

**Décision n° 22-D-14 du 4 juillet 2022
relative à la demande de révision des engagements de la
Société Réunionnaise du Radiotéléphone rendus obligatoires par la
décision n° 14-D-05 du 13 juin 2014**

L'Autorité de la concurrence (section III),

Vu le courrier du 9 juin 2021 complété le 10 décembre 2021, enregistré sous le numéro 21/0069 R, par lequel la Société Réunionnaise du Radiotéléphone (ci-après « SRR ») a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande de révision des engagements rendus obligatoires par la décision n° 14-D-05 du 13 juin 2014 (ci-après « la décision ») relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle à La Réunion et à Mayotte ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu l'avis n° 2022-0404 de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 22 février 2022 rendu sur le fondement des dispositions de l'article R. 463-9 du code de commerce ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, le rapporteur général et les représentants de SRR entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 20 mai 2022, le commissaire du Gouvernement ayant été régulièrement convoqué ;

Adopte la décision suivante :

Résumé¹

L'Autorité de la concurrence prononce la levée des engagements de SRR, rendus obligatoires le 13 juin 2014 par la décision n° 14-D-05 pour une durée indéterminée, avec toutefois une clause de rendez-vous avec l'Autorité au sixième anniversaire de la décision.

L'Autorité avait sanctionné SRR d'avoir abusé de sa position dominante en pratiquant des différenciations tarifaires excessives entre les appels et SMS de son propre réseau (appelés « appels on net »), et les appels et SMS à destination des réseaux concurrents (appelés « appels off net »), sur les marchés de gros de la terminaison d'appel voix et SMS à La Réunion et à Mayotte. SRR et SFR avaient alors sollicité le bénéfice des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce.

Cette demande de levée des engagements par SRR se fondait sur un changement important de l'un des faits sur lesquels la décision repose, conformément à l'alinéa 2 de l'article L. 464-2 du code de commerce. Précisément l'évolution de l'encadrement tarifaire des marchés de gros, par l'ARCEP puis par la Commission européenne, rend indifférent tout opérateur envisageant de proposer des offres « *on net* » ou « *off net* ». La symétrie du prix des terminaisons d'appel SMS fait disparaître tout effet de levier possible pour les opérateurs, ce qui met fin à toute éventualité de discrimination tarifaire. Ce changement majeur d'un élément sur lequel l'Autorité s'est appuyée pour établir l'existence d'un abus de position dominante justifie la levée des engagements.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

SOMMAIRE

I. CONSTATATIONS.....	4
A. LA DEMANDE DE REVISION ET LE RAPPEL DE LA PROCEDURE	4
B. LES EVOLUTIONS DE LA SITUATION DE MARCHÉ	5
1. L'ENCADREMENT DES TARIFS DE TERMINAISON D'APPELS	5
2. LA FIN DES OFFRES « ON NET » OU « OFF NET ».....	6
3. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OPERATEURS ET DE LA POSITION DE SRR	6
a) Les acteurs sur le marché de détail mobiles à La Réunion.....	6
<i>Les nouveaux acteurs.....</i>	<i>6</i>
<i>La position de SRR</i>	<i>7</i>
b) Les acteurs sur le marché de détail à Mayotte	7
<i>Un nouvel entrant</i>	<i>7</i>
<i>La position de SRR</i>	<i>7</i>
II. DISCUSSION SUR LA REVISION DES ENGAGEMENTS	8
DÉCISION	9

