



Réponse SFR au projet de position commune sur les NGN/ mécanismes tarifaires

Décembre 2009

SFR remercie l'ERG de lui donner l'opportunité de commenter son projet de position commune relative aux futurs mécanismes de tarification qui s'appliqueraient pour les NGN et l'avenir des TA sur le long terme.

En premier lieu, SFR tient à souligner son inquiétude quant à l'analyse et les conclusions retenues par l'ERG concernant l'opportunité et les impacts positifs liés à la mise en place d'un système de Bill and Keep sur la voix. En effet, une transition vers le « Bill and Keep » (« B&K ») impliquerait une rupture avec l'environnement actuel et aurait indubitablement des conséquences significatives sur les acteurs : une analyse préalable d'impact étoffée et basée sur des données pertinentes apparaît donc indispensable.

Or, le document de l'ERG n'apporte aucun élément concluant, ni sur la démonstration des avantages réels liés à la mise en place d'un système de « B&K », ni sur les solutions et le propos optimiste quant aux risques pourtant clairement identifiés. Les enjeux liés à la transition et la mise en œuvre du « B&K » sont également insuffisamment pris en compte, de même que son impact sur la valeur des marchés de détail.

L'ERG reconnaît d'ailleurs lui-même la difficulté de tirer des conclusions précises à maintes reprises dans son projet de document soumis à consultation publique.

En invitant clairement à la migration vers un régime tarifaire aussi incertain que le « B&K », l'ERG crée une forte insécurité juridique sur les acteurs, alors que la Recommandation du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de TA fixe et mobile, qui prévoit le nouveau régime tarifaire, a été adoptée il y a tout juste 6 mois et que sa mise en œuvre n'en est encore qu'à ses débuts. SFR souligne que la France semble en avance sur les autres pays et s'interroge sur le rythme de mise en œuvre qui sera suivi par les ARN.

L'ERG a identifié un certain nombre de sujets potentiels de préoccupation, nous souhaiterions en souligner huit :

- Le subventionnement des zones en régime de TA par les zones en « B&K » (au niveau européen si tous les Etats ne le décident pas ensemble, mais aussi et surtout au niveau mondial, les européens ne conversant pas uniquement avec les USA) ;
- L'incitation aux comportements de « passagers clandestins » avec la suppression totale des barrières à l'entrée sur les services voix pour des acteurs non investisseurs ; le passage à un régime de « Receiving Party Pays » pourrait s'avérer indispensable pour éviter ces contournements mais il aurait des conséquences très importantes pour les clients qui ne sont pas prêts en Europe à basculer vers un tel système ;



- Les contournements du système et politiques d'arbitrage ;
- L'augmentation des SPAM/SPIT ;
- Une limitation inefficace des modèles économiques et des possibilités de négociation commerciale des acteurs avec un impact potentiel sur la qualité de service ;
- Un effet « waterbed » sur le marché de détail mobile, au détriment des petits consommateurs et en particulier des prépayés ;
- Le passage à une régulation en « B&K » risque de conduire à un « alourdissement » de la régulation, source de contentieux entre opérateurs et donc d'insécurité juridique : il s'agirait en effet de définir sous quelles conditions (nombre de points d'interconnexion, symétrie des volumes...) les opérateurs pourraient entrer dans ce régime ;
- De nombreuses incertitudes : sur l'impact sur les marchés de détail ou l'incitation à investir des acteurs à la veille d'un nouveau cycle d'investissements le plus important depuis la dérégulation du marché ; enfin, le réel bénéfice de ce système par rapport à celui prévu par la Recommandation sur le traitement réglementaire des TA.

L'impression générale qui se dégage du projet de document est que le « B&K » constituerait un régime bien plus prometteur et efficace que les TA en permettant, en particulier, de « libérer » les volumes de trafic et de réduire les charges administratives pesant sur les acteurs et les régulateurs. SFR estime que ce propos optimiste reste largement théorique et que, quoi qu'il en soit, ne pourrait être une réalité que pour des situations très réduites où des acteurs auraient des flux de trafics et des niveaux de TA symétriques, et un intérêt à éviter des coûts de facturation. C'est pourquoi, les nombreux effets de bord analysés tout au long de ce document nous sembleraient justifier une position commune plus mesurée de la part de l'ERG.



