurrents, très supérieurs aux coûts encourus par ces derniers. **Bouygues Telecom transfère ainsi [montant confidentiel] par an en moyenne à ses concurrents, Orange France et SFR. Cette marge nette supplémentaire leur permet d'améliorer encore leur rentabilité financière et contribue à geler davantage le marché français de la téléphonie mobile.**

A terme, la baisse des terminaisons d'appel au niveau du coût incrémental, aura donc pour effet de limiter ces transferts aux seuls coûts encourus pour les opérateurs pour la fourniture de la prestation.

2.3 La baisse des terminaisons d'appel mobile limite le pouvoir de marché des opérateurs historiques dans un contexte de convergence des réseaux

Dans l'évolution des marchés de la téléphonie, on a observé tout d'abord une part de substitution du fixe par le mobile et, depuis peu, grâce à l'évolution des technologies, on constate un début de convergence entre ces marchés, avec l'apparition d'offres de convergence proposées par les opérateurs présents sur les deux marchés – fixe et mobile.

Or, dans la majorité des pays de l'Union Européenne, l'opérateur fixe historique est opérateur dominant à la fois sur le marché de la téléphonie fixe et sur le marché de la téléphonie mobile.

Un opérateur intégré dominant sur ces deux marchés de détail peut utiliser des niveaux de terminaison d'appel élevés pour capter et fidéliser sa base fixe/mobile en proposant des offres de convergence pour lesquelles les tarifs « on-net » fixe-mobile seraient attractifs, et qui ne pourraient être dupliqués par des opérateurs alternatifs.

Les offres de convergence proposées par les opérateurs intégrés étant amenées à se développer dans les années à venir, en raison de la convergence des réseaux, une baisse des niveaux des terminaisons d'appel est nécessaire, de manière à ne pas reproduire les phénomènes observés sur les marchés mobiles et décrits précédemment.



2.4 Mais la transition rapide fixée par la Recommandation risque de compromettre la concurrence sur le long terme

Pour répondre à l'objectif de concurrence à long terme sur le marché de la téléphonie mobile, il est essentiel de favoriser la concurrence par les infrastructures, propice au développement de nouveaux services, et pour cela de s'assurer de la pérennité de chacun des opérateurs de réseau mobile.

De plus, une concurrence par les infrastructures est indispensable aux MVNOs pour leur permettre de faire jouer la concurrence entre les opérateurs de réseaux et acheter un accès à leur réseau leur permettant de bâtir des offres attractives pour leurs clients. En l'absence de concurrence par les infrastructures, il serait en effet nécessaire - à l'instar de ce qui existe pour les réseaux fixe - de mettre en place une régulation de l'accès.

Le recours aux coûts incrémentaux comme support des tarifs de terminaison d'appel impose une réallocation des coûts fixes de couverture. Ces coûts fixes sont similaires pour l'ensemble des opérateurs, mais les petits opérateurs disposent d'une base de clientèle plus étroite que leurs concurrents pour amortir ces coûts. En conséquence, jusqu'à atteindre une taille suffisante, les petits opérateurs disposeront de moins de marge de manœuvre sur le marché de détail.

Ainsi, il est fondamental de s'assurer que la concurrence à court terme s'exerce sans mettre en péril le maintien sur le marché des petits opérateurs.

Un affaiblissement des troisièmes et quatrièmes entrants conduirait à terme à une moindre concurrence qui ne pourrait être stimulée par des MVNO. En effet, la présence et le maintien de MVNO sur le marché mobile dépend également sur le long terme d'une concurrence durable par les infrastructures.

La baisse des terminaisons d'appel vers les coûts incrémentaux du service de terminaison est une condition nécessaire sur le long terme au fonctionnement normal de la concurrence. Néanmoins, ce n'est pas une condition suffisante, car de profonds déséquilibres structurels subsistent sur le marché de détail (cf. partie 4).

Dans ces conditions, une application trop rapide - comme le propose la Commission - de cette Recommandation, pourrait être contreproductive en affaiblissant les opérateurs ayant les plus faibles parts de marché. C'est pourquoi Bouygues Telecom propose une phase de transition plus longue, à savoir pour la France 6 ans.



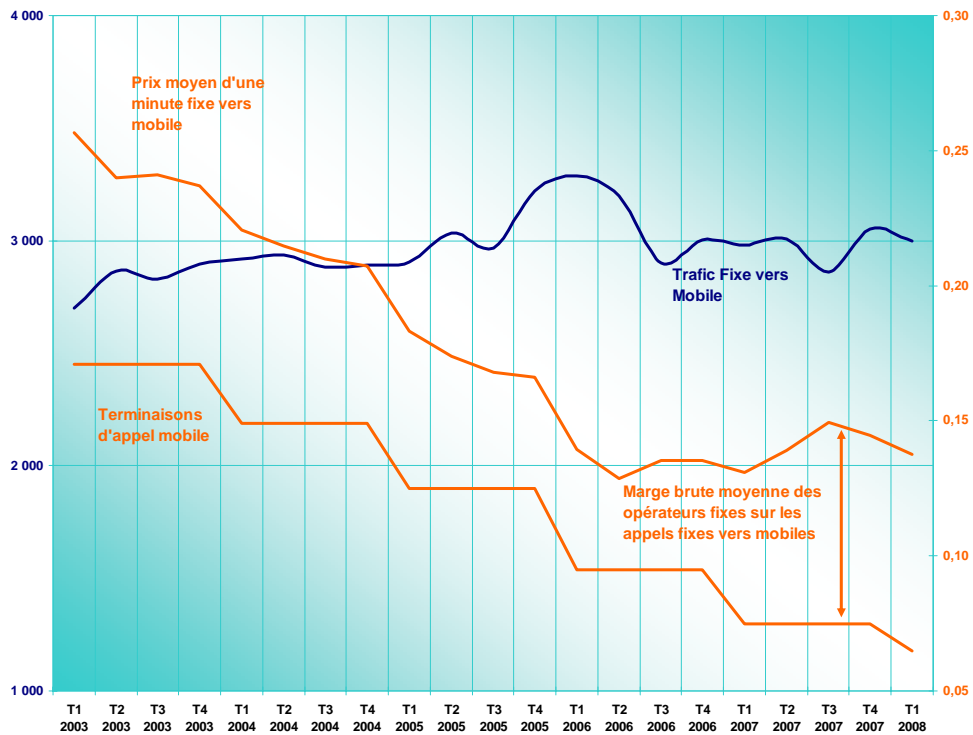
3 La Recommandation de la Commission conduit-elle à une allocation efficiente des coûts ?