I. Constatations

A. LA DEMANDE DE REVISION ET LE RAPPEL DE LA PROCEDURE

1. Le 12 juillet 2013, l'Autorité a adressé à SSR et SFR une notification de grief reprochant à SRR d'avoir abusé de sa position dominante sur les marchés de gros de sa terminaison d'appel voix et SMS, en mettant en œuvre à La Réunion, de fin 2000 à mi 2013 pour la voix et de mars 2006 à juillet 2009 pour les SMS, et à Mayotte de fin 2006 à juillet 2009 pour la voix et de fin 2006 à février 2010 pour les SMS, une différenciation tarifaire excessive au regard des coûts supportés entre les appels et SMS sur le réseau de SRR (appelés « appels on net »), et les appels et SMS à destination des réseaux concurrents (appelés « appels off net »).
2. SRR et SFR ont sollicité le bénéfice des dispositions du III de l'article L.464-2 du code de commerce. La mise en œuvre de ces dispositions a donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal signé le 31 juillet 2013 par lequel SRR et SFR ont déclaré ne pas contester les griefs notifiés, d'une part, et ont proposé des engagements, d'autre part.
3. Ces engagements, souscrits par SRR pour une durée indéterminée, avec toutefois une clause de rendez-vous avec l'Autorité au sixième anniversaire de la décision, consistent en :
 - l'adoption d'un programme de conformité au droit de la concurrence incluant notamment la mise en place d'une procédure formalisée de vérification des nouvelles offres commerciales à destination de la population résidentielle ;
 - un suivi des engagements prévoyant, entre autres, un contrôle interne, l'Autorité étant destinataire chaque année d'un rapport détaillé rendant compte de l'avancée des engagements souscrits.
4. Par une décision n° [14-D-05](#) du 13 juin 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle à La Réunion et à Mayotte, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») a rendu obligatoires ces engagements.
5. Sur la période 2015 à 2020, l'Autorité a été destinataire des rapports d'exécution décrivant les actions menées, ces rapports étaient accompagnés de l'ensemble des nouvelles offres SRR testées individuellement chaque année.
6. Le 9 juin 2021, SRR, s'appuyant tant sur la clause de revoyure précitée que sur le point 46 a) du communiqué de procédure du 2 mars 2009 relatif aux engagements en matière de concurrence, qui dispose qu'« *il revient à l'Autorité d'apprécier la nécessité de révision des engagements et d'une saisine d'office, au regard des changements intervenus sur le marché en cause. L'Autorité peut être saisie de comportements ayant fait l'objet d'une décision d'engagements, sur demande du saisissant, du ministre de l'économie, de toute autre entreprise ayant un intérêt à agir, ou se saisir de sa propre initiative :*
 - a) *si l'un des faits sur lesquels la décision repose subit un changement important ;*
 - b) *si les entreprises concernées contreviennent à leurs engagements, ou*
 - c) *si la décision d'engagements repose sur des informations incomplètes, inexactes ou dénaturées fournies par les parties à la procédure* », a sollicité la révision de ces engagements.
7. Dans ce cadre, elle a notamment fait état, le 10 décembre 2021, d'évolutions notables des marchés à La Réunion et à Mayotte.

8. Conformément à l'article R. 463-9 du code de commerce, l'Autorité a transmis la saisine de SRR à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) qui a rendu son avis n° 2022-0404 le 22 février 2022.

B. LES EVOLUTIONS DE LA SITUATION DE MARCHÉ

9. Plusieurs changements importants sont intervenus, depuis 2013, sur le marché mobile résidentiel à La Réunion et à Mayotte. Ces changements portent à la fois sur l'évolution de l'encadrement tarifaire des marchés de gros, qui met fin à toute possibilité d'une pratique telle que celle constatée dans la décision et sur celle du nombre d'opérateurs télécom sur les marchés de détail mobiles à La Réunion et à Mayotte.

1. L'ENCADREMENT DES TARIFS DE TERMINAISON D'APPELS

10. La terminaison d'appel vocal est une prestation dont le tarif est encadré par l'ARCEP depuis 2005. Jusqu'à 2012, ces tarifs étaient asymétriques : les plus petits opérateurs étaient autorisés à facturer plus cher l'accès à leur terminaison d'appel et leurs tarifs n'étaient pas alignés sur les coûts réels supportés par chaque opérateur pour faire aboutir un appel sur leur propre réseau. Ces dispositions étaient destinées à compenser les déséquilibres d'interconnexion liés à l'asymétrie des parts de marché entre les opérateurs. Depuis 2013, si le plafonnement est toujours en vigueur, il est désormais identique pour tous les opérateurs de la zone.
11. De plus, à compter de l'adoption d'un règlement délégué entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021², ces plafonds tarifaires sont fixés par la Commission européenne sur la base des coûts incrémentaux de fourniture en gros du service de terminaison d'appel supportés par un opérateur efficace.
12. Ce règlement a conduit à une nouvelle diminution du coût des terminaisons d'appel, au cours de la période 2022-2024, comme le met en évidence le tableau ci-après :

France (en centimes d'euros)	Du 01/07 au 31/12/2021	2022	2023	2024
Plafond tarifaire de TA mobile (en centimes d'euros)	0,70	0,55	0,40	0,20

13. Ces coûts sont applicables à l'ensemble des opérateurs de l'Union européenne.
14. S'agissant des terminaisons d'appels SMS, l'ARCEP a introduit depuis 2010 sur la zone Réunion-Mayotte une régulation des tarifs et a imposé, depuis le 1^{er} juillet 2012, une baisse progressive du plafond tarifaire jusqu'à 1 centime d'euro par SMS. Ces tarifs sont toujours en vigueur au jour de la présente décision.