Une évaluation des avantages du Bill and Keep à nuancer fortement

- Les impacts sur le marché de détail

L'ERG considère que l'impact du « B&K » serait « globalement » positif pour les consommateurs, sur la base d'une analyse largement théorique. En réalité, les effets que pourraient produire le « B&K » sur les différents prix de détail et sur les différents usages sont incertains.

L'avantage principal retenu et mis en avant par l'ERG concerne l'impact positif que pourrait avoir la mise en œuvre du « B&K » sur le marché de détail. L'ERG conclut, notamment à partir de l'analyse des comparaisons internationales, que les effets attendus sur le marché de détail seraient non seulement une baisse des tarifs mais aussi une hausse de volumes pour les utilisateurs.

Selon l'ERG, la baisse des prix de détail et la hausse des usages attendus suite à la mise en œuvre du « B&K » surpassent largement les arguments négatifs. SFR souhaite exprimer des doutes sur cette première conclusion positive de l'ERG.

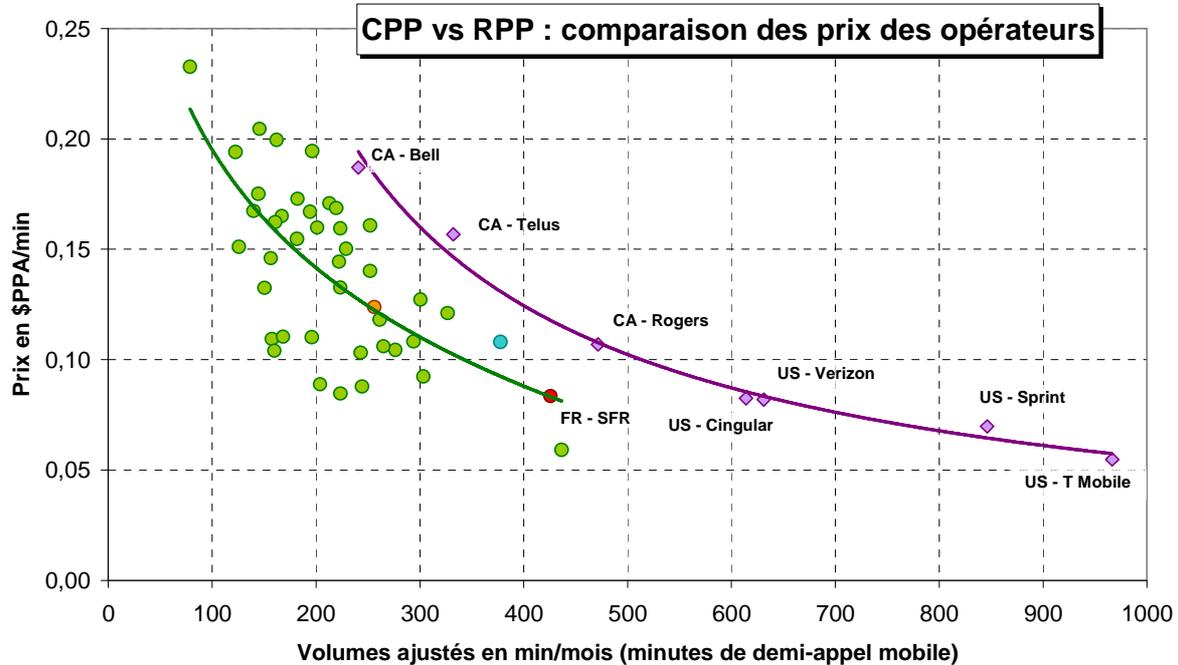
En effet, cette conclusion repose sur une comparaison internationale des prix de détail mobiles dans les pays en CPNP (avec tarifs de TA mobiles) et en « B&K »¹, dont les résultats sont contestables à plusieurs titres :

- L'ERG présente la situation de chaque pays alors qu'une analyse par opérateur serait sans conteste plus convaincante.
- Le Canada a été exclu de l'analyse sous prétexte que le régime applicable ne serait pas clair. Il semble pourtant relativement établi que le Canada pratique le « B&K » et que l'on peut intégrer ce pays dans l'analyse.
- La situation de Hong-Kong et Singapour est singulière, avec des densités de population élevées, qui peuvent en grande partie expliquer un usage par client plus important, lié à un comportement d'usage « spécifique » dans les régions à forte densité de population, et sans que l'on puisse en tirer des conclusions par rapport au régime réglementaire de TA ;
- Les ajustements sur les volumes et les revenus (correction de 20% sur les volumes dans les pays en B&K et correction de 30% sur les revenus des pays en CPNP) appliqués par l'ERG afin de présenter l'analyse sur une base « comparable » sont insuffisants et arbitraires, ce qui conduit à sous-estimer ces effets. Ainsi, l'ERG applique arbitrairement un facteur correctif de 30% sur les revenus de gros des pays en CPNP, alors qu'un ajustement plus réaliste devrait être appliqué, en estimant le volume entrant off-net mobile et en utilisant les prix de TA issus de la comparaison tarifaire internationale publiée par l'ERG deux fois par an.

