

ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE ET COMMERCIAL

Analyse réglementaire des
SERVICES D'ITINÉRANCE
MOBILE INTERNATIONALE

Rapport



Secteur du développement des télécommunications



Analyse réglementaire des services d'itinérance mobile internationale

Mars 2014



Le présent rapport sur *l'Analyse réglementaire des services d'itinérance mobile internationale* a été élaboré par Robert Clarke, de Clarke Mosby Mehta (www.clarkemosby.com), sous la direction de la Division de l'environnement réglementaire et commercial (RME) du Bureau de développement des télécommunications (BDT). Cette étude a été élaborée sur la base de la recherche documentaire ainsi que l'utilisation des données de l'enquête sur les politiques tarifaires de l'UIT, base de données ICTEye (www.itu.int/icteye/). L'UIT tient à remercier tout particulièrement M. Akilles Loudière, anciennement de la Commission Européenne, et M. Jorge Infante, ancien Chef du Groupe expert sur l'itinérance internationale du BEREC pour leur appui et leurs commentaires très utiles pour la préparation de ce rapport.



Merci de penser à l'environnement avant d'imprimer ce rapport.

© UIT 2014

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, par quelque procédé que ce soit, sans l'accord écrit préalable de l'UIT.

Avant-propos

Les 23 et 24 septembre 2013 à Genève, en Suisse, l'Union internationale des télécommunications (UIT) a organisé l'Atelier sur les aspects réglementaire et économique de l'itinérance mobile internationale. Organisé dans le but de discuter les initiatives réglementaires et industrielles qui ont eu comme objectif l'amélioration des conditions dans lesquelles les clients peuvent utiliser les services d'itinérance internationale ainsi que d'examiner le rapport préparé par l'UIT, intitulé "International Mobile Roaming services: Facilitating competition and protecting users".

L'atelier a été riche et instructif. Grace aux présentations et aux discussions, il est apparu clairement que les pays adoptent trois approches principales: de l'approche interventionniste de l'Union européenne et du Conseil de coopération du Golfe, à l'approche de négociation de la communauté lusophone, en passant par une "troisième voie" adoptée par la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui consiste à s'appuyer sur la menace d'intervention réglementaire afin de provoquer d'importants changements parmi les opérateurs mobiles.

Toujours est-il que les travaux vers des prix d'itinérance plus bas ne s'arrêtent pas avec cet atelier. Les membres ont appelé à la mise à disposition de meilleures ressources, y compris des outils et des méthodologies de coûts standards, afin de mieux répondre aux problèmes de concurrence présents dans ce marché. Avec cette toile de fond, en clôturant l'événement, le Directeur Adjoint du Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT, a assuré les participants que l'UIT répondra aux appels de coordination accrue dans ce domaine et continuera son travail pour avoir les meilleures pratiques et des normes mondiales relatives à l'itinérance internationale.

C'est dans ce contexte que l'UIT a commandité le présent rapport. Il cherche à fournir aux gouvernements, aux ministères et aux régulateurs les informations dont ils auront besoin pour décider, en toute connaissance de cause, quelle approche est, pour eux, la mieux adaptée, et ensuite mettre en œuvre l'approche ainsi choisie.

J'espère que les conclusions de ce rapport serviront comme guide pour aider les Membres dans la conception de leur stratégie d'itinérance afin d'améliorer la concurrence dans ce marché.



Brahima Sanou
Directeur
Bureau du développement des télécommunications

Table des matières

	<i>Page</i>
1 Introduction	1
2 Approches unilatérales, bilatérales et multilatérales au problème de l'itinérance.....	2
2.1 Quelle est l'agence qui doit mener l'analyse?	2
2.2 Action unilatérale	3
2.3 Actions bilatérales et multilatérales	6
3 Mener une analyse relative à l'itinérance	10
3.1 Informations publiquement disponibles	10
3.2 Informations commercialement sensibles	11
3.3 L'analyse des informations sur les volumes de trafic et les revenus.....	12
3.4 Autres sources d'informations.....	14
4 Le choix d'un mécanisme d'intervention approprié	15
4.1 Considérations générales	15
4.2 Mesures visant à résoudre le problème de concurrence de fond.....	16
4.3 Mesures visant à traiter les symptômes.....	18
4.4 La menace d'intervention	19
5 Conclusion	21
Annexe: Introduction à l'itinérance internationale.....	23

1 Introduction

Selon le rapport de l'UIT sur "International Mobile Roaming services: Facilitating competition and protecting users" il était noté que "There is now general agreement that the price of international mobile roaming communication services is high and is well above cost".¹ Ce consensus a également été noté dans le Résumé de l'atelier de haut niveau de l'UIT sur le commerce international de l'itinérance mobile².

Certes, l'intensité de la concurrence entre les opérateurs mobiles au sein d'un pays donné peut être forte. De ce fait, les consommateurs ont accès à des forfaits illimités pour la voix, les SMS et même les données.

En effet, dès que les consommateurs commencent à se servir d'un appareil mobile à l'étranger (itinérance), les tarifs flambent parce que, par définition, ils deviennent «internationaux». La concurrence entre opérateurs semble se ralentir au-delà des frontières.

Les préoccupations des consommateurs par rapport aux prix élevés de l'itinérance internationale ont fait l'objet de discussions et de délibérations au sein de nombreux forums et au cours de nombreuses activités de l'UIT, notamment la Conférence Mondiale sur les Télécommunications Internationales (WCIT) (Dubai, Emirats arabes, 3-14 décembre 2012) où les Régulations Internationales des Télécommunications³ ont été examinées, la Commission d'études 3 de l'UIT-T, la Recommandation D.98 de l'UIT-T, le Symposium Mondial des Régulateurs (GSR)⁴ et d'autres ateliers visant à renforcer les capacités des acteurs.

La Recommandation UIT-T D.98⁵ sur la tarification des services internationaux de l'itinérance mobile décrit différents outils avec lesquels on peut faire baisser les prix de l'itinérance mobile internationale, y compris ceux pour la responsabilisation des consommateurs, qui offre des solutions provenant du marché pour faire des interventions réglementaires.

Toutefois, il y a eu également des interventions réglementaires, comme résultat direct des analyses ou enquêtes sur les services de l'itinérance mobile internationale. Pour les gouvernements ou les régulateurs qui ont décidé d'entreprendre de telles analyses ou investigations, ce rapport fournit une méthodologie. Ce rapport ne prône spécifiquement pas de telles mesures et ne fait pas non plus leur promotion; il est destiné simplement à renforcer les compétences des responsables qui entreprennent de telles actions.

Ce rapport offre des conseils pratiques sur l'analyse des services d'itinérance mobile internationale⁶ et fournit le contexte et les informations nécessaires pour faire deux choses: d'abord, choisir l'approche sur la question de l'itinérance; et ensuite, mener au jour le jour les enquêtes qui vont suivre.

Concernant les débutants sur le sujet de l'itinérance internationale, il serait peut-être utile de parcourir l'annexe du présent rapport avant de continuer. L'annexe décrit certains des concepts fondamentaux propres à l'itinérance internationale.

2 Approches unilatérales, bilatérales et multilatérales au problème de l'itinérance

Avant de commencer une enquête, il est nécessaire de prendre des décisions préliminaires qui mettent en place l'approche générale à prendre à l'analyse de l'itinérance internationale au niveau national.

¹ Le rapport est disponible à cette adresse : www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/Studies.aspx Supra, p.8

² Voir le résumé de l'Atelier de l'UIT, disponible ici: www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/Events2013/GE_Roaming/home.aspx

³ Voir www.itu.int/en/wcit-12/Pages/itrs.aspx

⁴ Voir www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/default.aspx

⁵ Voir www.itu.int/rec/T-REC-D.98-201209-I

⁶ Robert Clarke a mené l'enquête sur les services de l'itinérance internationale mobile entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, laquelle a abouti à la signature d'un accord bilatéral entre ces deux pays en 2013.

2.1 Quelle est l'agence qui doit mener l'analyse?

La première question qui se pose est de savoir à quelle organisation confier l'analyse. En général, il existe trois possibilités:

- Un régulateur de la concurrence *ex post* (par exemple, la *Competition and Markets Authority* au Royaume-Uni) pourrait mener l'analyse et prendre une décision. Un résultat possible, en cas d'infraction, serait une amende pour tout opérateur incriminé. L'objectif de l'amende serait de punir un comportement anti-concurrentiel avéré. D'autres remèdes, moins forts, sont également possibles.
- Un régulateur sectoriel *ex ante* (par exemple, l'OFCOM au Royaume-Uni) pourrait mener l'analyse. Le résultat probable serait l'imposition aux opérateurs d'obligations qui pourraient être imposées en application du cadre réglementaire actuel (par exemple, dans certains pays, des limites sur les prix de gros), dont l'objectif serait de prévenir des comportements abusifs à l'avenir.
- Le ministère en charge des télécommunications pourrait lui-même mener l'analyse. Le résultat probable serait un changement législatif, ce qui ouvrirait la possibilité d'un éventail d'obligations beaucoup plus larges et imposables aux opérateurs, telles qu'une réforme structurelle du marché de l'itinérance internationale.

Il n'est pas toujours possible de décider quelle organisation doit mener l'analyse. À titre d'exemple, les régulateurs *ex post* et *ex ante* peuvent être actionnés du fait de leur implication prévue dans la législation, ce qui peut arriver ou non dans un moment donné.

Dans ce contexte, la vraie question est souvent simplement de savoir si le gouvernement doit ou non intervenir pour mener une analyse, avant de considérer une action éventuelle d'un régulateur *ex post* ou *ex ante*.

Les gouvernements de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie sont intervenus *avant* toute action de leurs régulateurs. En 2011, ils annonçaient une enquête de marché relative aux services d'itinérance entre leurs deux pays. Cette décision découlait en partie du fait que, à cette époque, les régulateurs néo-zélandais (à la fois *ex post* et *ex ante*) n'avaient pas le droit de partager avec les régulateurs étrangers des informations obtenues auprès des opérateurs néo-zélandais, situation qui aurait sévèrement handicapé la coopération pour les enquêtes menées par les régulateurs.

L'Union européenne est intervenue *après* la prise d'action par leurs régulateurs *ex post* et *ex ante*.⁷ En juillet 2006, il annonçait la régulation du prix de l'itinérance au sein de l'UE. Cette décision se fondait sur une perception selon laquelle le cadre réglementaire de l'époque s'était avéré inefficace.⁸

Finalement, la décision selon laquelle un gouvernement s'engage à intervenir ou non afin de mener une analyse dépendra de différents facteurs. Une analyse dirigée par un gouvernement présente plusieurs avantages:

- le seuil d'intervention sera plus flexible que pour les régulateurs;
- le pays aura un accès plus large à une palette d'obligations différentes; et

⁷ La Commission européenne a entamé des enquêtes à l'encontre d'opérateurs britanniques et allemands au titre de dispositions du droit de la concurrence *ex post*: voir les communiqués de presse en date du 26 juillet 2004 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-994_fr.htm) et du 10 février 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-161_fr.htm). Au sein de l'Union, un certain nombre de régulateurs nationaux sectoriels avaient également engagé des enquêtes de marché *ex ante*, mais n'ont pas conclu à un dépassement du seuil d'intervention. Sont concernés les régulateurs de l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Pologne, la République tchèque, et la Slovénie. Le régulateur français, l'ARCEP, est parvenue dans un projet de décision à la même conclusion, mais ce projet n'a jamais été finalisé ni notifié auprès de la Commission européenne.