² Règlement Délégué (UE) 2021/654 de la Commission du 18 décembre 2020 complétant la directive (UE) 2011/1972 fixant, à l'échelle de l'Union, un tarif de terminaison d'appel vocal mobile maximal unique et un tarif de terminaison d'appel vocal fixe maximal unique.

2. LA FIN DES OFFRES « ON NET » OU « OFF NET »

15. Les dispositions précitées aux paragraphes 10 à 14 ci-avant mettent fin au potentiel d'asymétrie tarifaire entre les opérateurs et, partant, à toute possibilité de discrimination tarifaire en matière de terminaison d'appel, entre le réseau d'un opérateur en position dominante et celui de ses concurrents.
16. En effet, l'encadrement des tarifs de terminaison d'appels ayant conduit à une identité de tarifs pour tous les appels, il est indifférent pour un opérateur, au regard des coûts de production, de proposer des offres « *on net* » ou « *off net* ». Toute offre de détail élaborée selon le modèle qui a été considéré comme anticoncurrentiel par l'Autorité dans sa décision n° 14-D-05 précitée n'augmenterait pas les revenus de l'opérateur qui la mettrait en place et n'aurait pas non plus d'effet sur la situation de ses concurrents, et ce d'autant que, selon l'ARCEP, les terminaisons d'appels ne représentent plus aujourd'hui qu'un élément infinitésimal dans les coûts des offres de détail.

3. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OPÉRATEURS ET DE LA POSITION DE SRR

17. Le marché de détail des services de téléphonie mobile dans la zone Réunion-Mayotte avait été défini aux paragraphes 116 à 130 de la décision n° 14-D-05 précitée. S'agissant du marché de services en cause, l'Autorité a considéré qu'« *il est possible de délimiter un marché des services de téléphonie mobile spécifiquement résidentiel, qui comprend toutes les offres accessibles à cette clientèle, et en particulier les offres prépayées, ainsi que les forfaits bloqués et non bloqués* » (paragraphe 124). S'agissant de la délimitation géographique, elle a considéré que « *les marchés de détail pertinents sont le marché des services de téléphonie mobile à destination d'une clientèle résidentielle à La Réunion, d'une part, et le marché des services de téléphonie mobile à destination d'une clientèle résidentielle à Mayotte, d'autre part.* » (paragraphe 130).
18. Sur ces marchés, lorsque l'Autorité a statué en 2014, la situation à La Réunion et à Mayotte était caractérisée par la présence d'un très faible nombre d'acteurs et par une forte asymétrie des parts de marché. SRR disposait en effet d'une part de marché supérieure à 50 %, sur chacun des segments de marché examinés par l'Autorité dans sa décision (prépayé comme post-payé). Orange Réunion et Outremer Télécom étaient également présents, mais avec des parts de marché limitées.
19. Depuis la décision, le marché a connu tant à La Réunion qu'à Mayotte des évolutions substantielles qui ont fortement affaibli la position de SRR.

a) Les acteurs sur le marché de détail mobiles à La Réunion

Les nouveaux acteurs

20. En juillet 2015, l'Autorité a, par la décision n° [15-DCC-142](#) du 20 octobre 2015, autorisé le groupe Iliad à acquérir 50 % du capital de la société Telecom Réunion Mayotte (TRM). En juillet 2017, TRM, par l'intermédiaire de sa filiale Telco OI, a lancé la marque Free avec un forfait sans engagement comprenant des appels vocaux illimités et un forfait de données de 25 Go au prix de 9,99 euros.
21. Déjà présent sur le marché du très haut débit fixe, ZEOP a proposé, en mai 2019, une offre mobile consistant en un forfait sans engagement incluant voix, SMS et data illimités à 12,99 euros pour les abonnés fixes ZEOP et à 19,99 euros pour les non abonnés.

22. Ainsi, à La Réunion, le marché mobile est passé de trois à quatre opérateurs : SRR (Altice), Orange Réunion (Orange France), Telco OI (Iliad, Axian), Zeop Mobile (Zeop).