¹ Cf page 23 et 24 du document de l'ERG



Au regard des critiques que l'on peut formuler à l'égard de l'analyse présentée par l'ERG, SFR a réalisé sa propre comparaison internationale par opérateur, dont les résultats sont présentés ci-après :



Sources : Merrill-Lynch, GRE, ONU, Teligen-OCDE, calculs SFR

Finalement, les prix dans les pays en RPP (Canada, Etats-Unis) apparaissent, à volume de consommation donné, plus élevés que dans les pays CPP.

Les prix unitaires plus bas aux Etats-Unis résultent d'un pur effet « volumétrique » : les américains consommant plus, les prix à la minute y sont plus bas. La plus forte consommation aux Etats-Unis ne semble cependant pas « endogène » au régime de RPP puisque les consommations unitaires au Canada sont proches des consommations européennes, avec des prix au demeurant plus élevés.

De fait, les opérateurs américains ne proposent pas d'offres spécifiques pour les petits clients (les offres de base commencent à 40 \$, le segment du prépayé est très réduit) et n'ont développé que le segment des clients les plus fortement consommateurs, ce qui explique les forts volumes dans ce pays.

SFR ne partage pas non plus l'avis exprimé par l'ERG selon lequel les opérateurs pourraient parfaitement recouvrer l'ensemble de leurs coûts autrement et plus efficacement que sur le marché de gros. L'ERG reconnaît en effet que dans ce cas les opérateurs n'auraient alors d'autre choix que de recouvrer leurs coûts sur le marché de détail, ce qui semble incompatible avec la baisse des tarifs escomptée par ailleurs.

Finalement, la nécessité pour les opérateurs de recouvrer leurs coûts « autrement » que via les tarifs de TA pourrait conduire, par effet « waterbed », à une hausse des tarifs de détail mobiles (ou une moindre baisse tarifaire, toutes choses égales par ailleurs) qui pourrait frapper plus particulièrement les petits consommateurs, notamment les prépayés.



L'ERG considère que les comparaisons tarifaires internationales reposant sur les paniers de consommation seraient moins pertinentes car elles ne donneraient pas un résultat global de prix moyen par minute². Pourtant, l'ERG reconnaît que ces comparaisons témoignent de prix moyens par minute plus faibles en Europe qu'aux Etats-Unis. De plus, les résultats présentés par l'ERG sont trompeurs car ils masquent certains éléments essentiels dans l'analyse, notamment le faible développement du segment prépayé (et plus largement des offres destinées aux plus petits clients) aux Etats-Unis, comme indiqué supra.

Les comparaisons par paniers de consommation constituent une référence essentielle pour la Commission européenne dans ses rapports en matière de comparaison des prix de détail en Europe. Ces comparaisons sont plus précises et permettent de mettre en évidence les effets indésirés que pourraient avoir une généralisation du « B&K », notamment sur les petits consommateurs, qui semblent relativement « négligés » dans les pays en « B&K ».

- Une nouvelle charge administrative pour les régulateurs

Si le « B&K » pourrait effectivement réduire la charge de travail des opérateurs, en matière de modèles de coûts par exemple, sa mise en œuvre et le contrôle de son application nécessiteraient néanmoins de nouvelles missions de régulation « d'ordre technique » qui pourraient se révéler très complexes et générer une insécurité juridique importante.