⁸ Voir, par exemple, le paragraphe "Contexte" du communiqué de presse du 12 juillet 2006: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-978_fr.htm

- le gouvernement aura la possibilité de résoudre en même temps que l'enquête les questions de clauses de la "nation la plus favorisée".

Cela présente également des inconvénients:

- cela peut perturber les investisseurs, lesquels préfèrent des cadres réglementaires stables;
- les gouvernements sont généralement plus susceptibles d'effectuer des erreurs de régulation (par exemple, imposer des obligations qui créent plus de problèmes qu'elles ne résolvent), vu qu'ils pratiquent moins souvent que les régulateurs des activités de contrôle de marchés.

2.2 Action unilatérale

A des fins de rapidité et de simplicité, il se peut que le pays souhaite agir seul, ou de façon « unilatérale ». La gamme des interventions possibles va des actions légères à des actions extrêmement interventionnistes.

Les actions légères peuvent comprendre des mesures visant à améliorer la compréhension des consommateurs par rapport au prix de l'itinérance internationale, par exemple en obligeant les opérateurs du pays à personnaliser les "SMS de bienvenue" que les clients en itinérance reçoivent dès leur arrivée à l'étranger. L'objectif consiste à connaître parfaitement les tarifs pratiqués et ce pour chacun des différents services (voix, SMS...).

Quant aux actions très interventionnistes, un pays pourra, en agissant seul, adopter ce qui est connu sous le nom de « mesures structurelles ». Ces mesures altèrent la structure du marché, plutôt que de restreindre le comportement des opérateurs dans la structure de marché actuelle.

À l'instar de l'Union européenne, un pays pourrait légiférer afin de permettre aux utilisateurs finals de choisir, pour les services mobiles qu'ils consomment à domicile, un des opérateurs du pays et pour les services mobiles qu'ils consomment lors de voyages à l'étranger, c'est-à-dire pour l'itinérance internationale, un des autres opérateurs du pays. Il s'agit de ce qu'on appelle le « dégroupage » des services d'itinérance. Ce mode d'intervention repose sur un constat selon lequel les opérateurs ne se livrent pas une concurrence active sur les prix de détail de l'itinérance en raison de la vente « groupée » des services d'itinérance et de communications domestiques. En conséquence, les consommateurs sont peu susceptibles de changer d'opérateur sur la seule base des prix de l'itinérance, considérant qu'ils ne constituent, sur une base annuelle, qu'une petite partie seulement de la facture d'un client. La théorie veut que, si on dégroupait l'itinérance et qu'on la vendait comme service à part, les consommateurs seraient plus sensibles aux changements de prix de l'itinérance, obligeant ainsi les opérateurs à se faire concurrence.

Singapour et l'Australie ont tous deux adopté des mesures unilatérales, correspondant aux mesures plus légères du spectre des interventions possibles. En mars 2011, le régulateur singapourien, l'IDA, annonçait qu'il allait obliger les opérateurs singapouriens, à mettre en place un système selon lequel les clients pourraient

- a. désactiver entièrement l'itinérance internationale pour les données, ou bien
- b. choisir de faire suspendre le service d'itinérance dès lors que 100 USD seraient (≈80 USD) facturés.⁹

En août 2012, le ministre chargé des télécommunications en Australie a émis une directive obligeant le régulateur australien, l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), à préparer une « norme d'industrie », au titre de laquelle les opérateurs en Australie devaient, au minimum, fournir des

⁹ Voir communiqué de l'IDA à cette adresse: www.ida.gov.sg/News%20and%20Events/20110314122636.aspx?getPagetype=20

informations relatives à la facturation de leurs clients en itinérance à leur arrivée à leur destination, et permettre à ces clients de « refuser » les services d'itinérance à tout moment leur de leur voyage.¹⁰

À ce jour, aucun pays au niveau individuel n'a adopté de mesures structurelles de façon unilatérale, mais il n'existe pas de raison fondamentale qui devrait empêcher un pays de considérer cette option.¹¹ Bien entendu, cela comprendrait des risques, qui sont notamment:

- a. si le pays en question adoptait le dégroupage, les opérateurs perdraient des économies de gamme dans la mesure où ils auraient à servir deux marchés de détail (national et d'itinérance) à la place d'un seul. Ainsi seraient engendrés des coûts résultant d'inefficacités qui seraient *in fine* à la charge des utilisateurs finaux (et non seulement des clients itinérants);
- b. en revanche et tel que noté plus haut, le dégroupage est susceptible d'encourager les opérateurs à se livrer une concurrence plus agressive sur les prix de détail de l'itinérance internationale.

Il conviendrait de noter que ce que l'on peut appeler une option « intermédiaire » – i.e. le plafonnement des prix de détail – présente, pour tout pays souhaitant l'adopter, certains défis.

L'un des problèmes associés à un plafonnement unilatéral des prix de détail, est celui du « ciseau tarifaire », dénommé ainsi par les économistes. Il s'agit simplement du risque que le prix de détail plafond soit trop proche (voire en dessous) des coûts de production auxquels les opérateurs doivent faire face pour fournir le service d'itinérance (dont la majorité est attribuable aux tarifs de gros facturés par des opérateurs étrangers). Les opérateurs se retrouvent coincés entre le prix de détail fixé d'un côté, et leurs coûts de gros, fixés de l'autre côté, au risque même de devoir quitter le marché.

Pour éviter tout risque de ciseaux tarifaires, le gouvernement ou régulateur qui mène l'analyse pourrait:

- a. associer le prix de détail plafond qu'il était fixé, à un forfait *opt in* (en option) que les opérateurs sont tenus d'offrir (et que les clients doivent choisir activement), plutôt que d'imposer le prix plafond à tous les forfaits offerts par les opérateurs. Ainsi serait mitigé (mais non éliminé) le risque de ciseaux tarifaires, tout en offrant une protection aux abonnés suffisamment motivés pour choisir le forfait sujet au plafonnement de prix; ou
- b. réguler unilatéralement les *marges* de détail, en plafonnant les prix de détail à un certain niveau au-dessus des prix de gros facturés aux opérateurs nationaux par les opérateurs étrangers.¹² Toutefois, en fonction du niveau de ces prix de gros, cette approche serait limitée quant à sa capacité à faire baisser les prix de détail.

¹⁰ Le 23 août 2012, le Ministre chargé du haut débit, des communications et de l'économie numérique, Stephen Conroy, a signé l'*Australian Communications and Media Authority (International Mobile Roaming Industry Standard) Direction (No. 1) 2012*.

¹¹ Pour certaines mesures structurelles, une coordination entre pays peut être nécessaire. Par exemple, pour la solution *local break-out* mise en place dans l'Union européenne à compter de mi-2014, si un régulateur souhaite permettre aux clients *inbound* de se servir des services de données locaux dans les réseaux visités, il faudrait que des réseaux d'origine dans d'autres Etats membres adaptent le *home location register* dans les pays d'origine des clients en itinérance.

¹² En 2007, antérieurement au travail multilatéral du Conseil de Coopération du Golfe GCC), l'Oman avait fixé unilatéralement à 15 pour cent, la marge de détail maximale dont pourraient bénéficier ses opérateurs mobiles en matière d'itinérance internationale (voix et SMS), ainsi que 7 pour cent supplémentaires devant être payés comme taxe auprès du gouvernement omanais. En ce qui concerne l'itinérance au sein de la région du Conseil de Coopération du Golfe, cette règle a été rendue caduque par les règles supranationales du Conseil ; pour chacun des autres pays du monde, où la règle omanaise de 2007 continue à s'appliquer, les 15% sont ajoutées à une moyenne pondérée des IOT du pays en question. La règle de 2007 a pris la forme de « consignes » envoyées par lettre aux opérateurs mobiles omanais; voir la présentation faite au Symposium de l'OMC sur l'itinérance internationale en mars 2012 par Mme Maitha Ali Jaffar, de la *Telecommunications Regulatory Authority* de l'Oman, disponible ici: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sym_march12_e/presentation_%20maitha_jaffar.pdf, p.6

Figure 1: Palette d'options unilatérales

	Exemple	Adopté unilatéralement par...
Interventions légères	Amélioration de la compréhension par le client itinérant des prix de l'itinérance	Singapour ¹³ , Australie ¹⁴ , Nouvelle-Zélande ¹⁵ , Etats-Unis ¹⁶ , Oman ¹⁷
	Conditionner la continuation des services d'itinérance, au-delà d'un certain seuil financier, à l'obtention du consentement du client	Singapour ¹⁸ , Australie ¹⁹
Intervention intermédiaire	Plafonnement des prix de détail	Oman ²⁰
Régulation hautement interventionniste	Dégroupage des services d'itinérance des services nationaux	N/A

Source: Clarke Mosby Mehta 2013.

2.3 Actions bilatérales et multilatérales

Certains pays ont désormais commencé à travailler de manière bilatérale dans le but de faire baisser le prix des services d'itinérance. Sont concernés, les duos Nouvelle-Zélande / Australie, Singapour / Malaisie, et Singapour / Brunei. Ceux-ci ont choisi de travailler de façon bilatérale afin que puisse être considérée une intervention non seulement au niveau du marché de détail, mais également au niveau du marché de gros.

¹³ Depuis le juillet 2011, les opérateurs singapouriens doivent expliquer clairement aux abonnés les prix, termes et conditions, des services d'itinérance internationale de données, afin que les abonnés puissent décider en connaissance de cause s'ils souhaitent s'y inscrire. Les opérateurs doivent également obtenir un consentement explicite des abonnés avant de fournir tout service d'itinérance internationale de données (« opt-in »).

¹⁴ Op. cit. , note de bas de page 5

¹⁵ En mai 2011, encouragés par le gouvernement néo-zélandais, les opérateurs mobiles du pays ont signé un Code pour l'information sur les services et charges de l'itinérance de donnée internationale, disponible ici: www.tcf.org.nz/content/28ed9b7c-0bea-43af-9270-b1e48f6a7f8a.html

¹⁶ En octobre 2011, à la suite de la publication par la Federal Communications Commission d'une proposition de régulation, les opérateurs américains ont accepté de modifier le Consumer Code for Wireless Service pour y ajouter une obligation d'envoyer aux abonnés des alertes d'usage, y compris une « notification to consumers without an international roaming plan/package whose devices have registered abroad and who may incur charges for international usage ». Ce système de notification devait être mis en place avant avril 2013. Des informations supplémentaires sont disponibles ici: www.fcc.gov/bill-shock-alerts

¹⁷ En 2006, l'Oman a commencé à obliger ses opérateurs à envoyer aux clients itinérants, dès leur arrivée à l'étranger, des SMS gratuits indiquant les tarifs des services d'itinérance. Ces règles ont été mis à jour en 2013 et obligent les opérateurs en outre, entre autres, de notifier à leurs abonnés que la plupart des smartphones et les applications associées sont capables de se connecter automatiquement en itinérance à un réseau visité lors de voyages à l'étranger, et de leur fournir des informations leur permettant de couper toute fonctionnalité d'itinérance en données, afin d'éviter des frais d'itinérance en données inutiles.