La position de SRR

23. La part de marché de SRR sur le marché de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle à La Réunion a fortement baissé depuis la décision de 2014 et notamment depuis 2017 avec le lancement de l'offre Free par Telco OI. À l'appui de sa demande de révision des engagements, SRR a produit, en décembre 2021, une estimation de sa part de marché sur le segment résidentiel : quelle que soit la méthode retenue, elle oscille entre 35 et 37 %. L'ARCEP, dans son avis précité, a confirmé ces estimations et précisé que les parts de marché d'Orange Réunion et Telco étaient désormais très proches.

b) Les acteurs sur le marché de détail à Mayotte

Un nouvel entrant

24. Le marché de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle à Mayotte est, encore au jour de la présente décision, caractérisé par une prédominance des offres prépayées, les offres post-payées représentent moins de 30 % du parc de cartes SIM.
25. En 2014, Orange Réunion et Telco OI étaient présents au côté de SRR. En septembre 2018, Mahoré Mobile est entré sur le marché avec une offre uniquement prépayée et une commercialisation dans les petites surfaces de proximité de produits alimentaires et de première nécessité (« *doukas* »).
26. Ainsi à Mayotte comme à La Réunion, le marché de la téléphonie mobile est passé de trois à quatre opérateurs : SRR, Orange Réunion, Telco OI et Maoré Mobile.

La position de SRR

27. Depuis la décision n° 14-D-05 du 13 juin 2014, SRR a perdu de manière continue des parts de marché sur le segment résidentiel et est aujourd'hui devancé par Telco OI et Orange Réunion. Les estimations de part de marché de SRR, légèrement inférieures à 30 %, produites par SRR à l'appui de sa demande, ont été confirmées par l'ARCEP.

II. Discussion sur la révision des engagements

28. L'alinéa 2 de l'article L. 464-2 du code de commerce dispose « Elle [l'Autorité] peut, de sa propre initiative ou sur demande de l'auteur de la saisine, du ministre chargé de l'économie ou de toute entreprise ou association d'entreprises ayant un intérêt à agir, modifier, compléter les engagements qu'elle a acceptés ou y mettre fin :
- a) si l'un des faits sur lesquels la décision d'engagements repose a subi un changement important, ou
 - b) si la décision d'engagements repose sur des informations incomplètes, inexactes ou trompeuses fournies par les parties à la procédure. »
29. Il résulte du point 46 a) du communiqué de procédure du 2 mars 2009 relatif aux engagements en matière de concurrence qu'« Il revient à l'Autorité d'apprécier la nécessité de révision des engagements et d'une saisine d'office, au regard des changements intervenus sur le marché en cause. L'Autorité peut être saisie de comportements ayant fait l'objet d'une décision d'engagements, sur demande du saisissant, du ministre de l'économie, de toute autre entreprise ayant un intérêt à agir, ou se saisir de sa propre initiative :
- a) si l'un des faits sur lesquels la décision repose subit un changement important ;
 - b) si les entreprises concernées contreviennent à leurs engagements, ou
 - c) si la décision d'engagements repose sur des informations incomplètes, inexactes ou dénaturées fournies par les parties à la procédure. »
30. Il ressort des constatations opérées ci-avant que plusieurs éléments factuels sur lesquels la décision d'engagements repose – à savoir l'encadrement tarifaire des marchés de gros et le nombre d'opérateurs actifs sur les marchés de détail mobiles à La Réunion et à Mayotte – ont connu des évolutions importantes.
31. Si SRR reste structurellement dominant sur sa propre terminaison d'appel voix et SMS, la suppression de l'asymétrie tarifaire sur les terminaisons d'appel voix et SMS prive SRR comme les autres opérateurs de toute incitation à privilégier ses propres clients, au détriment des concurrents.
32. En effet, la régulation des tarifs de terminaisons d'appel vocal par l'ARCEP puis par la Commission ainsi que la symétrie du prix des terminaisons d'appel SMS font disparaître tout effet de levier possible pour les opérateurs.
33. Ce changement majeur d'un élément sur lequel l'Autorité s'est appuyée pour établir l'existence d'un abus de position dominante de SRR sur le marché de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle à Mayotte et à La Réunion, justifie la levée des engagements.

DÉCISION

Article 1^{er} : Il est mis fin aux engagements de SRR rendus obligatoires par la décision n° 14-D-05 du 13 juin 2014.

Article 2 : L'affaire enregistrée sous le numéro 21/0069 R est close.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Frédérique Laporte, rapporteure et l'intervention de M. Stanislas Martin, rapporteur général, par M. Emmanuel Combe, vice-président, président de séance, Mme Valérie Bros, Mme Catherine Prieto, M. Jean-Yves Mano et M. Christophe Strassel, membres.

La secrétaire de séance,

Le président de séance,

Caroline Orsel

Emmanuel Combe

© Autorité de la concurrence