L'ERG estime que le passage au « B&K » réduirait la charge administrative pesant sur les régulateurs. On peut pourtant douter que le passage de la régulation économique désormais maîtrisée par la plupart des régulateurs, à la régulation technique, consistant à déterminer les limites du « B&K », la localisation des points d'interconnexion, le nombre de ces points..., conduise au final à un allègement de la charge administrative qui pèse sur les régulateurs. D'une part, nous comprenons que la perspective d'un « B&K » à long terme n'exempte absolument pas les régulateurs de mettre en place les modèles de coût appropriés tels que le prévoit la Recommandation sur le traitement réglementaire des tarifs de TA fixe et mobile adoptée cette année. D'autre part, comme l'ERG le reconnaît lui-même, la mise en œuvre de ce nouveau régime imposerait aux régulateurs de réfléchir au traitement des anciens remèdes et offres, c'est en particulier le cas de la présélection qui nécessiterait la mise en place d'un « mark-up » afin de permettre un juste recouvrement des coûts. Enfin, la migration vers un nouveau régime réglementaire risquerait fort de susciter une recrudescence des litiges entre acteurs, du moins dans un premier temps, concernant notamment la qualité de service offerte ou le « tromboning ».

Cette charge supplémentaire pour les régulateurs alors que le régime actuel est désormais stabilisé, ou en voie de l'être, dans une grande partie des Etats membres, mériterait d'être plus justement reconnue et prise en compte.

² Cf page 24 du document de l'ERG



Une analyse des risques partielle et insuffisante

Globalement, pour la majorité des conclusions et des solutions envisagées, l'ERG ne se réfère qu'à la seule étude Analysys Mason de l'OFCOM. Cette unique référence nous semble très insuffisante, en particulier sur ces questions qui représentent des risques importants pour les utilisateurs comme pour l'industrie plus globalement.

En pratique, le « B&K » signifie que les tarifs ne reflètent plus l'usage du réseau. La fin de la corrélation entre l'usage et sa rémunération aboutit à une augmentation significative des distorsions au profit des trafics déséquilibrés en volume ou en terminaisons d'appel (e.g. numéros spéciaux) et au détriment des investissements et de la qualité de service qui ne sont absolument plus rémunérés et donc encouragés.

- Les impacts financiers

L'introduction du « B&K » présente des risques financiers significatifs, aussi bien sur la valeur des marchés de détail que sur les investissements que les opérateurs devront réaliser dans les années à venir. Ces risques sont largement négligés ou sous-estimés par l'ERG,

- L'impact en valeur sur les marchés de détail

L'analyse de l'ERG se révèle incomplète en matière d'impact sur les marchés de détail : l'ERG ne semble pas prendre la mesure des risques de destruction de valeur pour les opérateurs sur les marchés de détail.

L'ERG considère que la baisse des TA mobiles rééquilibrerait les flux financiers entre opérateurs fixes et mobiles. L'ERG compare à cette fin la situation actuelle de TA élevées à une situation de « B&K », faisant ainsi une erreur d'appréciation car la comparaison doit se faire au regard de TA fixées en conformité avec la Recommandation de la Commission de mai 2009 (c'est-à-dire fixées au coût incrémental).

Des TA nulles donc indifférenciées entre opérateurs fixes et mobiles impliqueraient une discrimination injustifiée, puisque les coûts de ces deux prestations sont par nature différents et correspondent à des services différents (appel vers un numéro non localisé géographiquement vs appel vers un numéro fixe).

Ainsi, un « B&K » généralisé pourrait bouleverser l'équilibre concurrentiel et conduire à une destruction de valeur sur les marchés de détail. En effet, si les opérateurs fixes choisissaient de baisser fortement leurs prix de détail des appels fixes vers mobiles (ou de les inclure dans des forfaits) n'ayant plus à s'acquitter de charges de terminaison d'appel mobile, ni à payer les coûts afférents, certaines pratiques de « call-back » pourraient se développer (ou des pratiques de substitution d'appels au départ d'un terminal mobile par des appels au départ d'un poste fixe), au détriment des opérateurs mobiles et conduisant à une destruction de valeur sur les marchés de ces derniers.

Le bilan pourrait également être négatif pour les opérateurs fixes, si l'effet volume ne venait pas compenser la baisse des prix (ou s'ils choisissaient d'inclure les appels fixes vers mobiles dans des forfaits).



Du point de l'intérêt collectif enfin, un tarif qui, d'une manière générale et incontrôlée, ne reflèterait pas les coûts incrémentaux ne peut être que source d'inefficience et de perte de surplus collectif.

- L'impact sur les incitations à investir

L'introduction du « B&K » pourrait constituer un frein à certains investissements et à l'innovation en général, ce que l'ERG devrait reconnaître.