¹⁸ Op. cit. , note de bas de page 4

¹⁹ Op. cit., note de bas de page 5

²⁰ Op. cit., note de bas de page 6

Il s'agit ici d'une des particularités de l'itinérance internationale. Le marché de gros dans lequel les opérateurs achètent les services dont ils ont besoin pour offrir l'itinérance à leurs abonnés, ne se trouve pas dans leur pays à eux, mais dans les destinations étrangères dans lesquelles les abonnés voyagent. Par conséquent, ni le gouvernement ni le régulateur n'ont de compétence sur les prix de gros (étrangers) qui gonflent les prix de détail des opérateurs nationaux. La solution consiste à faire équipe avec d'autres pays.

À ce stade et pour des raisons de simplicité, cette approche s'est faite d'habitude par deux pays ensemble, typiquement des pays géographiquement proches entre lesquels est transmis un volume significatif de communications en itinérance. Toutefois, une fois ce premier pas engagé, des collaborations bilatérales plus ambitieuses pourraient être envisagées. Par exemple, si l'UE a, à travers leurs autorités supranationales, réglé la question de l'itinérance intra-européenne, il incombera à chaque État Membre de poursuivre lui-même des accords d'itinérance bilatéraux avec des pays extérieurs à l'Union.

Des collaborations multilatérales, où se retrouvent trois pays ou plus, non dotés d'une instance supranationale (législative ou réglementaire), peuvent également être considérées. Celles-ci sont cependant plus compliquées et, de ce fait, les exemples d'initiatives multilatérales (*Southern African Development Community* « SADC », Ligue arabe, l'*Association of South-East Asian Nations* « ASEAN », the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South Africa (IIRSA) n'ont généralement pas abouti à des résultats concrets pour le moment.²¹

Qu'un pays décide de travailler de manière bilatérale ou multilatérale en choisissant de faire équipe, il va peut-être devoir affronter le risque posé par les clauses de la nation la plus favorisée. En effet, si le pays concerné est signataire de l'Accord général sur le commerce des services (« AGCS »), alors au titre de l'article II de cet accord, il doit accorder « *immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays* ». Cela impliquerait, par exemple, que si un pays X décidait de fixer un prix de gros dont les opérateurs d'un pays partenaire Y pourraient bénéficier, alors un pays tiers également signataire de l'AGCS aurait le droit de porter plainte devant l'organisation mondiale du commerce, afin d'obliger les opérateurs du pays X à offrir le même prix de gros aux opérateurs du pays tiers. Qui plus est, à moins que le pays tiers n'ait mis en place un plafonnement des prix de gros de ses opérateurs à lui, ce dernier n'aurait aucune obligation de forcer ses opérateurs à offrir aux opérateurs du pays X un prix de gros plafonné. L'accès au prix de gros régulé serait « non réciproque ».

Il existe certaines façons de gérer ce risque:

- si un pays fait partie d'un bloc supranational lui-même signataire de l'AGCS, tel que l'Union européenne, on peut le qualifier de mesure interne (et non pas de mesure en faveur de pays extérieurs au bloc), toute législation des autorités supranationales relative aux prix de gros payables entre les opérateurs du bloc. En tant que tel, la règle de la nation la plus favorisée ne serait pas concernée.

²¹ L'initiative du SADC est une exception, mais il reste à voir si les régulateurs du groupe disposent des outils nécessaires à la mise en place de la solution « Roam Like A Local » qu'on leur a demandé de piloter. Voir la note de bas de page 9, ci-dessous, pour de plus amples informations sur cette initiative. En outre, en août 2013, il a été annoncé que les pays du Caraïbe, à travers la Caribbean Telecommunications Union (CTU), avaient négocié avec succès auprès d'un (seul) opérateur mobile (Digicel), qu'il facture à des tarifs nationaux les services de l'itinérance en voix, au sein de sa zone de couverture dans les Caraïbes: voir le discours de la présidente de la CTU en date du 9 août 2013, disponible ici: www.jis.gov.jm/news/leads/34773

- l'article V de la AGCS prévoit que l'accord « *n'empêchera aucun des Membres d'être partie ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre deux parties audit accord ou plus...* ». Cela aurait pour conséquence que, dans le cas où un pays X poursuivrait des accords sur l'itinérance auprès d'un pays avec lequel il aurait un accord libéralisant de manière significative le commerce des services, les pays tiers ne pourraient pas, pour donner accès à leurs opérateurs au prix de gros plafonné fixé par le pays X, faire appliquer le principe de la nation la plus favorisée;
- un pays pourrait également choisir des obligations qui n'entraînent pas de risque relatif aux clauses de la nation la plus favorisée. Si les opérateurs de pays tiers s'intéressaient à l'idée d'accéder à des prix de gros plafonnés, ils seraient moins intéressés par l'application d'autres mesures de régulation.

Considérons, par exemple, un service d'« accès local » mobile, tel que disponible entre Hong Kong (Chine) et la Chine. Avec ce service, un abonné, une fois dans une destination étrangère, peut choisir de communiquer en tant que client itinérant ou en tant qu'abonné local, sans avoir à changer de carte SIM, et sans perdre la capacité à recevoir les appels entrants sur son numéro d'origine. Si deux pays obligent leurs opérateurs respectifs à s'offrir entre eux un « accès local » qui facilite ce service, et obligent ensuite leurs opérateurs à offrir ce service à leurs abonnés, les clients qui voyagent entre les deux pays pourront accéder à leur gré à des prix locaux, tout en retenant l'accès aux services d'itinérance pour le cas où cela leur serait préférable.

Il est loin d'être certain que les opérateurs de pays tiers demanderaient un accès au service de gros que les pays ont imposé à leurs opérateurs dans ce scénario. C'est la raison pour laquelle l'« accès local » mobile reste l'exception, et non la règle, à travers le monde.²²

En février 2013, la Nouvelle-Zélande et l'Australie annonçaient qu'ils allaient adopter des législations permettant à leurs régulateurs sectoriels d'imposer aux opérateurs une obligation d'« accès local » mobile. L'Union européenne a obligé les opérateurs européens à offrir d'ici mi-2014, une version de l'« accès local » mobile, limitée aux données.

²² C'est China Mobile qui pratique le plus les services d'« accès local » mobile. Ses abonnés en Chine, à Hong Kong (Chine), à Macao et au Pakistan peuvent acheter une option « accès local » lorsqu'ils se rendent dans ces destinations. Voir, par exemple, l'offre de sa filiale pakistanaise Zong ici: www.zong.com.pk/international_roaming_chine-ease.html

Figure 2: Accords bilatéraux, multilatéraux et supranationaux

Bilatéraux		Multilatéraux		Supranationaux	
2010	Singapour-Malaisie ²³	2008	Ligue arabe ²⁴	2007	Union européenne ²⁵
2012*	Singapour-Brunei ²⁶	2009*	Amérique latine ²⁷	2008	Conseil de Coopération du Golfe ²⁸
2013*	Nouvelle-Zélande-Australie ²⁹	2011	ASEAN ³⁰		
		2012*	SADC ³¹		
		2014*	Trans-Pacific Partnership ³²		

* Mise en oeuvre en attente

Source: Clarke Mosby Mehta 2013.

²³ En juin 2010, les ministres chargés des télécommunications au Singapour et en Malaisie ont annoncé être parvenus à un accord pour réduire les prix de l'itinérance (en voix et SMS) entre les deux pays. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} mai 2011: www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Media-Releases/2011/Singapore-and-Malaysia-to-Reduce-Mobile-Roaming-Rates

²⁴ En juin 2008, l'« Arab Telecommunications and Information Council of Ministers » (www.atcm.org – disponible uniquement en langue arabe) a adopté la Résolution No. 219 du 4 juin 2008 portant approbation de mesures à la transparence des prix de l'itinérance, suivant ainsi la demande dans la Recommandation AREGNET du 8 avril 2008 relative aux tarifs de l'itinérance internationale mobile appliqués entre les pays arabes.

²⁵ En juin 2007, l'Union européenne a adopté le Règlement no.717/2007 du 27 juin 2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union, modifié depuis par des Règlements adoptés en juin 2009 et en juin 2012.

²⁶ En juin 2012, le Singapour et le Brunei ont annoncé un accord pour réduire les prix de l'itinérance entre les deux pays. www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Media-Releases/2012/Brunei-Darussalam-and-Singapore-Pledge-Commitment-to-Reduce-Mobile-Roaming-Rates

²⁷ Depuis 2009, dans le contexte de l'Initiative pour l'intégration des infrastructures régionales en Amérique du Sud (IIRSA), la Commission américaine des télécommunications, la CITEL (qui regroupe les administrations) et le Forum des régulateurs de télécommunications de l'Amérique latine, le REGULATEL (qui regroupe les régulateurs), ont mené un travail sur l'itinérance internationale entre les pays de l'Amérique latine. A titre d'exemple, en mai 2013, la « Permanent Consultative Committee I » de la CITEL a adopté une recommandation relative à des « Regional Measures to Improve the Roaming Service in the Region » (non publiée à ce jour), avec comme recommandation principale que les Etats membres « ensure that users pay a competitive price for the roaming service contracted—voice, data, and SMS » et « promote the implementation of measures to lend transparency to service provision conditions ». L'industrie a de son côté lancé un « Data Roaming Transparency Scheme » en septembre 2012: voir www.gsma.com/newsroom/gsma-latin-america-launch-data-roaming-transparency-scheme.