Dans son analyse, la Commission - à l'instar de l'ERG - considère qu'un niveau élevé des terminaisons d'appel conduit à des distorsions importantes au détriment des opérateurs fixe. Des niveaux de terminaison intégrant une part définie des coûts joints de production des services de téléphonie étaient justifiés au démarrage de la téléphonie mobile, en facilitant une baisse plus rapide des tarifs de détail des services et des terminaux, mais ne le sont plus sur un marché mature.

Au-delà, la méthode préconisée par la Commission aboutit dans les faits à un **résultat paradoxal** : la terminaison d'appel des petits opérateurs devrait être inférieure à celle des gros opérateurs. Comme indiqué précédemment, Bouygues Telecom est favorable à une baisse des tarifs de terminaison d'appel et partage donc l'objectif de la Commission. Il n'en demeure pas moins qu'une telle « révolution » doit s'accompagner d'une phase de transition adaptée et d'une allocation des coûts plus efficace.

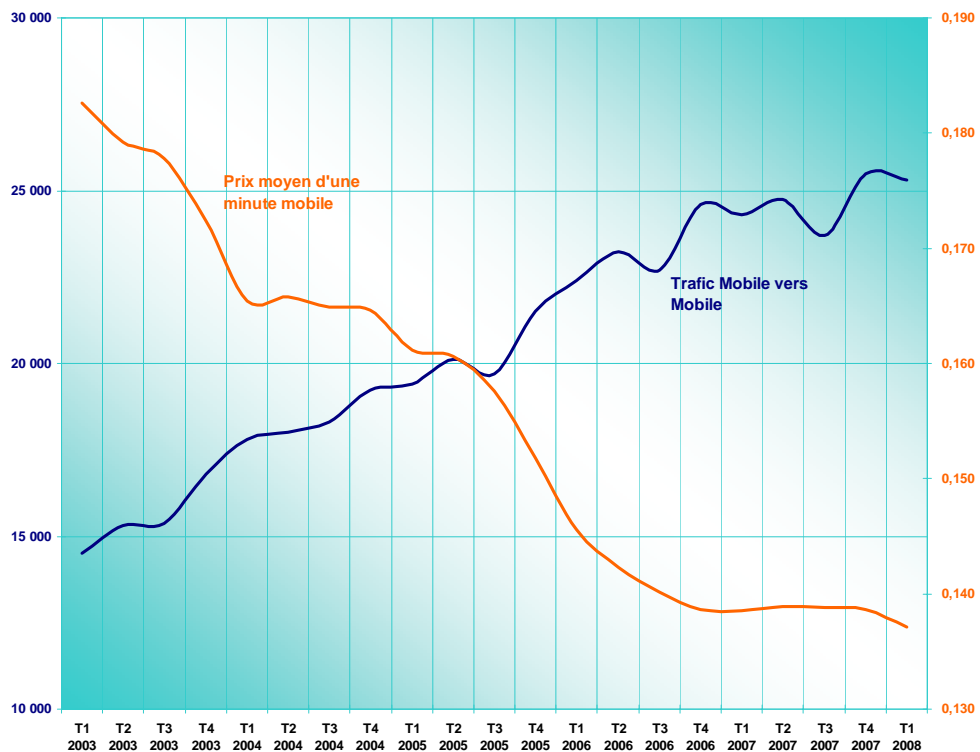
3.1 L'impact d'une (sur) allocation des coûts joints à la terminaison mobile sur les opérateurs fixe reste très limité

D'une part, l'analyse des évolutions passées des prix et des volumes fixe vers mobile indiquent très clairement qu'il n'y a **pas ou peu d'élasticité prix pour les appels fixe vers mobile sur le marché français**. Les courbes ci-dessous donnent l'évolution des volumes et des tarifs moyens fixe vers mobile du marché français selon les données publiées par l'ARCEP. Les trafics sont quasiment stables depuis 2003 malgré une division par plus de deux des terminaisons d'appel et une baisse des prix de détail fixe vers mobile.



Source : Données ARCEP ; Analyses Bouygues Telecom

La courbe suivante montre l'explosion des trafics mobile vers mobile sur la même période, associés à l'évolution du prix moyen à la minute. Cette courbe semble indiquer **a contrario** une forte élasticité prix au trafic mobile vers mobile (le trafic mobile vers fixe évoluant peu sur la période).





Source : Données ARCEP ; Analyses Bouygues Telecom

Une baisse drastique des terminaisons d'appel **ne conduira pas à une évolution très sensible des usages fixe vers mobile** et ce d'autant moins que, dans le même temps, une telle baisse s'accompagnera également par des offres de détail mobile au moins aussi attractives. Elle amènera donc une perte de valeur nette pour les opérateurs mobile sans développement de l'usage et sans modification profonde des enjeux concurrentiels entre téléphonie fixe et mobile.

Pour autant, les opérateurs dominants sur le marché de la téléphonie fixe sont également le plus souvent les opérateurs dominants sur le marché de la téléphonie mobile. Ce phénomène s'accroît encore plus du fait de **l'intégration croissante des grands opérateurs paneuropéens**. En conséquence, **l'impact pour ces groupes d'une baisse de la terminaison d'appel mobile sera d'autant plus réduit qu'il sera compensé par des économies du même montant dans le cadre de leur activité fixe**.

Par ailleurs, dans la plupart des pays de l'Union, les opérateurs historiques dominent largement le marché de la téléphonie fixe. Néanmoins, leurs obligations en matière de régulation des prix de détail ont été largement levées. Une baisse trop rapide des terminaisons d'appel mobile **ne se traduira donc pas, du fait de la faible élasticité prix et de la dominance des acteurs historiques, par une baisse des prix de détail fixe vers mobile au profit des consommateurs, mais par un transfert de marge des opérateurs mobiles vers ces acteurs historiques**. Un tel transfert a déjà eu lieu sur le cycle de régulation précédent (2005-2007), pendant lequel les terminaisons d'appel mobile ont été divisées par deux et la marge brute moyenne des opérateurs fixe français a augmenté de plus de 60% ; en particulier suite à l'allègement des obligations réglementaires de l'opérateur historique sur les prix de détail des communications.

A titre d'exemple, en France, France Télécom dispose de 75% de part de marché des volumes fixe vers mobile et 48% des volumes terminés sur les réseaux mobile. En conséquence, l'amélioration de la marge brute de son activité fixe, en cas de maintien des prix fixe vers mobile, couvre la baisse des revenus de terminaison sur son réseau mobile. La position de France Télécom lui permet d'absorber toute baisse de terminaison mobile en ne répercutant sur ses tarifs de détail que 35% ou moins de la baisse de terminaison (Soumise à une baisse de 7 ct€/min des TA, France Télécom fixe/mobile peut sans subir la moindre perte de marge baisser ses tarifs de détail fixe vers mobile d'environ 2,5 c€/min).