L'ERG ne retient aucun impact, qu'il soit négatif ou positif, sur les investissements, en s'appuyant sur une simple affirmation de l'étude Analysys Mason pour l'Ofcom « *Industry sources with knowledge of proposed termination regime changes in these countries did not consider that the termination regime adopted has had an adverse impact on the ability of mobile operators to invest in their networks* ». L'ERG conclut d'ailleurs que dans la mesure où le « B&K » devrait susciter une hausse importante du trafic et des usages, les investissements devraient augmenter également en conséquence.

SFR a toujours défendu que les modalités du régime d'interconnexion ont un impact significatif sur les incitations à investir. En effet, il semble étonnant de conclure que l'absence de rémunération des coûts fixes d'un réseau puisse avoir un impact positif sur les incitations à investir dans ce réseau ou dans le déploiement des prochains, bien au contraire. A l'aune de nouveaux investissements de réseaux plus que significatifs, puisqu'il s'agit à la fois de déployer le réseau mobile de 4^{ème} génération mais aussi la nouvelle boucle locale fixe en fibre optique, toute décision qui serait susceptible d'avoir des impacts sur la propension à investir des acteurs ne saurait être prise à la légère et mérite d'être clairement justifiée. Sur ce point, la citation de l'étude OFCOM semble pour le moins insuffisante.

- Les impacts opérationnels

L'introduction du « B&K » poserait de sérieux problèmes opérationnels et risquerait notamment de conduire à une augmentation des SPAM/SPIT et à une dégradation de la qualité de service.

- Le risque d'augmentation des SPAM/SPIT

Le problème lié à l'augmentation des SPAM/SPIT dans le cadre du « B&K » n'est pas suffisamment pris en considération par l'ERG alors que les consommateurs pourraient sérieusement en pâtir.

Si le document de l'ERG reconnaît bien le risque de contournement du système et d'augmentation des nuisances pour les utilisateurs, SFR estime que la conclusion qui en est tirée n'est pas satisfaisante.

L'ERG estime que les SPIT pourraient effectivement devenir un problème plus important puisque l'appelant n'aurait plus à payer pour l'ensemble de l'appel, ce qui, de fait, réduirait sensiblement les coûts de marketing ou vente par téléphone. Une augmentation de ces pratiques, généralement intrusives et mal perçues par les clients, risque d'accroître l'insatisfaction de ces derniers.



A ce problème clairement identifié, l'ERG propose une solution simple et qui nous paraît largement insuffisante puisqu'il s'agit d'inviter l'utilisateur à raccrocher, ce qui n'empêche en rien la montée de l'insatisfaction et de la gêne et nous semble totalement sous-estimer le problème.

La gestion de cette insatisfaction et de l'augmentation des SPAM téléphoniques serait effectivement l'un des impacts négatifs les plus importants. Un impact qui pourrait d'ailleurs être accru si des services autres que la voix étaient également concernés par le « B&K », comme les SMS par exemple. SFR estime que ce sujet mériterait plus de réflexion avant de décider de la mise en place du « B&K ».

Les exemples des SPAM SMS et email sont deux parfaites illustrations des enjeux décrits ci-dessous. Les SPAM SMS furent un problème important en Europe avant l'introduction de la TA SMS. Quant aux messages électroniques, les SPAM sont toujours un fort élément d'insatisfaction clients, qui les pousse même à acheter des logiciels dédiés, et de préoccupation pour les opérateurs en termes de gestion de leurs réseaux³.

- L'impact sur la qualité de service

L'introduction du « B&K » pourrait conduire à une dégradation de la qualité de service, au détriment des consommateurs.

Selon l'ERG, un des impacts directs du « B&K » serait l'impossibilité pour les opérateurs de collecter des revenus pour la fourniture d'une qualité de service supplémentaire, une conséquence très rapidement évacuée par l'ERG. SFR pense pourtant que cette conséquence n'est pas sans poser question.

Si dans un régime de TA l'inducteur de coûts induit de fait un investissement et une évolution des capacités installées, l'instauration d'un régime de B&K risquerait au contraire de conduire à la minimisation des ressources en l'absence d'incitation directe à la qualité. Il pourrait donc être nécessaire, afin de garantir la qualité de bout en bout aux utilisateurs, que soit strictement mis en œuvre un principe de non discrimination ou que le contenu des obligations en matière de qualité de service soit clairement défini.

Dans un régime de « B&K », les opérateurs mobiles pourraient en effet être tentés de privilégier l'utilisation de leur capacité radio, ressource rare et objet des plus lourds investissements, pour le trafic sortant qui représenterait l'unique source de revenu. Cette gestion des priorités se ferait alors au détriment de la qualité de service du trafic entrant, qui ne ferait que générer des coûts sans apporter de chiffre d'affaires.