²⁸ En mai 2008, le « Ministerial Committee for Post, Telecommunications and Information Technology » du Conseil de Coopération du Golfe, a décidé d'imposer un plafonnement du prix de détail des appels sortants en itinérance internationale au sein du bloc, et a fixé la limite à 15 pour cent au-dessus du prix d'un appel équivalent en IDD. Voir les Résolutions du 17eme Réunion du « Ministerial Committee for Post, Telecommunications and Information Technology » du Conseil de Coopération du Golfe, tenue le 28 mai 2008, tel que rapportées notamment à la page 3 du document de consultation du régulateur bahreïnien, la TRA, en date du 18 avril 2009: www.tra.gov.om/newsite1/Portal/Upload/Documents/283_MainConsultationPaperonRegulationoftheInternationalMobileRoaming.pdf

²⁹ En février 2013, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont annoncé un accord pour doper les pouvoirs de leurs régulateurs de télécommunications nationaux, dans le domaine des services d'itinérance internationale entre leurs deux pays: www.beehive.govt.nz/release/cer-strengthened-after-queenstown-talks

³⁰ En juillet 2011, le « Telecommunications Regulators' Council de l'ASEAN » (ATRC) a ajouté à son « Record of Intent » un « Addendum on Intra-ASEAN Mobile Roaming Rates ». Cet Addendum, qui n'est pas publiquement disponible, énoncerait un cadre que deux ou plusieurs Etats membres de l'ASEAN peuvent décider d'adopter de par un échange de lettres; il servirait donc simplement à faciliter les accords bilatéraux et multilatéraux entre les pays de l'ASEAN. Dans un « Joint Ministerial Statement of the 11th ASEAN Telecommunications and IT Ministers Meeting » en date du 9 décembre 2011, les ministres concernés ont accueilli ce cadre avec satisfaction et ont encouragé les Etats Membres à « considérer pro activement » la possibilité de conclure des accords bilatéraux relatifs à l'itinérance internationale. Le « Statement » est disponible ici: www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/press-releases-13

³¹ En novembre 2012, des Ministres de la SADC se retrouvant à l'île Maurice ont approuvé des « Guidelines on Implementation of Roam Like a Local » qui devraient être disponibles à terme à cette adresse: www.crasa.org/crasa-publication.php?name=Regulatory%20Guidelines. La solution « Roam like a Local » vise à faire en sorte que « a customer to a SADC network, while roaming, should not be significantly disadvantaged as compared to a local customer of the visited country » (section 4.0). Les opérateurs mobiles de la région doivent mettre en place la solution « Roam Like A Local » avant juin 2014 (avec une période de grâce d'une année supplémentaire), et les régulateurs nationaux ont la responsabilité de veiller à ce que les opérateurs respectent cette obligation. La SADC a également publiée des « Guidelines on pricing transparency for regional roaming services », disponible ici: www.crasa.org/tempex/doc_pub_eng83.pdf

³² Le Trans-Pacific Partnership est un accord de libre échange qui, au moment de la rédaction de ce document, est toujours en cours de négociation par les 12 pays qui y participant: Australie, Brunei, Canada, Chile, Etats-Unis, Japon, Malaisie, Mexico, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour, Vietnam. D'après la presse, le projet de texte de l'accord contiendrait des dispositions dont l'objectif serait de faciliter des accords bilatéraux sur l'itinérance entre les pays participants, notamment en protégeant contre des plaintes fondées sur les cluses de la nation la plus favorisée. Voir, par exemple, l'article Australian Financial Review en date du 12 novembre 2013, disponible ici: www.afr.com/p/technology/trade_rules_could_lead_to_lower_9XT1VktlPyKTxgl11sNxk

3 Mener une analyse relative à l'itinérance

Cette section encart des exigences et fournit des approches possibles pour analyser et enquêter sur les services de l'itinérance mobile internationale, et réunir des informations sur lesquelles les décisions seront basées, que ce soit une décision d'intervenir ou une décision de ne pas intervenir. Pour cela, il existe deux sortes d'informations à cibler:

- informations publiquement disponibles, à recueillir à partir des sites web et des documents publicitaires des opérateurs; et
- informations commercialement sensibles, à obtenir directement auprès des opérateurs mobiles.

3.1 Informations publiquement disponibles

Il conviendrait peut-être de commencer l'analyse ou l'enquête par la collecte d'informations publiquement disponibles, c'est-à-dire de vérifier, sans trop importuner les parties concernées, s'il vaut la peine de lancer une enquête approfondie sur les conditions de concurrence du marché d'itinérance. Si les informations publiquement disponibles indiquent que ces conditions s'améliorent à un rythme acceptable, alors des enquêtes supplémentaires inutiles peuvent être évitées.³³

Parmi les informations publiquement disponibles, on peut compter les prix de détail³⁴ « standard », les unités de facturation (par exemple, à la minute ou à la seconde), et la disponibilité ou non de forfaits alternatifs, potentiellement moins chers, tels que les forfaits de données (*data bundles*). On peut également considérer des questions de fiabilité de service et la transparence des prix (les forums en ligne peuvent fournir des informations utiles dans ces domaines). Enfin, plutôt que de regarder uniquement la situation au moment de l'enquête, il serait utile de comparer, sur la base de tous les indicateurs récoltés, la situation actuelle avec celle qui existait à un moment antérieur. Ainsi, on comprendra mieux si la tendance du marché montre une concurrence favorable pour le consommateur.

La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont adopté cette approche. En mai 2010, ils publiaient un « document de discussion » général, basé sur des informations publiquement disponibles. Ce document analysait, pour l'itinérance internationale entre les deux pays, les prix de détail, la qualité de service et les fonctionnalités, tels qu'ils existaient en 2007, comparée à 2010.³⁵ D'après les résultats de cette analyse, il y avait eu peu d'amélioration sur la période en question (du moins en ce qui concerne le niveau et la transparence des prix). Le document a également analysé les prix de détail offerts aux clients itinérants néo-zélandais et australiens, par rapport aux prix de détail disponibles aux clients itinérants de Singapour, des États-Unis, et du Royaume-Uni.

Une fois les réponses au document de discussion analysées, les gouvernements néo-zélandais et australiens ont décidé qu'il existait des motifs valables de préoccupation et ont donc lancé une enquête approfondie en avril 2011.³⁶ Les deux pays ont mis un an pour terminer cette analyse, après la publication du document de discussion. Selon le contexte, si le temps presse, il serait plus approprié de procéder directement à une enquête approfondie, fondée sur des informations commercialement sensibles.

³³ Si nécessaire, l'analyse des informations publiquement disponibles peut se répéter à une date ultérieure, afin de vérifier si les conclusions diffèrent.

³⁴ Il existe peu d'informations dans le domaine public sur les prix de gros de l'itinérance internationale.

³⁵ Une copie du document de discussion est disponible ici: www.dbcde.gov.au/mobile_services/mobile_roaming/trans-tasman_mobile_roaming_discussion_paper

³⁶ Les deux gouvernements ont énoncé les raisons de leur décision dans un document disponible ici: www.dbcde.gov.au/data/assets/pdf_file/0005/133943/Reasons_for_the_joint_decision_to_launch_a_New_Zealand-Australia_market_investigation_into_trans-Tasman_mobile_roaming.pdf

Figure 3: Extrait du document de discussion australo-néo-zélandais de mai 2010 (en langue originale)³⁷

58. The table below compares the total charges faced by a typical New Zealand roamer travelling to Australia in Q1 2010 with the total charges using Q4 2007 prices¹³. Comparing the two sets of figures shows that prices (in nominal terms) have generally decreased only slightly for New Zealanders voice roaming in Australia over the last two years. In one case, the prices have increased.

Operator	Offer	Total fee (NZ\$): Postpaid		Total fee (NZ\$): Prepaid	
		Q4 2007	Q1 2010	Q4 2007	Q1 2010
Telecom	WorldMode / BlackBerry	28.75	26.25	n/a	n/a
Vodafone	Standard	29.25	29.00	39.25	50.25
	VF Traveller	20.37	19.46	27.25	27.25

Source: New Zealand Ministry of Business, Innovation and Employment / Australian Department of Broadband, Communications and the Digital Economy.

3.2 Informations commercialement sensibles

Les opérateurs mobiles disposent de toute une gamme d'informations relatives à l'itinérance internationale qu'ils jugent commercialement sensibles. Certaines de ces informations sont sensibles en raison de leur nature commerciale (par exemple, revenus et volumes de trafic récents), alors que d'autres sont sensibles pour la seule raison qu'elles concernent des projets en cours de développement (par exemple, des projets de modifications de tarifs, ou projets de mesures permettant aux abonnés de mieux gérer leurs dépenses en itinérance internationale).

Une organisation aura ou non le droit d'obtenir ces informations, de la part des opérateurs mobiles. Normalement, les régulateurs sectoriels et les autorités de la concurrence *ex post* disposeront d'un tel droit mais pas les gouvernements. Il peut toutefois s'avérer utile pour les opérateurs de partager ces informations car, en l'absence des informations demandées, les décisions du gouvernement pourraient se baser d'avantage sur la perception que sur les faits.

Quand on travaille ensemble avec d'autres pays, la prochaine question sera de savoir s'il y a le droit de partager les informations commercialement sensibles qu'ont été recueillies, avec les organisations analogues de ces pays. Pour les régulateurs sectoriels et les autorités de la concurrence *ex post*, cela dépendra probablement de la loi définissant leur compétence et, le cas échéant, si les conditions listées dans cette loi (par exemple, l'existence d'un accord de coopération signé par les régulateurs en cause) sont réunies. À nouveau, pour les gouvernements, il faudrait se servir de moyens de persuasion subtils, afin d'obtenir la coopération des opérateurs.

Pourquoi échanger entre deux pays des informations commercialement sensibles? Le marché de gros qui intéresse les abonnés n'est pas ici mais se situe dans le pays étranger avec lequel ils travaillent. C'est donc dans ce pays étranger que les opérateurs achètent les services de gros qu'ils transforment en service d'itinérance de détail et le prix qu'ils acquittent pour ces services de gros a un impact certain sur le prix que paient les abonnés itinérants. Dans un monde idéal, ils pourraient donc vouloir examiner ces prix de

³⁷ Ce tableau concerne la facturation des services d'itinérance « voix ». Le ministère néo-zélandais a construit un profil typique d'un client néo-zélandais en itinérance en Australie: 10 appels sortants (dont 2 à destination d'un abonné australien, 8 à destination de la Nouvelle-Zélande, et 0 à destination de pays tiers) et 3 appels entrants, ayant une durée moyenne de 2 minutes 15 secondes. Les chiffres au tableau représentent la facture totale que le client devrait payer pour ces appels. A noter que 1\$ NZ vaut approximativement 0,84 USD.

gros, afin de décider s'ils sont excessivement élevés et/ou s'ils tendent à la baisse au fil du temps. L'homologue dans l'autre pays aura un intérêt similaire à examiner les prix de gros facturés par les opérateurs du pays.

Il ne sera pas obligatoire à l'analyse si, pour une raison quelconque, les organisations analogues des pays étrangers sont incapables de partager l'information recueillie auprès des opérateurs. Il signifie toutefois que l'analyse se fondera sur l'évaluation du marché de gros de l'organisation analogue, et que les opérateurs seront très probablement blâmés pour les prix de détail élevés qu'ils devront charger. Ce « jeu de la confiance » pourrait augmenter le risque d'erreur réglementaire, car il deviendrait difficile de s'assurer que les deux organisations appliquent, aux marchés de gros et de détail connexes, des méthodologies comparables au niveau du recueil et de l'analyse des informations.

3.3 L'analyse des informations sur les volumes de trafic et les revenus

Lors de l'enquête, il importera de considérer tous les éléments pertinents qui caractérisent le marché:

- si la qualité de service est satisfaisante;³⁸
- si une gamme complète de fonctionnalités est disponible;³⁹
- si les prix sont présentés d'une manière claire et transparente;⁴⁰ et bien entendu
- si les prix sont compétitifs et/ou tendent à la baisse.⁴¹

Cependant, on peut considérer à raison que c'est l'analyse des prix qui devra dominer quelle que soit l'enquête de marché. À cet égard, il convient de garder à l'esprit un certain nombre de points importants:

Premièrement, recueillir et analyser les informations sur les prix selon deux catégories générales: les informations relatives au « réseau d'origine »; et les informations relatives au « réseau visité ». Chacun des opérateurs du pays agira simultanément en tant que réseau d'origine et réseau visité. Il s'agit de deux activités distinctes, aussi faut-il les analyser séparément. Il est à noter que ces informations peuvent être considérées comme « données commercialement sensibles » et donc ne pas être disponibles.