Les opérateurs fixes n'étant pas incités à baisser le prix des communications fixe vers mobile sur le marché de détail, il est donc **essentiel de s'assurer qu'une telle réallocation des coûts joints vers les services de détail mobile au profit des opérateurs historiques de l'Union ne conduit pas à une dégradation du surplus social bien supérieure aux gains résultants de cette baisse de prix**.



3.2 L'application rapide de la Recommandation ralentira la pénétration des services et par conséquent l'investissement dans les infrastructures

Le consommateur français et européen demeure extrêmement **sensible au prix du terminal**. Ainsi, selon nos estimations, sur le marché français [confidentiel] des clients ont acquis leur mobile pour moins de 75€ et seuls [confidentiel] auront acquis un terminal à plus de 150€, pour un coût d'achat moyen des terminaux de l'ordre de [confidentiel]. Ces 150€ représentent un seuil au-delà duquel seule une niche restreinte peut être adressée.

Par ailleurs, on peut constater, sur les deux dernières années, une **augmentation du prix moyen des terminaux** liée, d'une part, à leur migration progressive vers la 3G puis HSPA et, d'autre part, à l'intégration - parfois en réponse aux attentes des clients - d'un nombre croissant de fonctions (photo / video, lecteur MP3, applets Java, web/wap browser...) permettant l'exploitation des capacités des réseaux 3G. Ainsi, l'augmentation moyenne du coût des terminaux subie par Bouygues Telecom entre 2007 et 2008 est de l'ordre de [confidentiel].

Amener les consommateurs vers les services internet mobile pour lesquels des réseaux 3G/HSPA ont été déployés, nécessite de les équiper en **terminaux plus sophistiqués**. Cette hausse du coût moyen des terminaux devrait donc se poursuivre avec la pénétration des services de données. Si la hausse constatée entre 2007 et 2008 se poursuit, le surcoût par rapport à 2007 pour Bouygues Telecom pourrait dépasser [confidentiel] par an à nombre d'actes (vente ou fidélisation) constant.

La **subvention du coût de ces terminaux par les revenus des services mobiles** nécessaire au maintien du prix client en-deçà du seuil de 150€ devrait se poursuivre, voire s'accroître. Dans ce contexte, **une adaptation est indispensable pour éviter que la baisse rapide des terminaisons d'appel n'ampute le revenu des services voix / SMS**, avant que les opérateurs aient pu développer l'usage de nouveaux services.

En pratique, la Recommandation proposée par la Commission conduira, pour Bouygues Telecom, à une **perte de revenu de terminaison fixe vers mobile** de [confidentiel] par an par rapport à 2008. Cette perte s'ajoute à la perte sur la même période de [confidentiel] par an de revenus associés au roaming. Au total, cela représente [confidentiel] des montants consacrés en 2007 à la subvention des terminaux et [confidentiel] du résultat net 2007 de Bouygues Telecom.

[Confidentiel] Pour éviter une détérioration du bien-être collectif (diminution des subventions de terminaux, limitation des investissements,...), une période de



transition d'une durée suffisante doit être prévue par la Recommandation, afin de permettre la mise en œuvre des ajustements nécessaires.

3.3 L'application rapide de la Recommandation conduit à l'exclusion du marché d'une part significative de la clientèle ayant le plus faible ARPU

L'usage des clients d'un opérateur mobile et en particulier du ratio entre volumes reçus et volumes émis est extrêmement variable. Les clients des offres prépayés de Bouygues Telecom reçoivent en moyenne [confidentiel] fois plus de minutes qu'ils n'en émettent. **La contribution des revenus de la terminaison d'appel est donc particulièrement importante pour l'équilibre des offres destinées à ces consommateurs et d'autant plus pour ceux des opérateurs ayant des parts de marché faibles.** La baisse très significative des revenus fixe vers mobile sous un horizon de trois ans réduit de plus de [confidentiel] la marge moyenne sur coûts variables de ces offres déjà faible au regard des coûts d'acquisition et de fidélisation associés. En particulier, [confidentiel] de ces clients dépensent moins de [confidentiel] en moyenne par mois. Pour ces clients, la rentabilité de l'offre ne tient qu'aux revenus générés par les appels reçus. Sur l'intervalle de temps proposé, une telle baisse implique nécessairement un ajustement des coûts d'acquisition (baisse de la subvention du terminal, distribution limitée au Web) et/ou une réduction de la durée de validité des cartes prépayées.

Au-delà de la simple analyse de rentabilité des offres, **la fixation des terminaisons d'appel au niveau du strict coût de l'incrément du service de terminaison refond profondément la structure économique du marché mobile.**

La vente de la terminaison à tout opérateur de service de communication au niveau du coût de l'incrément de service permettra à ces derniers de développer et commercialiser des services de communication mobile sur la base des seuls coûts incrémentaux. En utilisant une technique de call-back, il est possible pour un fournisseur de service d'offrir un service de communication mobile de bout en bout pour le coût de deux incréments de terminaison, sans supporter les coûts fixes de couverture ou le subventionnement des terminaux. Cette possibilité n'est pas théorique, car c'est précisément le positionnement de Skype ou du service Grand Central que Google lance aux Etats-Unis et qu'il prépare pour l'Europe.

Dans ce contexte, les opérateurs mobiles seront contraints de **réexaminer la structure des offres de détail** :

- En définissant, pour l'ensemble des offres, une rémunération minimum mensuelle intégrant des coûts d'accès au réseau mobile (coûts de couverture) et de subvention du terminal.



- Afin d'abaisser le prix de la minute à un niveau compétitif basé sur les coûts de l'incrément de service.

Cette évolution a pour effet d'exclure du marché toute offre subventionnant le coût de l'accès et du terminal par le prix de la minute soit une part importante des clients prépayés et des petits forfaits.

Un ajustement aussi profond et structurant, s'il n'est pas exclu sur le long terme, ne peut se faire à l'horizon fixé par la Commission.

Le délai de trois ans proposé par la Commission est donc trop court et devrait être ajusté aux temps de latence du marché et aux cycles d'investissement des acteurs. La Commission devrait différencier la mise en place des modèles et méthodologies nécessaires aux régulateurs pour évaluer les coûts incrémentaux de long terme, du délai d'application de cette cible de prix. Si le délai de trois ans semble raisonnable pour la mise en place des méthodologies, un délai de 2 à 3 ans supplémentaires nous paraît nécessaire pour amener les terminaisons d'appel au niveau des coûts de l'incrément de terminaison.