³ Recent traffic analysis show that unsolicited messages amount to 90% of all e-mail traffic on average. See for example the metrics report by MAAWG (Messaging Anti-Abuse Working Group) http://www.maawg.org/about/MAAWG_2008-Q3Q4_Metrics_Report.pdf



- Les impacts structurels

L'introduction du « B&K » pourrait également avoir des impacts structurels majeurs qui doivent encore faire l'objet d'une analyse détaillée par l'ERG.

- Les impacts liés au risque d'une extension du périmètre des acteurs concernés par le « B&K »

La possibilité d'accéder au réseau à coût zéro risque de perturber fortement et durablement l'équilibre concurrentiel du secteur au détriment de l'investissement dans les réseaux et de la protection des consommateurs.

L'introduction d'un « B&K » généralisé pose la question majeure de la situation d'acteurs n'appartenant pas au monde des opérateurs et de l'enjeu de la mise en place une interconnexion « vertueuse » avec ces acteurs. En effet, dans la mesure où le « B&K » revient à offrir un accès gratuit au réseau, il serait alors la porte ouverte à des comportements de « passagers clandestins » de la part de certains acteurs. Ces derniers auraient alors la possibilité d'offrir des services en concurrence avec ceux des opérateurs sans pour autant participer aux coûts de déploiement de l'infrastructure, ni se voir imposer les mêmes obligations. Cette situation serait de nature à déstabiliser fortement le secteur et son équilibre concurrentiel. L'application du « B&K » serait dans ce cas un signal négatif fort au détriment des investissements dans la construction et l'exploitation des réseaux et du respect des efforts de la part des opérateurs en matière de protection des consommateurs (appels d'urgence, réquisitions et interceptions légales...).

(cf. également infra sur les enjeux)



Enjeux concurrentiels et réglementaires à placer au cœur de la réflexion

La migration vers un régime de « B&K » soulève des questions importantes quant au périmètre géographique et aux acteurs concernés, avec des conséquences majeures sur les équilibres concurrentiels, alors même que les outils réglementaires pour mettre en place le « B&K » ne sont pas clairement établis.

L'ERG reconnaît que la phase de transition vers le « B&K » ne sera pas sans risque au moins à deux égards. Ces deux thèmes sont des problèmes clés pour SFR et mériteraient d'être étudiés plus profondément avant que toute décision regardant l'application ou non du B&K puisse être prise par un Etat membre.

- Les enjeux concurrentiels liés au périmètre du « B&K » : zones géographiques et diversité des acteurs concernés

L'ERG envisage tout d'abord que la phase de transition puisse être différente d'un pays à l'autre, notamment du fait de la diversité des niveaux de TA actuels. Dans ce cas, l'ERG reconnaît que les Etats en « B&K » se retrouveraient à subventionner les Etats où les TA resteraient en vigueur, et que cette situation aurait des impacts négatifs non seulement pour les opérateurs mais aussi pour les consommateurs des premiers pays. Afin de remédier à ce problème, l'ERG propose tout d'abord que les opérateurs en « B&K » continuent tout de même à imposer une charge de TA aux opérateurs des autres Etats. L'ERG retient à juste titre que cette solution pose potentiellement deux types de problèmes :

- un problème technique dans la mesure où la différenciation entre deux provenances de trafic est complexe à mettre en œuvre en pratique et peut entraîner des contournements du système. L'ERG illustre son propos par l'expérience française qui a effectivement montré les limites de la pertinence d'un B&K restreint quand des acteurs ont commencé à convertir du trafic fixe vers mobile en trafic mobile vers mobile, inclus dans le « B&K ». C'est d'ailleurs l'une des explications qui a conduit à son abandon.
- Un problème juridique, à peine survolé par l'ERG et qui mériterait plus d'analyse, ayant trait à la discrimination d'un opérateur par rapport à un autre en fonction de sa localisation et de son régime de régulation.

Autant de questions qui poussent l'ERG à abandonner cette possibilité de différenciation des trafics et à reconnaître que, malgré le sérieux du problème, une subvention entre pays CPNP et « B&K » ne peut probablement pas être évitée.