³⁸ La qualité de service concerne de tels sujets que la fiabilité du service d'itinérance (avec quelle fréquence le service devient-t-il indisponible en raison de problèmes de réseau) et la clarté du son (les clients se plaignent-ils de différences par rapport à leur expérience avec les services nationaux). Les opérateurs peuvent fournir des données objectives à cet égard. En cas de non-coopération, d'autres sources sont disponibles, telles que les rapports annuels des opérateurs, des articles de journaux sur des pannes, et des sondages de clients.

³⁹ Cela se mesure par la comparaison du nombre de fonctionnalités offertes aux clients en itinérance, et du nombre de fonctionnalités offertes aux clients de services nationaux. Au-delà des services voix, SMS et données, cela peut concerner la boîte vocale, les codes courts, les appels vidéo, l'interdiction sélective des appels, identification de l'appelant, transfert des appels, et l'appel en attente.

⁴⁰ Les prix transparents aident les clients à choisir le produit d'itinérance mobile qui répond le mieux à leurs besoins. De telles mesures comprennent, entre autres, une liste claire des prix sur le site web de l'opérateur ou dans ses magasins, une communication claire sur l'unité de facturation (par minute ou par seconde), et des offres avec prix faciles à comprendre (notamment les prix « par jour d'utilisation »).

⁴¹ Pour déterminer si les prix sont compétitifs, il convient de comparer les prix (de gros et de détail) des opérateurs en cause avec des repères appropriés. Parmi ces repères, on compte notamment: des prix historiques (dans l'industrie des télécommunications, le prix d'un service devrait baisser au fil du temps, à mesure que les coûts fixes déjà engagés ou *sunk costs* sont amortis); les prix payés par des clients de pays variés, lorsqu'ils voyagent en itinérance dans les mêmes destinations; et des estimations de coûts préparées par des économistes réputés. On peut trouver des exemples de toutes ces approches dans le document de discussion de mai 2010 (www.dbcde.gov.au/mobile_services/mobile_roaming/trans-tasman_mobile_roaming_discussion_paper) et dans le projet de rapport d'août 2012 (www.communications.gov.au/mobile_services/mobile_roaming/trans-tasman_mobile_roaming) préparés dans le cadre de l'enquête de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

Deuxièmement, afin de présenter fidèlement le niveau des prix, il est possible de grouper les chiffres des communications sortantes et entrantes. Cela implique, par exemple, de considérer comme une seule et même source de revenus, les revenus d'un « réseau d'origine » provenant des appels passés, et des appels reçus, comme une seule et même source de revenus, les revenus du « réseau d'origine » provenant des SMS envoyés et des SMS reçus et comme une seule et même source de revenus, les revenus du « réseau d'origine » provenant des données téléchargées, que ce soit en émission ou en réception. Ainsi, il faut pouvoir tenir compte de la pratique des opérateurs qui consiste parfois à facturer (surtout sur le marché de détail) plus cher une communication dans un sens (par exemple, les SMS sortants), afin de subventionner le prix d'une communication dans l'autre sens (par exemple, les SMS entrants). La Figure 4 ci-dessous dresse le portrait d'une telle analyse, en utilisant des chiffres fictifs.

Figure 4: Analyse illustrative d'informations sur le trafic et les revenus

Rôle de l'opérateur	Type de communication Sortants et entrants	Revenus (USD) sur un an	Volume de trafic (mins/SMS/MB)	Prix moyen par unité de volume (USD)
Réseau d'origine (activités de détail)	Voix	10.000.000	33.000.000	0,30
	SMS	8.000.000	16.000.000	0,50
	Données	15.000.000	10.000.000	1,50
Réseau visité (activités de gros)	Voix	20.000.000	200.000.000	0,10
	SMS	12.000.000	60.000.000	0,20
	Données	35.000.000	46.667.000	0,75

Note: Chiffres fictifs.

Source: Clarke Mosby Mehta 2013.

Troisièmement, il faut considérer non seulement les revenus mais également les coûts encourus par les opérateurs, tant lorsqu'ils agissent en tant que réseau d'origine que lorsqu'ils agissent en tant que réseau visité. À cet égard, en tant que réseau visité, la plupart (mais non pas la totalité) des coûts encourus par les opérateurs seront liés à des activités qu'ils entreprennent eux-mêmes, notamment en effectuant le départ d'appel et la terminaison des communications passées et reçues par des étrangers présents sur le réseau. En revanche, en tant que réseau d'origine, les opérateurs vont encourir certains coûts liés à leurs propres activités (par exemple, des coûts occasionnés par le transfert des communications entrantes vers le client itinérant lors de son voyage à l'étranger, et par la commercialisation et la facturation du service d'itinérance), la majorité des coûts encourus résultera des prix de gros facturés par le réseau étranger sur lequel leur abonné est accueilli.⁴² On peut trouver un aperçu général et utile des différents coûts auxquels font face les réseaux visités et les réseaux d'origine dans un rapport commandité par les ministères néo-zélandais et australiens.⁴³

3.4 Autres sources d'informations

Comme indiqué ci-dessus, il existe deux principaux types d'informations, qui seront pertinentes lors d'une enquête: des informations que l'on peut recueillir à partir de sources publiquement disponibles et des

⁴² Ces prix de gros incluent les fameux « Inter-Operator Tarifs » ou IOTs (mais également d'autres frais).

⁴³ Voir le Tableau 30 du rapport préparé par WIK Consult, du 30 mai 2012, p. 83, disponible ici: www.dbcde.gov.au/data/assets/pdf_file/0017/157013/Trans-Tasman_Roaming_WIK_Study_-_Public_version.pdf

informations commercialement sensibles qu'il faut demander aux opérateurs. Il existe également d'autres types d'informations, susceptibles de vous intéresser.

Les données de sondage en sont un exemple. La collecte de données de sondage peut exiger beaucoup de temps et il se peut que les résultats ne cadrent pas parfaitement avec les grandes orientations politiques du gouvernement. En revanche, cette approche peut également faciliter une décision d'intervention ou de non-intervention, d'avantage fondée sur les faits.

L'Union européenne a cité en 2006 des données de sondage de clients pour justifier sa décision d'intervenir dans le marché de l'itinérance (après les tentatives d'intervention des régulateurs nationaux),⁴⁴ et également en 2011 pour soutenir ses propositions de réforme supplémentaire du marché.⁴⁵ La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont également eu recours à des données de sondage, à la fois pour aider à la délimitation des marchés pertinents et pour contribuer à la quantification de l'impact sur les personnes et sur les sociétés, de prix d'itinérance élevés.⁴⁶

Autre type d'informations disponible, les rapports d'experts, impliquant potentiellement des dépenses supplémentaires, peuvent, en permettant de mieux comprendre le marché de l'itinérance internationale, rendre beaucoup plus robuste toute décision que cela prendrait sur l'intervention ou non dans le marché.

Ces rapports peuvent servir notamment à estimer les coûts encourus par les opérateurs pour les activités qu'ils entreprennent eux-mêmes (départ et terminaison des communications, transfert des communications vers le réseau visité sur lequel le client itinérant est accueilli, etc.). La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont commandité un tel rapport pour les assister dans leur enquête.⁴⁷

Une dernière source pertinente d'informations, est apportée par les recherches déjà entreprises par des organismes tels que l'Organisation de coopération et de développement économiques (l'« OCDE ») et l'Organisation des régulateurs européens des communications électroniques (l'« ORECE »). L'OCDE a publié des articles examinant les causes des prix d'itinérance élevés et des mesures que les pays peuvent prendre en compte pour intervenir.⁴⁸ L'ORECE a, pour sa part, produit, entre autres, les estimations de coûts des services d'itinérances les plus pertinentes.⁴⁹

4 Le choix d'un mécanisme d'intervention approprié

Quand l'enquête et l'analyse sur l'itinérance internationale a été menée, une décision prise pour imposer une forme d'intervention. Quels genres d'intervention sont possibles, et comment choisir entre elles?

⁴⁴ Voir le communiqué de presse de la Commission européenne du 7 novembre 2006, disponible ici: http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/regulation/archives/eurobarometer/index_en.htm. Le sondage de citoyens européens, publié en novembre 2006, est disponible ici: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_269_en.pdf

⁴⁵ Voir le communiqué de presse de la Commission européenne du 14 février 2011, disponible ici: http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/what_is/report/index_en.htm

⁴⁶ Voir « *Trans-Tasman Roaming: Final Report* », février 2013, disponible ici: www.dbcde.gov.au/data/assets/pdf_file/0003/161274/TTR_Final_Report.pdf

⁴⁷ Le rapport, préparé par WIK Consult, est disponible ici: www.dbcde.gov.au/data/assets/pdf_file/0017/157013/Trans-Tasman_Roaming_WIK_Study_-_Public_version.pdf

⁴⁸ Voir, par exemple, "International mobile roaming charging in the OECD area", 21 décembre 2009, disponible ici: www.oecd.org/dataoecd/41/40/44381810.pdf; "International mobile roaming services: analysis and policy recommendations", 11 mai 2010, disponible ici: www.oecd.org/sti/ieconomy/48460109.pdf; and "International mobile data roaming", 30 mai 2011, disponible ici: www.oecd.org/sti/broadband/48127892.pdf

⁴⁹ Voir, par exemple, le rapport BEREC intitulé "International Mobile Roaming Regulation", décembre 2010, disponible ici: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/206-international-mobile-roaming-regulation-berec-report

4.1 Considérations générales

Pour un régulateur sectoriel ou une autorité de la concurrence *ex post*, la gamme d'interventions disponibles sera probablement énoncée dans la loi. Par exemple, la loi ayant établi une autorité réglementaire pourrait l'autoriser à imposer un plafonnement des prix de gros de l'itinérance internationale, alors que la loi relative à une autorité de concurrence *ex post* pourrait l'autoriser à imposer des amendes aux opérateurs.

Pour un gouvernement, il y aura certes accès à une gamme d'options plus étendue, mais il conviendrait de prendre en compte la nature du cadre réglementaire déjà en place pour les télécommunications dans le pays en question. Un régime réglementaire léger peut conduire à penser que des mesures moins radicales seraient appropriées alors qu'un régime réglementaire plus interventionniste peut conduire à penser que toutes les mesures sont potentiellement pertinentes. S'inspirer de ce « contexte réglementaire » peut assurer une cohérence dans l'action politique que les investisseurs étrangers apprécieront.

Au-delà de ces facteurs généraux, c'est l'étendue du problème que le régulateur ou le gouvernement cherche à résoudre et la proportionnalité de la réponse, qui sera la considération principale dans le choix de l'intervention appropriée. Si on constate une amélioration de la concurrence dans le temps, due au jeu des forces du marché, mais que le choc de la facture (*bill shock*) reste un problème, il se peut que soient suffisantes des mesures visant à améliorer, chez les clients itinérants, la compréhension des prix. Mais si les prix ne sont absolument pas en adéquation avec les coûts, et n'ont pas baissé depuis longtemps, il serait peut-être approprié de considérer un plafonnement des prix ou une intervention structurelle. L'équilibre à trouver entre la concurrence et l'investissement (autrement dit, entre l'efficacité statique et dynamique) doit également être pris en compte.