4 La Recommandation prônant la symétrie à court terme incite-t-elle à l'efficience de production

Dans sa Recommandation, la Commission prône l'application de **niveaux de terminaisons symétriques correspondant aux coûts d'un opérateur dit « efficace » ayant une part équi-répartie du marché**. La motivation d'une telle position, largement développée par les opérateurs premiers et deuxièmes entrants sur le marché, Vodafone en tête, tient selon elle en ce que l'instauration d'asymétries au profit des opérateurs ayant les plus faibles parts de marché, pourrait permettre à ces opérateurs « peu efficaces » sur le marché de se maintenir en faisant payer cher la terminaison sur leur réseau au détriment de leurs concurrents et, in fine, des consommateurs.

Bouygues Telecom avec les autres membres de Mobile Challengers s'est déjà longuement exprimée sur le sujet auprès de la Commission. Bouygues Telecom considère qu'avec l'application, à terme, des stricts coûts de l'incrément du service de terminaison, la question de la symétrie se pose très différemment. En effet, en excluant l'ensemble des coûts fixes de couverture, qui représentent le premier facteur d'économies d'échelle et d'envergure, du périmètre des coûts de terminaison, le débat sur la symétrie / asymétrie devient secondaire.

Par contre, dans la phase transitoire, tant qu'une part significative des coûts fixes est couverte par les terminaisons d'appel, **Bouygues Telecom reste totalement opposé à une**



application de terminaisons d'appel symétriques qui conduirait, dans la phase transitoire, à de fortes distorsions de concurrence, contraires aux objectifs de la régulation.

D'ailleurs, la plupart des économistes ne partage pas l'avis de la Commission (et de l'ERG) sur ce sujet. Il y a maintenant un **corpus considérable d'études économiques qui démontrent, au contraire, la nécessité de maintenir des tarifs de terminaison d'appel asymétriques**¹.

Par ailleurs, Bouygues Telecom considère qu'il n'y a **aucune justification à la définition de l'opérateur efficace** retenue dans la Recommandation et que **l'efficacité d'un opérateur ne peut pas se réduire à une part de marché théorique.**

Tout d'abord, réduire l'efficacité d'un opérateur à une part de marché théorique reviendrait à soutenir qu'un opérateur en situation de monopole est l'opérateur le plus efficace (et nous savons que ce n'est pas le cas). Dans les faits, **la concurrence est vive entre opérateurs sur le marché de détail et ils tendent tous naturellement à optimiser leur efficacité.** D'ailleurs, malgré des économies d'échelle plus faible, on constate que ce sont bien les opérateurs derniers entrants, avec des parts de marché plus faibles, qui stimulent aujourd'hui la concurrence sur le marché en offrant des prix plus bas et des services innovants.

En outre, **on ne peut pas présumer qu'un opérateur avec une faible part de marché est inefficace.** Comme l'écrivent B. Amory et A. Verheyden dans la revue GCP (The Online Magazine for Global Competition Policy) : *"We submit that low market share is not necessarily evidence of inefficiency. This is particularly the case in industries, such as the field of electronic communications, where market entry is the sine qua non condition for the emergence of competition and where incumbents have enjoyed special or exclusive rights in the past. There is extensive case law, both at the EC and national levels, which confirm that late entry (and a corresponding lower market share) is not a factor of inefficiency."* (Soulignement ajouté) De même, dans un jugement récent, en date du 4 avril 2008, la Cour d'Appel de Bruxelles a décidé que : *"a small market share does not necessarily indicate that*

¹ "Competition and Regulation with Asymmetries in Mobile Market" by Laurent Benzoni and Patrice Geoffron
LECG : "L'impact de la différenciation tarifaire entre appels on-net et off-net – rapport préliminaire pour Base » par Dr. A. Jorge Padilla, Ciara McSorley et Dr. David Sevy
Ryan Associates for Base;
TILEC Discussion Paper : "Interconnection and Competition among Asymmetric Networks in the Internet Backbone Market" by Eric Jahn and Jens Prüfer, December 2006;
Wik-consult : "Study on the cost differences between the mobile networks of the E-network operators and the D-network operators" by Dr. Werner Neu;
"Uniform termination fees as an impediment to competition? – The Fixing of mobile termination fees revisited" by Hannes Leo
European Economic Review: "Why is on-net traffic cheaper than off-net traffic? Access markup as a collusive device" by Tommy Staahl Gabrielsen and Steinar Vagstad
LECG : "BIPT Consultation regarding termination rates from 2008" by Dr. David Sevy, Dr. Philip Kalmus and Dr. Lars Wiethaus



the weaker operator is inefficient². (Soulignement ajouté) Et la Cour d'affirmer ensuite que cela indiquerait plutôt la présence d'obstacles à la concurrence sur le marché.

En tout état de cause, étant donné ces divergences de points de vue, Bouygues Telecom estime qu'un débat devra se tenir sur ce sujet.

4.1 La définition du périmètre des coûts proposé nécessite de revoir la définition de l'opérateur « efficace » formulée par la Commission

L'application des principes proposés par la Commission Européenne **conduit à revoir entièrement ce que sont les coûts d'un opérateur « efficace »**.

En effet, par le calcul de l'incrément seul du service de terminaison, la Commission écarte les coûts fixes de couverture et efface ainsi le premier et principal facteur des économies d'échelle et par conséquent les écarts de coûts.

Dès lors, si le coût incrémental pourrait encore présenter des économies d'échelle liées au coût unitaire des équipements par exemple, il peut également subir des économies d'échelle, du fait de la répartition géographique homogène ou non des clients des réseaux mobiles. Une répartition homogène conduit à un coût complet moyen plus faible, mais peut entraîner des coûts incrémentaux plus importants, en particulier pour un réseau 900MHz, selon la taille de l'opérateur ou les fréquences utilisées.

De la même façon, le coût incrémental du service de terminaison d'appel dépend également de la répartition des volumes sur les réseaux 2G / 3G, le coût de l'incrément étant selon toute vraisemblance plus faible sur un réseau 3G que 2G. En conséquence, dans la méthode proposée, le CMILT d'un opérateur totalement 3G peut s'avérer inférieur à celle d'un opérateur 2G / 3G qui serait pourtant de taille supérieure.