L'ERG conclut finalement que la seule solution envisageable consiste à éviter la mise en œuvre du « B&K » à une échelle très petite et à prévoir que cela se fasse au moins à l'échelle d'une nation, voire plusieurs, et indépendamment de la technologie utilisée (fixe, mobile, TDM, NGN...). Il conclut également que cela ne saurait justifier que le « B&K » soit obligatoirement imposé simultanément dans tous les pays et puisse bien être mis en œuvre selon des calendriers et vitesses différents.



SFR ne peut que regretter une proposition aussi insuffisamment aboutie après l'identification d'un problème aussi crucial. Il nous semble également important de souligner que ce problème de subvention ne sera pas cantonné à l'Europe mais se posera également avec le reste du monde, dans la mesure où les régions en « B&K », ou quasi-B&K, représentent seulement une partie des appels internationaux.

L'ERG envisage également que le passage au régime de « B&K » puisse susciter un comportement de passager clandestin de la part des fournisseurs de service qui utilisent l'infrastructure des opérateurs. Ceci est effectivement un point critique. L'ERG se contente de proposer une solution aux mécanismes de call back utilisé par certains acteurs et qui serait selon lui facilement détectable par les opérateurs. SFR estime toutefois que cette question du passager clandestin est un enjeu économique fondamental à même de bouleverser totalement l'équilibre concurrentiel et les investissements des acteurs d'aujourd'hui.

En effet, puisque le « B&K », en offrant un accès gratuit au réseau, est même contraire à la notion de coût minimal à couvrir pour la fourniture d'une prestation, le passage à un système de « B&K », qui pose la question de la vente à perte, serait un signal fort donné en faveur de ces comportements de passager clandestin. Ce régime pourrait être rapidement la porte ouverte au développement d'acteurs non investisseurs qui pourraient alors proposer leurs services à coût nul en profitant des ressources du réseau sans avoir à participer à son déploiement et fonctionnement.

Or, l'arrivée d'acteurs opportunistes (qui vivraient sur une niche créée artificiellement par la régulation) est de nature à déstabiliser le secteur :

- Possibilité de détournement/contournement du système par des acteurs qui ne se verraient pas imposer les mêmes obligations que les opérateurs pour la fourniture de services comparables : distorsion de concurrence, notamment au détriment des investissements, et préjudice aux consommateurs qui s'attendraient à bénéficier du même service⁴.
- La confrontation de deux mondes qui fonctionnent jusqu'à présent sur des modèles différents risquerait de mettre en péril les possibilités d'investissement. L'arrivée des acteurs de l'internet signifie la pénétration du tout gratuit dans un monde du payant qui devrait alors trouver une autre source afin de financer des investissements pourtant toujours aussi nécessaires et importants. La publicité peut-elle seule financer les réseaux ? On peut en douter si l'on compare par exemple les investissements annuels réalisés par un opérateur tel que Vodafone (11 milliards euros) aux bénéfices nets de Google (4 milliards €).

⁴ Cf. polémique aux Etats-Unis entre ATT et Google sur la non desserte de certains appels par le service Google Voice, ou encore le non acheminement des appels d'urgence ou la non réponse aux demandes de réquisitions des services judiciaires et/ou administratifs par certains acteurs de VoIP.



Dans l'absolu, SFR reconnaît qu'en cas de situation symétrique entre les acteurs, des accords de « B&K » pourraient éventuellement être envisagés. En effet, le « B&K » ne peut être un régime viable que si les parties impliquées se compensent des recettes équivalentes. Il est alors impératif que seuls les acteurs s'engageant à investir puissent être concernés. Cette condition de bon sens n'en reste pas moins complexe à garantir : comment assurer que seuls des acteurs en position équivalente puissent être inclus dans le périmètre du « B&K » ? Cela ne conduirait-il pas à un alourdissement et à une complexification de la régulation ?

L'ERG reconnaît lui-même, cf. supra, que la différenciation en fonction de la source du trafic s'avère très complexe à mettre en œuvre en pratique et très certainement une solution non envisageable.

L'ERG souhaite également recueillir l'avis des acteurs sur le bon nombre de points d'interconnexion à fixer pour favoriser à la fois l'investissement et la concurrence, et propose notamment qu'un nombre maximum soit imposé.

SFR s'est interrogé sur la possibilité que la fixation d'un nombre minimal de POI puisse limiter l'entrée de passagers clandestins sur le marché. Cette solution est finalement apparue largement insuffisante. D'une part, SFR voit mal comment ce nombre pourrait être fixé et respecté dans un contexte de non régulation mais d'accord entre les parties, ce que semble recommander l'ERG. D'autre part, SFR estime que cette solution serait aisément contournable en pratique et dépendra largement de la détermination de l'élément de transit et des coûts que les opérateurs souhaiteront recouvrer via cette prestation qui n'est aujourd'hui pas régulée.