Si pour l'enquête, le pays en question a décidé de faire équipe avec un autre pays, il faudrait prendre en compte des considérations additionnelles.

D'abord, comme déjà indiqué plus haut, si le pays en question a, avec ce deuxième pays, un accord libéralisant de manière significative le commerce des services, il pourra choisir entre une gamme d'options plus complète car cet accord pourrait protéger les opérateurs du pays de plaintes fondées sur des clauses de la nation la plus favorisée, visant un accès non réciproque à, entre autres, des tarifs de gros plafonnés.

Ensuite, la question se pose de savoir si les opérateurs du pays sont déficitaires ou bénéficiaires sur les volumes échangés sur le marché de gros (*net inbound* ou *net outbound*), car de la réponse peut dépendre l'intérêt du pays à poursuivre des mesures visant plutôt le marché de gros ou le marché de détail (bien que ceci affecte les revenus fiscaux d'un pays, mais ceci est une autre question qui doit être discutée)

- a. les opérateurs *net inbound* reçoivent plus de revenus en tant que « réseau visité » (accueillant des étrangers sur le réseau) qu'ils ne reçoivent en tant que « réseau d'origine » (facturant leurs propres abonnés itinérants lors de voyages à l'étranger). Les mesures affectant les tarifs de gros impactent donc surtout ces opérateurs.
- b. en revanche, les opérateurs *net outbound* reçoivent plus de revenus en tant que « réseau d'origine » qu'ils ne reçoivent en tant que « réseau visité » et ce sont donc les mesures affectant les tarifs de détail qui impactent plus ces opérateurs.

Cette question s'est posée de manière très concrète au moment où l'Union européenne a pour la première fois considéré une intervention sur le marché de l'itinérance intra-européenne; les pays du sud de l'Europe, qui accueillent beaucoup de touristes, préféreraient un plafonnement des prix de détail, alors

que les pays du nord de l'Europe, qui « envoient » beaucoup de touristes, préféraient le plafonnement des prix de gros.⁵⁰

4.2 Mesures visant à résoudre le problème de concurrence de fond

Il n'est un secret pour personne que la concurrence entre opérateurs est généralement moins intense en matière de services de l'itinérance internationale, qu'en matière de services mobiles nationaux. Les raisons en ont été élaborées de manière experte,⁵¹ et ont été exprimés de la manière suivante:⁵²

- « a. Tout d'abord, les services de l'itinérance internationale sont réciproques entre les opérateurs mobiles. Cela implique que, pour un opérateur donné, les services de gros de l'itinérance internationale ne sont pas uniquement une source de coûts (paiements vers l'opérateur étranger) mais également une source de revenus (paiements de la part de l'opérateur étranger). De ce fait, les opérateurs ne choisissent pas leur réseau partenaire sur la seule base du prix de gros offert; ils vont également considérer le niveau de « trafic de retour » qu'ils vont recevoir du partenaire potentiel, car les paiements qu'ils reçoivent pour s'occuper de ce trafic peuvent améliorer leur résultat net sur le marché de gros (en neutralisant les paiements qu'ils effectuent vers l'opérateur étranger). La conséquence en est que, pour un opérateur donné, il peut être économiquement pertinent de choisir de payer un prix élevé à un opérateur étranger avec beaucoup de trafic de retour, plutôt qu'un prix bas à un opérateur étranger offrant peu de trafic de retour.⁵³
- b. En revanche, le service de l'itinérance de détail est un service « subsidiaire » qui est groupé avec des services mobiles nationaux. Ainsi, les clients choisissent leur opérateur mobile principalement sur la base du prix des services nationaux, plutôt que sur la base du prix de l'itinérance internationale. Cela a pour conséquence que les clients, face à une évolution du prix de l'itinérance, ne vont probablement pas changer d'opérateur, ce qui veut dire que les opérateurs auront d'autant moins intérêt à chercher des prix de gros moins élevés, ou à réduire leurs marges de détail. »

Les interventions que choisit un pays pourraient viser l'un ou l'autre de ces problèmes de concurrence, voire les deux, afin de déclencher une concurrence plus intense entre opérateurs dans le domaine de l'itinérance internationale.

S'agissant d'une intervention visant le premier problème (la réciprocité), on peut imaginer l'interdiction d'accords d'itinérance réciproques. Autrement dit, dans sa relation avec un opérateur étranger donné, chacun des opérateurs d'un pays aurait à agir uniquement en tant que réseau visité (accueillant des clients itinérants étrangers) ou en tant que réseau d'origine (fournissant des services d'itinérance de détail à ses propres clients lors de leurs voyages à l'étranger).

⁵⁰ Dans les pays qui reçoivent beaucoup de touristes, il existe une incitation additionnelle pour les gouvernements à baisser les prix de détail de l'itinérance: cela rend moins cher la visite des pays en question, ce qui pourrait augmenter le nombre de touristes.

⁵¹ Voir Shortall, T., « *A Structural Solution to Roaming in Europe* », 2010, disponible ici: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14398/RSCAS_2010_62.pdf

⁵² Voir « *Regulatory Impact Statement, Trans-Tasman mobile roaming: final report, 15 November 2012* », disponible ici: www.treasury.govt.nz/publications/informationreleases/ris/pdfs/ris-mbie-ttmmr-may13.pdf

⁵³ Ce cas de figure n'est pas inconnu dans le cas des services mobiles nationaux. Par exemple, les services de terminaison d'appel sont fournis réciproquement entre opérateurs. Toutefois, avec les services mobiles nationaux, un prix de gros bas peut, dans la mesure où il est répercuté sur les prix de détail, attirer de nouveaux clients. Les deux opérateurs ont donc intérêt dans ce scénario à s'accorder sur un prix de gros bas. D'autres facteurs jouent aussi dans le cas des services mobiles nationaux (par exemple, des externalités *on-net* / *off-net*) qui contribuent à le distinguer du cas des services d'itinérances internationale.

Par exemple, considérant que pour une destination donnée (Pays Y), il existe trois opérateurs: Opérateur A; Opérateur B; et Opérateur C. Si un opérateur du Pays X choisit d'agir en tant que réseau visité vis-à-vis de l'Opérateur A (accueillant les clients itinérants de l'Opérateur A lors de leurs voyages au Pays X), il lui serait interdit de demander à l'Opérateur A d'accueillir ses clients itinérants lors de leurs voyages au Pays Y. Il aurait à demander à l'Opérateur B ou à l'Opérateur C d'accueillir ses clients itinérants lorsqu'ils se trouvent là-bas.

Avec cette approche, vous allez encourager l'opérateur, en choisissant entre les Opérateurs B et C pour la fourniture de services d'itinérance de gros, à choisir le réseau qui offre le prix le moins cher, plutôt que le réseau pouvant offrir le plus grand volume de trafic de retour (car le trafic de retour des Opérateurs B et C n'existerait pas). Il devrait en résulter une baisse des tarifs de gros acquittés par l'opérateur et ainsi, une chute potentielle de ses prix de détail.

Cependant, cette approche réduit également le nombre de réseaux étrangers en lice pour l'accueil des clients itinérants des opérateurs du Pays X. Imaginons donc qu'il n'existe au Pays Y, que deux réseaux techniquement compatibles avec ceux des opérateurs du Pays X.⁵⁴ Si les opérateurs du Pays X étaient obligés d'en choisir un seul comme réseau visité (pour accueillir leurs clients itinérants dans le pays étranger), ils feraient ainsi face à un monopole. Dans un tel scénario, il est possible que les prix de gros que les opérateurs doivent payer augmentent.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que ce soit le deuxième problème (le groupage des services) qui soit la cible des interventions des pays ayant introduit des réformes visant les problèmes de concurrence de fond.

Une des manières d'attaquer ce second problème, c'est simplement de dégroupier l'itinérance internationale des services nationaux. À cet égard, l'Union européenne a adopté un Règlement obligeant les opérateurs mobiles à offrir la « *vente séparée de services d'itinérance au détail réglementés*⁵⁵ » à partir du 1^{er} juillet 2014.⁵⁶ Au titre de ce système, les opérateurs continuent à fournir à leurs abonnés des services mobiles nationaux, mais doivent permettre à leurs abonnés de choisir un autre opérateur pour la fourniture des services d'itinérance internationale, sans avoir à changer de carte SIM.

⁵⁴ De nombreux opérateurs font face à ce problème lorsqu'ils cherchent à négocier des accords d'itinérance internationale aux Etats-Unis.

⁵⁵ Seules sont concernées les communications d'itinérance passées et reçues au sein de l'Union européenne. Il sera toutefois probablement plus facile pour les opérateurs de vendre *tous* les services d'itinérance internationale (quelle qu'en soit l'origine des communications), séparément des services nationaux.

⁵⁶ Voir les articles 4 et 5 du Règlement (UE) No. 531/2012 du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles, disponible ici: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:172:0010:0035:EN:PDF>

Une autre manière de s'attaquer à ce problème, consiste à permettre aux clients itinérants d'accéder à des numéros locaux dans le pays qu'ils visitent. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont adopté cette approche.⁵⁷ En février 2013, ils annonçaient leur intention d'équiper leurs régulateurs sectoriels, avec des réformes législatives, d'une palette de pouvoirs plus étendue, auxquels les régulateurs pourront avoir recours si jamais, à l'avenir, ces deux agences décidaient qu'il y avait lieu d'intervenir dans le marché de l'itinérance internationale entre les deux pays.⁵⁸ Parmi ces pouvoirs figure la capacité à obliger les opérateurs à offrir à leurs abonnés des services « d'accès local ». Une telle intervention permettrait aux abonnés de passer et de recevoir des communications à partir d'un numéro de téléphone mobile de la destination visitée (c'est-à-dire en tant qu'abonné local) ainsi qu'à partir de leur numéro de téléphone du pays d'origine (c'est-à-dire en tant que client itinérant).

Une fois le dégroupage mis en place dans l'Union européenne et si jamais les régulateurs en Nouvelle-Zélande et en Australie exigent l'introduction de services d'accès local, les abonnés n'auront plus à fonder leur choix de fournisseur de services d'itinérance internationale sur les prix des services nationaux associés. Le résultat sera que les abonnés seront plus enclins à changer de fournisseur de services d'itinérance internationale en cas d'évolution des tarifs d'itinérance. On espère que, de ce fait, les opérateurs se livreront une concurrence plus intense sur les prix de l'itinérance internationale.

4.3 Mesures visant à traiter les symptômes

Tenter de résoudre les problèmes de concurrence à l'origine des prix élevés de l'itinérance internationale n'est pas un problème simple. C'est peut-être la raison pour laquelle il s'est avéré plus courant d'en traiter les symptômes.