Autre illustration : les liens nécessaires au raccordement des BTS ou nodes B peuvent constituer une part importante des coûts incrémentaux suivant les solutions retenues par l'opérateur. Ces liens pèseront sur le coût de l'incrément de service, s'ils sont constitués de liaisons louées dont le prix récurrent est élevé et variable en fonction des volumes ; ce sera nettement plus faible si ce sont des FH ou des fibres optiques qui sont déployés.

Par conséquent, dans le calcul à terme du coût incrémental de long terme, l'évaluation du coût d'un opérateur « efficace » n'est plus directement lié à la part de marché de cet opérateur, mais à des critères plus complexes et nécessite une analyse plus fine de l'X-

² Court of Appeal of Brussels, BASE v. BIPT (judgment of Apr. 4, 2008), R.G. 2007/AR/3394 (not yet published).



efficience d'un opérateur : le coût efficient de l'incrément de service dépend beaucoup plus de choix d'ingénierie et de la répartition géographique des volumes que de la taille de l'opérateur.

Pour autant, le niveau actuel des terminaisons d'appel mobile reste partout en Europe très éloigné de cet objectif de convergence vers le coût incrémental souhaité par la Commission, et comme indiqué précédemment, une phase de transition suffisamment longue sera nécessaire pour permettre au marché dans son ensemble de s'adapter à ce changement profond de modèle économique. Durant cette phase de transition, le maintien d'une asymétrie entre les terminaisons d'appel en faveur des opérateurs disposant de parts de marché en volume et en valeur plus faibles sera nécessaire.

4.2 Le principe de symétrie défendu par la Commission repose sur un modèle théorique inapplicable dans la phase transitoire

Le principe de symétrie s'appuie sur un **modèle théorique de concurrence parfaite**, à savoir :

- sur un marché donné, les parts de marché tendent à être égales (équité-répartition des parts de marché),
- un opérateur efficace doit atteindre sa part de marché théorique et supporter des coûts comparables à ceux de ses concurrents.

Il y a une contradiction dans l'analyse qui amène la symétrie.

En effet, un opérateur donné est soumis à un contrôle du prix de sa terminaison d'appel, car les régulateurs considèrent communément les opérateurs comme en situation de monopole sur le marché de la terminaison sur leur propre réseau. Cette régulation s'applique en fonction de la puissance d'un acteur sur un marché donné et, dans la détermination de la puissance de cet acteur, abstraction est faite de sa position sur le marché de détail. Le prix fixé par le régulateur devrait donc correspondre au prix efficient de fourniture du marché sur lequel la puissance s'exerce. Or, la Commission considère que le prix efficient doit prendre en compte la part de marché de cet acteur sur un autre marché : celui de détail. C'est donc que l'analyse de marché ne repose pas sur le seul marché de la terminaison mais également de la position de cet acteur sur le marché de détail. Ainsi c'est « l'inefficience » de l'opérateur sur son marché de détail qui est sanctionnée sur le marché de gros même si la fourniture de la terminaison d'appel est en elle-même (X-) efficiente c'est-à-dire optimum pour la quantité produite.

Il y a donc là une incohérence méthodologique.



Par ailleurs, une telle approche supposerait donc que la Commission et les Régulateurs analysent la position des acteurs sur les marchés de détail, afin de déterminer si la part de marché des acteurs les plus petits (i) résulte bien d'une « inefficience » de leur part et (ii) à supposer que cette inefficience soit corrigée à quelle vitesse les parts de marché de détail peuvent converger. Or, il n'y a jamais eu de telles analyses et la Commission n'en propose aucune dans sa Recommandation.

De plus, si l'analyse prend en compte la position des acteurs sur le marché de détail, il est alors surprenant de voir que la puissance ou la dominance éventuelle des plus gros acteurs sur le marché de détail ne soit pas analysée. En effet, ces acteurs, du fait de leur dominance, ne sont pas nécessairement X-efficient, c'est-à-dire qu'ils ne produisent pas nécessairement leurs services de détail pour leurs volumes de façon efficiente. Etant puissants sur le marché de détail et bénéficiant de fortes économies d'échelle, ils ont moins d'incitation à l'efficacité intrinsèque que des opérateurs ne bénéficiant pas d'un tel pouvoir sur le marché de détail. Cependant la Commission considère qu'il est légitime que ces acteurs répercutent leurs inefficacités sur le marché de gros.

Enfin, **il est illusoire de croire que le niveau des terminaisons d'appel peut être une quelconque incitation pour les opérateurs à l'efficacité.** Les coûts associés à la terminaison d'appel sont de même nature et ont des inducteurs identiques à ceux des services de détail.

Etant donnée la structure de coûts des opérateurs mobiles à forte composante fixe et donc l'existence d'économies d'échelle importantes, la régulation des terminaisons d'appel comme incitation à l'efficacité n'est pas nécessaire à un dernier entrant pour l'inciter à réduire ses coûts de production. Il en va en effet de son maintien sur le marché.

En effet, sur un marché mature, la croissance attendue par les actionnaires ne peut résulter que de l'accroissement des parts de marché. Cette attente des actionnaires exerce une pression concurrentielle, non seulement sur les opérateurs leaders, mais également sur les petits opérateurs. Or, au vu des écarts observés dans les cash-flows des 3 opérateurs mobiles (2 milliards d'euros pour Orange France et SFR, 0,5 milliard d'euros pour Bouygues Telecom), même un différentiel de 100% sur les terminaisons d'appel ne permettrait pas de compenser les effets liés à des économies d'échelle moindres.

Ainsi, **ce principe de symétrie repose sur de nombreuses incohérences méthodologiques et fait totalement abstraction des réalités des marchés mobiles en Europe.**

Ce principe postule à tort que les marchés de la téléphonie mobile sont suffisamment fluides pour que les derniers entrants puissent rapidement rattraper leur retard sur leurs concurrents

Une telle approche qui repose sur une structure de marché théorique **ne reflète pas la réalité de marché** et ne prend pas en compte les nombreuses **distorsions de marché** qui



expliquent pourtant comment les gros opérateurs renforcent leur position au détriment des plus petits opérateurs.

En effet, dans la plupart des pays européens, on constate aujourd'hui que **c'est bien le retard à l'entrée et l'ordre d'entrée sur un marché qui déterminent les parts de marché des opérateurs** (et non pas leur soi-disant efficacité).

Les performances des opérateurs mobiles sur les différents marchés sont donc directement corrélées à la date d'entrée sur le marché et, tout particulièrement, au décalage temporel existant dans l'entrée des premiers et des derniers entrants. Les résultats d'une étude menée par le cabinet TERA Consultants montrent notamment que chaque année de retard par rapport au premier entrant équivaut à 3 points de part de marché en moins en 2004.