- Les enjeux réglementaires : les régulateurs ont-ils les outils à disposition ?

Enfin, SFR souhaiterait mettre l'accent sur la question des outils réglementaires à disposition des régulateurs afin, soit de garantir une application du « B&K » respectueuse de la concurrence, soit de pouvoir imposer ce nouveau régime si les acteurs, ou au moins certains acteurs, ne le faisaient pas par eux mêmes.

A titre liminaire, SFR souhaite rappeler que l'objectif premier de la régulation devrait être la stimulation de l'équilibre concurrentiel, et cela notamment via le traitement des opérateurs en position dominante (SMP).

Selon la définition de l'ERG, le B&K correspond à l'absence de tarification de l'interconnexion entre acteurs.

Dans un premier temps, il n'est pas certain qu'un tel régime puisse être réellement en phase avec le cadre réglementaire et en mesure de dynamiser la situation concurrentielle, bien au contraire :

- Selon le document de l'ERG, ce mécanisme caractérise le monde de l'internet aujourd'hui. SFR souhaite préciser que l'internet repose en réalité sur tout un ensemble d'accords commerciaux négociés entre acteurs, certains gratuits, dans les situations où le trafic est « relativement » symétrique, d'autres payants ou incluant des compensations en cas de fortes asymétries.



- Imposer l'absence totale de tarification est bien loin de la flexibilité tarifaire qui existe sur internet aujourd'hui et qui permet aux opérateurs de trouver le juste équilibre entre incitation aux services innovants et traitement des risques tels que les appels nuisibles ou les comportements d'arbitrages...

De plus, l'ERG n'aborde absolument pas les questions liées à la possibilité pour les régulateurs d'imposer légalement ce régime. Nous comprenons que l'ERG recommande une mise en œuvre via un accord entre les parties concernées, reste que la possibilité d'un obstacle réglementaire est loin d'être seulement anecdotique à nos yeux, en particulier si un acteur significatif décidait de ne pas se joindre au « B&K », quel pouvoir le régulateur pourrait-il utiliser dans ce cas ?

Une analyse rapide du cadre actuel montre que l'imposition du B&K serait particulièrement difficile à mettre en œuvre :

- Les régulateurs pourraient-ils imposer un contrôle tarifaire égal à zéro à tous les opérateurs de téléphonie, indépendamment de la technologie concernée et des pouvoirs de marché ?
- Les régulateurs pourraient-ils imposer une TA égale à zéro, i.e. sous leurs coûts, alors que l'art.13 de la Directive Accès de 2002 leur donne les pouvoirs d'imposer une obligation d'orientation vers les coûts ?

Conclusion

L'ERG inscrit sa réflexion dans le cadre de la transition vers les NGN, il n'est pourtant pas sûr que la transition vers le tout-IP implique un changement des mécanismes tarifaires en place : des expérimentations sont en cours en France et pour le moment tout laisse à penser que la voix continuera à être transportée sur un canal dédié.

SFR recommande donc que la réglementation européenne procède dans l'ordre en commençant par la mise en œuvre harmonisée de la Recommandation du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de TA fixe et mobile par l'ensemble des Etats. Ce n'est qu'après qu'il sera possible de tirer des conclusions définitives sur les avantages supposés d'une baisse drastique des TA mobiles.

Une fois que les TA seront fixées au niveau des coûts incrémentaux dans les différents pays européens, il conviendra d'analyser concrètement les impacts de ces baisses sur les consommateurs ainsi que sur le marché et, le cas échéant, envisager une possible transition vers le « B&K ». L'ERG le recommande d'ailleurs lui-même en toute fin de son document en reconnaissant que l'incertitude autour des effets du « B&K » pourrait inciter à la prudence et imposer une analyse des impacts de la baisse des TA avant d'envisager le passage au « B&K ». SFR soutient totalement cette approche.

L'ERG reconnaît la difficulté de tirer des conclusions précises à maintes reprises dans son projet de document en consultation publique. Il est plus que surprenant de finir par préconiser le passage au « B&K » en soutenant que ce régime garantirait une meilleure sécurité juridique, quand le document fait état de tant d'incertitudes autour des impacts liés à sa mise en œuvre.