À cet égard, il est possible d'obliger les opérateurs à rendre plus transparents, aux yeux des clients itinérants, les prix que ces derniers doivent payer. La transparence qui en résulte fera, on l'espère, disparaître le phénomène du choc de la facture. Comme mentionné plus haut, des pays aussi divers qu'Oman, Singapour, Australie et les États-Unis ont suivi cette approche, ainsi que les autorités supranationales de l'Union européenne et du Conseil de Coopération du Golf. Parmi les mesures imposées, on compte des SMS personnalisés reçus par les clients itinérants à leur arrivée à l'étranger, dans lequel sont listés les prix qu'ils vont devoir payer, ainsi que des interdictions de continuer à facturer des services d'itinérance au-delà d'un certain seuil financier, sans avoir préalablement obtenu de l'abonné son consentement formel.

De façon plus interventionniste, il est également possible d'imposer un plafonnement des prix de l'itinérance internationale, que ce soit au niveau du marché de gros, du marché de détail, ou des deux. Ainsi ont fait le Singapour, la Malaisie et le Brunei, sans parler de l'Union européenne et du Conseil de Coopération du Golf. Tous ces pays ont opté pour un plafonnement des prix à la fois sur le marché de gros et sur le marché de détail, car un plafonnement de prix limité au marché de gros ne pourrait pas assurer que les économies faites par les réseaux d'origine soient répercutées sur les prix de détail, alors qu'un

⁵⁷ L'Union européenne a (au-delà du régime de dégroupage) légiféré un système similaire, quoique plus limité. Le système « accès local » européen ne concerne que les services de données, et non pas la voix et les SMS (ces derniers devant toujours être fournis par le service de l'itinérance traditionnelle), et prévoit la facturation directe entre le client itinérant et le réseau visité dans la destination visitée (ce qui implique deux factures pour le client). Le système mis en place par la Nouvelle-Zélande et l'Australie s'appliquent à la voix, aux SMS et aux données ; et permet au client itinérant, s'il le souhaite, de se faire facturer uniquement par son réseau d'origine, y compris pour les communications effectuées en accès local.

⁵⁸ Il s'agit ici de la façon principale dont les réformes prévues en Nouvelle-Zélande et en Australie se distinguent de celles de l'Union européenne. L'Union européenne a mis en œuvre les réformes directement; la Nouvelle-Zélande et l'Australie entendent accorder à leurs régulateurs le pouvoir de mettre en œuvre les réformes. Les autorités néo-zélandaises et australiennes ont estimé suffisante une telle menace, pour assurer une concurrence plus rude sur le marché.

plafonnement de prix du seul marché de détail entraînerait le risque de « ciseaux tarifaires »⁵⁹ (examiné plus haut). De leur côté, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont inclus le pouvoir de plafonner les prix de gros et de détail, dans la palette des pouvoirs octroyée à leurs régulateurs.

Un des défis qui se posent avec le plafonnement des prix, c'est la détermination du niveau auquel les prix doivent être limités. Il est donc courant, pour les régulateurs désireux de plafonner les prix de gros dans le secteur des télécommunications, de fixer un prix limite sur la base d'une estimation des coûts. Toutefois, il existe peu d'estimations de coûts relatives aux services de gros de l'itinérance internationale.⁶⁰ De ce fait, le « benchmarking » (analyse comparative) n'est pas une option facile et il incombera peut-être à l'organe de régulation ou l'autorité concernée de considérer la possibilité de commanditer elle-même une estimation de coûts.

Pour ce qui est du plafonnement des prix de détail, les défis qui se posent sont encore plus grands. En dehors du cas des obligations de service universel, liées surtout à la téléphonie fixe, le plafonnement de prix de détail n'est pas une mesure courante dans le secteur des télécommunications et, pour cette raison, il existe peu d'exemples à suivre. Dans ce contexte, il n'est peut-être pas étonnant de constater, par exemple, que Singapour et la Malaisie ont commencé simplement avec les prix du marché pour ensuite exiger une réduction, exprimée en pourcentage et sur une base annuelle, alors que l'Union européenne, de son côté, a fixé des prix limites sur le marché de détail qui reflétaient plus un compromis politique entre le Parlement européen et le Conseil des ministres, qu'une estimation précise des coûts encourus par les opérateurs mobiles.⁶¹

4.4 La menace d'intervention

Il suffit parfois de lancer une analyse ou une enquête sur les services de l'itinérance internationale pour inciter à une chute des prix. Il en a été ainsi dans l'Union européenne dans la période qui a précédé l'adoption du Règlement de 2007 et, comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, le même phénomène s'est produit en Nouvelle-Zélande entre mai 2010 (au moment de la publication du premier document de discussion) et février 2103 (au moment de l'annonce des réformes du cadre réglementaire).

⁵⁹ Il n'existe pas de risque de ciseaux tarifaires dans le cas des limites imposées sur les marges de détail, telles que mises en place en Oman.

⁶⁰ Les estimations de coûts commanditées par les gouvernements néo-zélandais et australien en sont de rares exemples. Elles sont disponibles ici: www.dbcde.gov.au/data/assets/pdf_file/0017/157013/Trans-Tasman_Roaming_WIK_Study_-_Public_version.pdf

⁶¹ Le Comité « Marché intérieur et protection des consommateurs » (IMCO) du Parlement européen, lors de ses délibérations relatives au Règlement européen de 2007, a toutefois commandité un rapport de Copenhagen Economics, lequel a proposé un plafonnement de prix de gros et de détail sur la base d'estimations de coûts générales.

Figure 5: Evolution des prix de l'itinérance internationale néo-zélandais, 2010-2013⁶²

		Voix (USD/min)						SMS (USD/texte)		Données (USD/MB)	
		Communications sortantes (dont la consultation de la messagerie)		Communications entrantes		Réception de messages en boîte vocale ⁶³					
2degrees	Mai 2010	1,17		1,17		1,17		0,67		25,25	
	Février 2013	0,37	↓	0,37	↓	0,37	↓	0,66	↓	0,42-0,80	↓
Vodafone	Mai 2010	1,68		0,84		0,84		0,67		8,42	
	Février 2013	0,74	↓	0,84	↔	0,00	↓	0,67	↔	0,42	↓
XT	Mai 2010	0,63-0,75 ⁶⁴		0,84		0,00		0,67		8,42 per MB	
	Février 2013	0,41-0,75	↓	0,84	↔	0,00	↔	0,67	↔	5,05 par jour (contrat) 2,11 per MB (prépayé)	↓

Source: Clarke Mosby Mehta 2013.

Bien entendu, les opérateurs néo-zélandais étant en général *net inbound* vis-à-vis des opérateurs australiens (c'est-à-dire qu'ils réalisent un profit net au niveau du marché de gros, en plus des marges qu'ils réalisent sur le marché de détail), ils avaient plus de marge de manœuvre que leurs homologues australiens pour réduire les prix de détail. La menace réglementaire posée par l'enquête conjointe des deux gouvernements a donc pu provoquer des baisses de prix rapides et importantes.

Les opérateurs australiens, de leur côté, ont tendance à être *net outbound* vis-à-vis des opérateurs néo-zélandais (c'est-à-dire qu'ils réalisent une perte nette au niveau du marché de gros). Ainsi ils semblent plus résistants que les opérateurs néo-zélandais à la réduction de prix de détail élevés; les baisses de tarifs qu'ils ont effectuées lors de l'enquête conjointe ont certainement mis plus de temps à se réaliser et ont été moins spectaculaires. Néanmoins, plus récemment la réponse en Australie a été plus encourageante: Optus a annoncé des baisses de prix importantes,⁶⁵ et VHA a lancé un forfait journalier pour la première fois (voir le tableau ci-dessous pour comparer les forfaits journaliers de l'opérateur néo-zélandais XT, et de VHA):

⁶² Les prix ont été convertis du \$NZ vers les USD. Au moment de la rédaction de cet article, 1\$NZ ≈ 0,84 USD.

⁶³ Traditionnellement, un rapporteur a dû payer pour les minutes "consommées" par l'appelant au moment de quitter un message vocal, avant même que l'itinérant ait écouté le message.

⁶⁴ Le prix varie selon que le client est remboursé ou postpayé.

⁶⁵ Voir l'article du « The Spectator » en date du 21 août 2013, disponible ici: www.businessspectator.com.au/news/2013/8/21/technology/optus-moves-revamp-global-mobile-roaming-charges

Figure 6: Forfaits journaliers de XT (Nouvelle-Zélande) et de VHA (Australie), 2013⁶⁶

	Forfait offert par XT	Forfait offert par VHA
S'applique à...	Itinérance en données	Itinérance en voix, SMS et données
Abonnés éligibles	Tout abonné post-payé	Tout abonné post-payé souscrivant certaines offres
Automatique ou "opt-in"	Automatique	Opt-in
Prix par jour de l'itinérance "trans-Tasman"⁶⁷	5,05 USD ⁶⁸	4,76 USD
Impact sur le bundle national	Aucun	L'usage se déduit du bundle national
Autres destinations concernées?	8 autres ⁶⁹ , au prix de 8,41 USD par jour	2 autres, au prix de 4,76 USD par jour

Source: Clarke Mosby Mehta 2013.

En conséquence, il ne sera peut-être pas nécessaire, une fois l'enquête terminée, de choisir une quelconque forme d'intervention car le marché aura pu évoluer suffisamment afin qu'un bon équilibre soit trouvé, du moins temporairement.

5 Conclusion

Il n'est pas facile de mener une enquête sur les services de l'itinérance internationale. Les opérateurs auront des ressources importantes à leur disposition pour appuyer leurs thèses, et ils pourront prétendre disposer d'une meilleure compréhension du marché mieux que les gouvernements et les régulateurs. Il pourrait en outre y avoir des difficultés à obtenir des informations sur les volumes de trafic et sur les revenus et, même si on arrive à les avoir, elles pourraient être compliquées à analyser.

Plus précisément, dans la mesure où les prix de l'itinérance mobile internationale restent préoccupants pour les gouvernements et régulateurs, le présent rapport a eu pour objectif de mettre à disposition du lecteur les outils nécessaires à la réalisation d'une analyse ou d'une enquête. L'intention n'a pas été de prôner ou de recommander une analyse mais simplement de renforcer la capacité des acteurs chargés d'entreprendre de telles enquêtes.

⁶⁶ Les prix ont été convertis de NZD en USD. Au moment de la rédaction, NZD1 ≈ USD84.

⁶⁷ Pour les Néo-Zélandais, « trans-Tasman » signifie faire de l'itinérance en Australie; pour les Australiens, « trans-Tasman » signifie faire de l'itinérance en Nouvelle-Zélande. C'est la mer de Tasman qui sépare les deux pays.

⁶⁸ A partir du 3 février 2014, ce prix augmentera à environ 8,41 USD par jour.

⁶⁹ A partir du 3 février 2014, le nombre de pays tiers concernés augmentera à 13.

Dans ce contexte, ce rapport a identifié différents organismes susceptibles de mener une telle analyse, ainsi que les avantages et inconvénients associés à chacun d'entre eux. Il a ensuite identifié différents exemples internationaux d'action unilatérale d'un côté, et d'action bi- ou multilatérale de l'autre, avant de proposer des conseils quant à la collecte et à l'analyse d'informations pertinentes sur le marché.