Cette analyse empirique a été confirmée par d'autres travaux comme par exemple l'analyse économétrique de », Govert E. Bijwaard, Maarten C.W. Janssen, Emiel Maasland dans « *Early mover advantages: An empirical analysis of European mobile phone markets* - Telecommunications Policy 32 (2008) 246–261

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous montre l'ordre dans lequel les opérateurs sont entrés sur le marché et leurs parts de marché au 1^{er} trimestre 2007. L'opérateur avec la plus grande part de marché est surligné. Il apparaît clairement que, dans la plupart des Etats membres, le premier entrant est aussi le leader du marché³.

³ Le cas du RU est différent car les 4 opérateurs ont des parts de marché similaires. C'est aussi le seul Etat membre à avoir accordé une licence aux 4 opérateurs dans un délai de 2 ans suivant l'entrée du 1er opérateur sur le marché. Si l'on regarde les parts de marché en revenu, c'est bien Vodafone, 1er entrant sur le marché, qui est leader, car il a plus de clients Entreprise que ses concurrents. En Grèce, Cosmote est le leader, bien qu'il soit 3ème entrant avec un retard de 5 ans, car c'est une filiale mobile de l'opérateur historique / dominant sur le fixe.



Sequence of entry and respective market shares as of Q1 2007					
EU 15	1	2	3	4	5
Austria	Mobikom (41%)	T-Mobile (35%)	ONE (19%)	H3G (6%)	
Belgium	Proximus (43%)	Mobistar (32%)	BASE (25%)		
Denmark	TDC (47%)	Sonofon (24%)	Telia (19%)	H3G (2%)	Other (8%)
Finland	Elisa (37%)	Sonera (39%)	DNA (18%)	Other (6%)	
France	Orange (46%)	SFR (36%)	Bouygues (18%)		
Germany	T-Mobile (37%)	Vodafone (35%)	E-Plus (15%)	O2 (13%)	
Greece	Vodafone (35%)	TIM Hellas (20%)	Cosmote (37%)	Q-Telecom (8%)	
Ireland	Vodafone (43%)	O2 (33%)	Meteor (17%)	H3G (7%)	
Italy	TIM (40%)	Vodafone (32%)	Wind (18)	H3G (10%)	
Luxembourg	P&T (49%)	Tango (28%)	VOX (24%)		
Netherlands	KPN (51%)	Vodafone (22%)	T-Mobile (15%)	Orange (12%)	
Portugal	TMN (55%)	Vodafone (45%)	Optimus		
Spain	Telefonica (45%)	Vodafone (31%)	Orange (23%)	Yoigo (1%)	
Sweden	Telia (43%)	Tele2 (33%)	Telenor (16%)	H3G (6%)	Other (2%)
UK	Vodafone (24%)	O2 (25%)	T-Mobile (24%)	Orange (21%)	H3G (6%)

Dans toute l'Europe, on remarque ainsi aujourd'hui une certaine **inertie des parts de marché des opérateurs**. Le graphe ci-dessous indique, en prenant en compte les parts de marchés des trois opérateurs de réseau mobile français ainsi que les taux de churn constatés sur le marché, le délai nécessaire pour une convergence des parts de marché des opérateurs, en supposant que leur performance sur le marché soit identique.

[Graphe confidentiel]

Ce phénomène d'inertie des parts de marché s'explique principalement en raison de la maturité du marché de la téléphonie mobile, des réseaux de distribution fermés et des programmes de fidélisation très agressifs des opérateurs dominants / historiques (durées d'engagement / subvention du terminal). Dans ce contexte, **il est de plus en plus difficile de gagner des parts de marché.** [Confidentiel]

4.3 Durant la phase de transition, appliquer une symétrie des terminaisons d'appel serait discriminatoire et inefficace

L'imposition aux opérateurs de charges de TA symétriques alors que celles-ci ne sont pas égales au coût incrémental, nous semble clairement méconnaître le principe de proportionnalité, principe fondamental rappelé à l'article 8 de la Directive Cadre. Ce principe exige que les mesures mises en œuvre pour atteindre un objectif n'aillent pas au-delà de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre cet objectif. Le non-respect de ce principe est une violation grave et manifeste du droit communautaire⁴.

⁴ Case C-319/90, *Pressler v Germany* [1991] ECR I-203.



Dans ces conditions, ériger en postulat l'application de TA symétriques, sans évaluer les implications concrètes de cette symétrie pour les derniers entrants, serait **disproportionné à double titre** :

- Il y a lieu d'évaluer l'impact d'un solde de trafic GSM négatif, a fortiori dans l'éventualité où les charges de TA imposées ne permettraient pas aux derniers entrants de couvrir leurs coûts ;
- Quand bien même les charges de TA couvriraient les coûts, la Commission et les ARNs se doivent, au nom du principe de proportionnalité, d'apprécier l'impact pour les derniers entrants d'une rétribution excessive des premiers entrants.

Dans le même sens, Bouygues Telecom considère que **l'imposition de charge de TA symétrique méconnaît également le principe d'égalité de traitement / non-discrimination**, principe fondamental du droit communautaire⁵. La Cour de Justice a en effet indiqué que :

« Les droits fondamentaux incluent le principe d'égalité et l'obligation de ne pas discriminer [...]. Le principe général d'égalité de traitement [...] exige que des situations comparables ne soient pas traitées différemment et que des situations différentes ne soient pas traitées de la même façon, à moins qu'un tel traitement soit objectivement justifié »⁶.

Ce principe fondamental a aussi été expressément reconnu par la Commission européenne, à l'article 8(3)(c) de la Directive Cadre, qui exige des Etats membres qu'ils contribuent au développement du marché intérieur en s'assurant que, dans des circonstances similaires, il n'y a pas de discrimination dans le traitement des fournisseurs de réseaux / services de communications électroniques.

Introduire des TA symétriques à ce stade du développement de marché permettrait aux opérateurs historiques / dominants de continuer à recevoir des bénéfices de TA qui ne sont plus justifiés (puisqu'ils ont déjà recouvré leurs coûts) tandis que, dans le même temps, les plus petits opérateurs, entrés tardivement sur le marché, ne seraient pas en mesure de recouvrer leurs coûts. **Imposer le même traitement à des opérateurs dans des situations si différentes est une violation flagrante du droit fondamental à l'égalité de traitement.**

Comme la Cour de Justice a pu le souligner à diverses reprises, la situation particulière des opérateurs troisièmes entrants doit être prise en compte, conformément au principe de non-discrimination. **Une même charge de TA serait discriminatoire, dès lors qu'elle ne permet pas le recouvrement de la même part de ses coûts fixes pour chacun des**

⁵ Case 117/76 and 16/77, *Albert Ruckdeschel & Co. et al. v. Hauptzollamt Hamburg St. Annen* [1977] ECR 1753.

Case 124/76 and 20/77, *S.A. Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson et al. v. Office national interprofessionnel des céréales* [1977] ECR 1795.

⁶ Cases 27/00 and C-122/00, *R v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex p Omega Air Ltd* [2002] ECR I-2569.



opérateurs. Or, pour apprécier la matérialité de cette discrimination, la Cour de Justice a indiqué à diverses reprises qu'il y avait lieu d'apprécier la situation spécifique des entreprises et l'impact concret de la mesure sur celles-ci.⁷ Parmi ces différents critères figurent ceux liés à l'utilisation d'une technologie DCS 1800 plus coûteuse (éléments de différenciation que la Commission semble accepter) ainsi que les avantages résultant d'un monopole passé⁸. Or, comme rappelé ci-dessus, la différence de clientèle existant entre les opérateurs ne s'explique pas par une plus grande efficacité économique, mais par les droits spéciaux ou exclusifs dont les premiers et deuxièmes entrants ont bénéficiés (cf. notamment la date d'entrée sur le marché liée à un calendrier réglementaire).

Soulignons enfin que **la symétrie tarifaire avantage les opérateurs les plus gros au détriment des plus petits.** Dans son arrêt du 13 juillet 2006 (affaire C-438/04, Mobistar c/ IBPT), la Cour de Justice a souligné que la fixation de coûts identiques pour tous les opérateurs sur la base des coûts d'un opérateur efficace ne devait pas conduire à une **sur rémunération des opérateurs les plus gros** :

« ... une méthode consistant à définir un montant maximal de prix... peut être considéré comme compatible avec l'article 30, § 2 de la Directive Service Universel à condition que les nouveaux opérateurs aient la possibilité effective de contester l'application des prix maximaux par les opérateurs déjà présents sur le marché en démontrant que ces prix sont trop élevés par rapport à la structure des coûts de ces opérateurs (§ 35) ».

Les TA établies au-dessus des coûts conduisent les petits opérateurs à subventionner les opérateurs dominants.

Sur de nombreux marchés européens, les opérateurs challengers ont dû répondre aux offres on-net agressives des leaders par des offres d'abondance vers tous les opérateurs. Ce faisant, ces challengers en envoyant nettement plus de trafic aux gros opérateurs qu'ils n'en reçoivent, ont subi une augmentation considérable de leurs coûts d'interconnexion générant des **transferts de marge importants** important au profit des leaders. [Confidentiel] Ces transferts sont très largement supérieurs aux coûts réellement encourus par ces opérateurs pour assurer la prestation de terminaison

[Graphe confidentiel]

⁷ Connect Austria (Aff. C-462/99), paragraphe 86.

⁸ Connect Austria (Aff. C-462/99), paragraphe 86; Mobistar c. Commune de Fléron (Aff. C-544/03): "Dans le cadre de son examen, la juridiction de renvoi devra vérifier les effets des taxes en tenant compte, notamment, du moment où chacun des opérateurs concernés a accédé au marché. Il peut s'avérer que les opérateurs disposant ou ayant disposé de droits spéciaux ou exclusifs ont pu bénéficier, préalablement aux autres opérateurs, d'une situation leur permettant d'amortir leurs coûts d'établissement d'un réseau. Or, le fait que les opérateurs entrant sur le marché sont soumis à des obligations de service public, y compris celle concernant la couverture territoriale, est susceptible de les mettre, s'agissant de la maîtrise de leurs coûts, dans une situation défavorable comparée avec les opérateurs historiques".



Or, selon les prévisions effectuées par Bouygues Telecom – courbes ci-dessous - les déséquilibres constatés sur les dernières années entre les trafics entrants et sortants de Bouygues Telecom ne sont pas amenés à se résorber sur les prochaines années, car Bouygues Telecom devra poursuivre son effort pour maintenir sa part de marché face aux offres on-net de ses concurrents en proposant des offres on-net et off-net plus compétitives. **La suppression ou réduction de l'asymétrie existant actuellement durant la période transitoire aurait donc pour effet de pérenniser ces transferts.**

[Graphe confidentiel]

Au final, les petits opérateurs, pour rester compétitifs, sont conduits à **subventionner** les gros opérateurs.

Ce processus est largement reconnu aujourd'hui par la plupart des Autorités de Régulations Nationales (ARNs). Dans sa décision du 4 octobre 2007, l'ARCEP a ainsi fixé une TA plus élevée pour Bouygues Telecom que pour ses deux concurrents, Orange et SFR, au motif que le niveau des TA (encore très au-dessus des coûts) favorise les opérateurs dominants / historiques et a conduit à une situation dans laquelle le plus petit opérateur subventionne ses deux gros rivaux.

Ces transferts de marge fournissent aux opérateurs dominants des moyens financiers supplémentaires pour concurrencer les petits opérateurs.

De plus, ces coûts supportés par les petits opérateurs représentent une part très conséquente de leurs CAPEX, et limite ainsi l'investissement qu'ils pourraient faire dans leur réseau ou dans la commercialisation de leurs offres, augmentant ainsi le déséquilibre entre petits et gros opérateurs.

Dans ces conditions, **l'application de TA symétriques conduirait inévitablement à l'éviction des plus petits opérateurs** et donc à l'élimination d'un vecteur de la concurrence sur le marché (se traduisant par une perte de choix et une augmentation des prix pour les consommateurs). C'est d'ailleurs ce qu'a souligné le régulateur belge – le **BIPT** – dans une lettre adressée à la Commission européenne, dans laquelle il exprime son **inquiétude en ce qui concerne la régulation symétrique des TA** :

"Our Institute has considered the risks related to such an approach, based on the rating symmetry principle, which has the effect of strengthening the position of the incumbent operator and to undermine those of its principal competitors, although one of the fundamental objectives of the regulatory framework is the promotion of competition (article 8 of the "Framework" guideline). It seems clear that the potential eviction from the market of one of its principal players which could result from these regulation mechanisms would probably be the worst case scenario in terms of maintaining effective competition on the telecommunications market in Belgium". (Soulignement ajouté)



Ainsi, aussi longtemps que les TA seront au-dessus des coûts incrémentaux du service de terminaison, les déséquilibres de trafic conduiront les petits opérateurs à subventionner les gros. En conséquence, il sera **nécessaire pour les régulateurs de fixer, pendant toute la période de transition, des tarifs de terminaison asymétriques, afin (i) de respecter le principe de proportionnalité et de non-discrimination (ii) limiter les effets anticoncurrentiels de terminaisons au dessus des coûts incrémentaux.**

5 La Recommandation de la Commission doit être simple à mettre en place et favoriser l'harmonisation européenne

Une harmonisation des niveaux des terminaisons d'appel européennes est nécessaire, en raison d'une grande disparité en Europe entre les approches des régulateurs. Ainsi, il ne semble pas même y avoir de consensus aujourd'hui sur une poursuite des baisses des terminaisons d'appel (l'OFCOM au Royaume-Uni maintient des TA à 7ct€ jusqu'en 2011, tandis que d'autres régulateurs ont déjà des TA plus basses et anticipent de nouvelles baisses comme PTS en Suède et RTR en Autriche).