Enfin, il a parcouru les trois options principales qui s'offrent à tout pays ayant décidé qu'une intervention sur le marché serait appropriée. Il s'agit de traiter les problèmes de concurrence de fond, de traiter les symptômes de ces problèmes de fond ou de s'appuyer sur la menace d'une intervention afin de provoquer un changement significatif chez les opérateurs mobiles.

Annexe: Introduction à l'itinérance internationale

Concepts de base

Du point de vue d'un opérateur mobile, l'itinérance internationale ressemble de peu ou près au babysitting. Lors d'un voyage dans un pays étranger muni d'un téléphone ou tablette mobile, l'opérateur demandera à un l'opérateur du pays en question de s'occuper d'une personne. Dans ce cas de figure, puisque celle-ci quitte son pays d'origine, l'opérateur parlera d'elle comme étant un « client itinérant outbound ».

Ce à quoi il n'a peut-être pas beaucoup pensé, c'est que, alors même que l'opérateur mobile met en place un système de babysitting à l'étranger, il accueille lui-même des étrangers ayant voyagé. Puisque ces étrangers entrent dans le pays, l'opérateur parlera d'eux comme étant des « clients itinérants inbound ».

Ainsi, à tout moment, l'opérateur mobile sera en train de s'occuper des clients itinérants « outbound », et des clients itinérants « inbound » se servant de leurs terminaux mobiles.

L'opérateur gagne en plus de l'argent de tout cela, de deux façons. D'abord, il fait payer aux clients itinérants « outbound » un prix de détail pour chaque appel passé ou reçu, chaque SMS envoyé, et toute donnée téléchargée. (Il incombe à l'opérateur de passer une partie de ses revenus à l'opérateur « babysitter », mais il lui restera une marge importante). Ensuite, il fait payer aux opérateurs étrangers pertinents un prix de gros pour chaque appel passé ou reçu, chaque SMS envoyé, et chaque téléchargement de données effectué, par les clients itinérants « inbound ».

Autrement dit, un opérateur mobile génère des revenus de détail des clients itinérants « outbound roamers », et des revenus de gros des clients itinérants « inbound roamers ». Dans ce contexte, lorsqu'on parle d'un marché de l'itinérance de détail, on fait référence aux activités relatives aux clients itinérants « outbound ». Lorsqu'on parle d'un marché de l'itinérance de gros, on fait référence aux activités relatives aux clients itinérants « inbound ».

Dans le jargon de l'industrie, dans ses activités sur le marché de détail, l'opérateur agit en tant que « réseau d'origine » (car, du point de vue d'un client itinérant « outbound », un opérateur est toujours dans le pays d'origine).

En revanche, dans ses activités sur le marché de gros, l'opérateur agit en tant que « réseau visité » (car, du point de vue d'un client itinérant « inbound », l'opérateur reçoit une visite).

En quoi consiste le babysitting?

Il est tenté de croire que, en faisant du babysitting de clients itinérants « inbound », un opérateur mobile les traite de la même façon qu'il traite ses propres abonnés, s'occupant tout seul de la transmission de l'ensemble de leurs communications. Ce n'est pas le cas.

En réalité, dans la plupart des cas de figure, les opérateurs mobiles traitent les clients itinérants « inbound » d'une manière tout à fait différente de la façon dont ils traitent leurs propres abonnés. À titre d'exemple, si un Pays X envoie un SMS à un Pays Y, l'opérateur enverra le SMS directement chez l'opérateur du Pays Y. En revanche, si un client itinérant « inbound » venu du Pays Z visiter le Pays X, envoie, depuis le Pays X, un SMS à un ami au Pays Y, l'opérateur mobile enverra le SMS chez le réseau d'origine du client au Pays Z. Ce sera ensuite à ce réseau d'origine de faire suivre le SMS vers le pays Y.

C'est ainsi que les instances de normalisation internationales ont organisé les choses. Cela entraîne des conséquences parfois intéressantes. Le SMS envoyé vers le Pays Y mettra normalement plus de temps pour arriver à destination lorsqu'il est envoyé par un client itinérant car il doit suivre une route moins directe.

Conditions financières des activités de babysitting

Le babysitting, dans le contexte de l'itinérance internationale, c'est une activité sur le marché de gros; il s'agit de s'occuper de clients itinérants « inbound ». Et c'est au marché de gros que se réfère la plupart du jargon financier que vous allez entendre.

L'« Inter-Operator Tariff », ou « IOT », en est un exemple. C'est le prix auquel un opérateur mobile facture un opérateur étranger à chaque fois qu'un client itinérant « inbound » passe un appel, envoie un SMS, ou télécharge des données (par exemple, en publiant un tweet). En d'autres termes, un IOT c'est un prix de gros pour une communication « sortante ».

Nombre de commentateurs utilisent le terme « Inter-Operator Tariff » pour désigner également un prix de gros pour une communication « entrante », c'est-à-dire le prix que l'opérateur facture à un opérateur étranger à chaque fois qu'un client itinérant « inbound » reçoit un appel ou reçoit un SMS. Il s'agit d'un abus de langage. Le terme approprié pour le prix de gros de ces communications entrantes, c'est un tarif de terminaison.

Résumé des termes clés

Terme	Décrit	Signifie
Outbound	Un client en itinérance	Client d'un pays parti à l'étranger
Inbound		Client étranger venu dans un pays
Net outbound ⁷⁰	Un opérateur mobile	Les revenus de gros qu'il génère de l'accueil des clients « inbound » sont inférieurs aux paiements de gros qu'il effectue pour l'accueil, à l'étranger, de ses clients « outbound »
Net inbound ⁷¹		Les revenus de gros qu'il génère de l'accueil des clients « inbound » sont supérieurs aux paiements de gros qu'il effectue pour l'accueil, à l'étranger, de ses clients « outbound »
Outgoing	Un appel, SMS ou téléchargement de données	Fait ou envoyé par le client étranger (roamer)
Incoming		Reçu par le client étranger (roamer)

Source: Clarke Mosby Mehta, 2013

⁷⁰ On peut également dire "roaming out".

⁷¹ On peut également dire "roaming in".

Union internationale des télécommunications (UIT)
Bureau de développement des télécommunications (BDT)
Bureau du Directeur
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: bdtdirector@itu.int
Tél.: +41 22 730 5035/5435
Fax: +41 22 730 5484

Adjoint au directeur et
Chef du Département de
l'administration et de la
coordination des opérations (DDR)
Courriel: bdtdeputydir@itu.int
Tél.: +41 22 730 5784
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'environnement
propice aux infrastructures et
aux cyberapplications (IEE)

Courriel: bdtiee@itu.int
Tél.: +41 22 730 5421
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'innovation et des
partenariats (IP)

Courriel: bdtip@itu.int
Tél.: +41 22 730 5900
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'appui aux projets et
de la gestion des connaissances (PKM)

Courriel: bdtpkm@itu.int
Tél.: +41 22 730 5447
Fax: +41 22 730 5484

Afrique

Ethiopie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
P.O. Box 60 005
Gambia Rd., Leghar ETC Building
3rd floor
Addis Ababa – Ethiopie

Courriel: itu-addis@itu.int
Tél.: +251 11 551 4977
Tél.: +251 11 551 4855
Tél.: +251 11 551 8328
Fax: +251 11 551 7299

Cameroun
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
Immeuble CAMPOST, 3^e étage
Boulevard du 20 mai
Boîte postale 11017
Yaoundé – Cameroun

Courriel: itu-yaounde@itu.int
Tél.: +237 22 22 9292
Tél.: +237 22 22 9291
Fax: +237 22 22 9297

Sénégal
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
19, Rue Parchappe x Amadou
Assane Ndoye
Immeuble Fayçal, 4^e étage
B.P. 50202 Dakar RP
Dakar – Sénégal

Courriel: itu-dakar@itu.int
Tél.: +221 33 849 7720
Fax: +221 33 822 8013

Zimbabwe
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
TelOne Centre for Learning
Corner Samora Machel and
Hampton Road
P.O. Box BE 792 Belvedere
Harare – Zimbabwe

Courriel: itu-harare@itu.int
Tél.: +263 4 77 5939
Tél.: +263 4 77 5941
Fax: +263 4 77 1257

Amériques

Brésil
União Internacional de
Telecomunicações (UIT)
Bureau régional
SAUS Quadra 06, Bloco "E"
11^o andar, Ala Sul
Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)
70070-940 Brasilia, DF – Brazil

Courriel: itubrasilia@itu.int
Tél.: +55 61 2312 2730-1
Tél.: +55 61 2312 2733-5
Fax: +55 61 2312 2738

La Barbade
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
United Nations House
Marine Gardens
Hastings, Christ Church
P.O. Box 1047
Bridgetown – Barbados

Courriel: itubridgetown@itu.int
Tél.: +1 246 431 0343/4
Fax: +1 246 437 7403

Chili
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Merced 753, Piso 4
Casilla 50484 – Plaza de Armas
Santiago de Chile – Chili

Courriel: itusantiago@itu.int
Tél.: +56 2 632 6134/6147
Fax: +56 2 632 6154

Honduras
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Colonia Palmira, Avenida Brasil
Ed. COMTELCA/UIT, 4.º piso
P.O. Box 976
Tegucigalpa – Honduras

Courriel: itutegucigalpa@itu.int
Tél.: +504 22 201 074
Fax: +504 22 201 075

Etats arabes

Egypte
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Smart Village, Building B 147, 3rd floor
Km 28 Cairo – Alexandria Desert Road
Giza Governorate
Cairo – Egypte

Courriel: itucairo@itu.int
Tél.: +202 3537 1777
Fax: +202 3537 1888

Asie-Pacifique

Thaïlande
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Thailand Post Training
Center, 5th floor,
111 Chaengwattana Road, Laksi
Bangkok 10210 – Thaïlande

Adresse postale:
P.O. Box 178, Laksi Post Office
Laksi, Bangkok 10210 – Thaïlande

Courriel: itubangkok@itu.int
Tél.: +66 2 575 0055
Fax: +66 2 575 3507

Indonésie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
Sapta Pesona Building, 13th floor
Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10001 – Indonésie

Adresse postale:
c/o UNDP – P.O. Box 2338
Jakarta 10001 – Indonésie

Courriel: itujakarta@itu.int
Tél.: +62 21 381 3572
Tél.: +62 21 380 2322
Tél.: +62 21 380 2324
Fax: +62 21 389 05521

Pays de la CEI

Fédération de Russie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
4, Building 1
Sergiy Radonezhsky Str.
Moscow 105120
Fédération de Russie

Adresse postale:
P.O. Box 25 – Moscow 105120
Fédération de Russie

Courriel: itomoskow@itu.int
Tél.: +7 495 926 6070
Fax: +7 495 926 6073

Europe

Suisse
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de développement des
télécommunications (BDT)
Unité Europe (EUR)
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: eurregion@itu.int
Tél.: +41 22 730 5111



Union internationale des télécommunications
Bureau de Développement des Télécommunications
Place des Nations
CH-1211 Genève 20
Suisse
www.itu.int