Par ailleurs, on peut noter que **même dans les pays dans lesquels l'approche des régulateurs est identique, les niveaux de terminaison d'appel actuels ou futurs définis par les régulateurs peuvent être très différents.** Ces régulateurs ont mis en place, pour l'évaluation du coût des terminaisons d'appel, des modèles de coûts « bottom-up ». Dans la majorité des pays ayant mis en place ce type de modèle (RU, Pays-Bas, Suède, France, ...), le modèle a été réalisé par un même cabinet, Analysys. Pour autant, les résultats obtenus par ces modèles sont très variés, en raison de la difficulté de réalisation de ces modèles et des choix devant être effectués dans la modélisation.

Or, pour répondre au projet de Recommandation de la Commission de calcul du coût incrémental de la terminaison d'appel mobile, l'ensemble des régulateurs européens devra mettre en place des modèles CMILT. Conformément au projet de Recommandation qui indique que le modèle de coût doit s'appuyer sur les technologies efficaces disponibles pendant la période de temps considérée, **il sera nécessaire de définir préalablement ce qu'est le réseau d'un opérateur efficace, et donc d'effectuer des choix technologiques sur le long terme.**

Sur ce point, la Recommandation précise que la partie « cœur de réseau » pour les réseaux fixe et mobile doit se baser sur l'architecture NGN et la partie « accès » des réseaux mobiles doit se baser sur les technologies 2G/3G.



Le choix en matière d'architecture NGN/IP exprimé par la Commission favorise clairement les opérateurs historiques, dans la mesure où ils sont souvent intégrés horizontalement et en passe de devenir opérateurs convergents. En particulier, Orange développe une stratégie de convergence fixe-mobile (offre Unik, technologie UMA et bientôt offres complètement convergées sur IMS) et la migration vers ces réseaux tout IP est fondamentale dans sa stratégie. Il en va différemment pour les plus petits opérateurs, qui ne peuvent pas compter sur des synergies entre activités.

Aussi, en prônant NGN et IP comme modèles d'architecture « efficace », la Commission va **dans le sens d'une consolidation des réseaux favorable aux opérateurs intégrés** (c'est-à-dire le plus souvent les opérateurs historiques), au détriment des plus petits opérateurs ne disposant pas de la masse critique nécessaire pour profiter de cette migration.

En ce qui concerne la partie « accès » des réseaux mobiles, qui doit - selon le projet de Recommandation - se baser sur les technologies 2G / 3G, comme indiqué précédemment, le choix même d'implémenter ces deux technologies aura un impact sur le coût de l'incrément calculé par rapport au coût incrémental de chacun des opérateurs.

Au-delà de ces éléments, beaucoup de différences dans le déploiement des réseaux des opérateurs, dans un même Etat Membre ou au sein de l'Union Européenne, pourront amener à des écarts dans l'incrément déployé par les opérateurs, et cela indépendamment de leur part de marché :

- Quelle est la répartition des clients considérée suivant les géotypes ? Le rapport 1/N de part de marché de l'opérateur efficace s'applique-t-il dans chacun des géotypes ?
- Quelle technologie 2G doit-être retenue ? Certains opérateurs ont fait le choix de déployer des réseaux EDGE pour fournir des services data, avant le déploiement de leur réseau 3G. La mise en place de cette technologie a nécessité une densification plus importante de leur réseau, la taille des cellules EDGE étant plus faible que dans le cas d'un réseau 2G voix, permettant ainsi d'absorber un volume de trafic voix plus important.
- Quelle technologie 3G doit être retenue ? De la même façon, le choix de certains opérateurs de déployer en utilisant la technologie R99 ou HSPA a un impact sur la densification du réseau, d'où des variations dans la taille de l'incrément.

Enfin, la position de la Commission consiste à calculer le coût de l'incrément de service de terminaison après avoir alloué l'ensemble des autres services. Or, **l'évaluation du coût incrémental est sensible à l'ordre de calcul des incréments de service** et rien ne justifie d'allouer en dernier les coûts au service de terminaison. Dans la mesure où il n'est pas possible de définir un ordre spécifique, la méthode de Shapley prenant en compte les différents ordres de calcul permet une meilleure allocation des coûts aux incréments de services.



Le projet de Recommandation reste très imprécis sur la modélisation à mettre en place, les choix technologiques et la définition précise de l'incrément (répartition géographique, volumétries...) qui devraient être retenus par les régulateurs. Or, ces choix technologiques auront un impact sur le calcul du coût de l'incrément et en conséquence sur le tarif de la terminaison d'appel retenu. Il existe tellement de leviers différents que les résultats seront différents d'un pays à l'autre, ce qui ira à l'encontre de la volonté de la Commission d'harmonisation des niveaux tarifaires.

Ainsi, Bouygues Telecom considère que le projet de Recommandation mis en consultation publique ne sera pas à même de répondre au besoin d'harmonisation des terminaisons européennes, et n'apporte pas le niveau de sécurité juridique nécessaire pour que les modélisations mises en place par les régulateurs pour s'y conformer ne soient pas contestables.

Pour favoriser la simplicité de mise en place de la régulation et un niveau d'harmonisation compatible avec les écarts inhérents aux différents pays (géographie, population, volumétrie de trafic,...), la Recommandation devrait être accompagnée de lignes directrices de l'ERG, qui soient élaborées en concertation avec les acteurs.

Par ailleurs, pour s'assurer que la modélisation mise en place soit robuste et cohérente avec la réalité des coûts des opérateurs, il est nécessaire que les régulateurs puissent réconcilier leur modèle avec les coûts des opérateurs, et pour cela mettent en place, en complément de cette modélisation, une séparation comptable et un audit des comptes réglementaires.