



Bonnes Pratiques des Enchères

Position de Politique Publique de la GSMA

mai 2019



Résumé Analytique

Les enchères sont devenues le mécanisme dominant d'attribution du spectre mobile au cours des trois dernières décennies. Elles ont été conçues de manière à proposer un moyen transparent, impartial et juridiquement robuste d'attribution des fréquences à ceux qui les utiliseront de la manière la plus efficace pour proposer des services mobiles concurrentiels de grande qualité. Des approches alternatives comme les attributions administratives et les tirages au sort se sont généralement révélées être moins à même d'attribuer des fréquences de manière efficace, impartiale et juridiquement robuste.

Cependant les avantages des enchères peuvent disparaître lorsque celles-ci ne sont pas correctement planifiées. Certaines enchères n'ont pas permis d'attribuer des fréquences malgré une forte demande alors que d'autres ont été contestées pour une inflation artificielle des prix qui risque de pénaliser les consommateurs. Certaines ont éveillé des soupçons de préférence en faveur de certains opérateurs ou d'absence de contrôle sur les comportements stratégiques, conduisant à une distribution inefficace des fréquences. Ceci signifie qu'une conception efficace des enchères est devenue vitale pour proposer les meilleurs services mobiles possibles.

Ce document présente des éléments de contexte sur les raisons d'utilisation des enchères, quelques types d'enchères différents et le processus plus général d'exécution d'une enchère. Il décrit également les positions clés de la GSMA sur les ventes aux enchères des fréquences :

- 1. L'objectif primaire d'une vente aux enchères de fréquences devrait être de soutenir des services mobiles abordables de grande qualité**
- 2. Les enchères sont un mécanisme testé et éprouvé mais peuvent échouer et échouent lorsqu'elles sont mal conçues**
- 3. Les enchères ne devraient pas être le seul processus d'attribution car elles ne sont pas toujours adaptées**
- 4. Des enchères maximisant les revenus étatiques risquent de pénaliser sérieusement les consommateurs**
- 5. Assignation d'une quantité de fréquences suffisante et publication de feuilles de route pour soutenir des services mobiles de grande qualité**
- 6. Les limites et les réserves imposées aux fréquences distordent l'égalité des chances**
- 7. Les obligations et les conditions des licences devraient être conçues de façon à minimiser les coûts de couverture des zones non-rentables et à minimiser la distorsion de l'attribution des fréquences**
- 8. Le modèle choisi pour les enchères ne devrait pas créer de risque et d'incertitudes supplémentaires pour les participants**
- 9. Des tailles de lots mal choisies ou des paquets de lots de fréquences inflexibles font courir le risque de résultats inefficaces**
- 10. Les décideurs devraient travailler en partenariat avec les parties prenantes pour permettre des attributions en temps opportun, équitables et efficaces**

Contexte

Pourquoi vendre les fréquences mobiles aux enchères ?

L'émergence de marchés de télécoms concurrentiels a créé le besoin pour les décideurs politiques de concevoir un mécanisme d'attribution de licences pour les fréquences mobiles. Cela est nécessaire lorsque la demande en fréquences – à la fois en termes de nombre de candidats et de besoins de chacun – dépasse la quantité de fréquences proposées. Étant donné que les fréquences sont une ressource naturelle critique et rare, et que les quantités allouées à l'usage mobile sont relativement faibles, la difficulté réside dans le choix du candidat qui les utilisera le plus efficacement pour permettre les meilleurs avantages socioéconomiques.

Il existe globalement deux approches courantes pour assigner des licences pour les fréquences mobiles : les approches administratives (ex. concours de beauté) et les approches de marché (ex. enchères)¹. Les concours de beauté ont été retenus en premier et impliquent le choix des gagnants par les gouvernements ou les régulateurs d'après les offres soumises par les candidats. Ils sont encore utilisés – en particulier dans les marchés en développement où l'organisation des enchères peut sembler complexe et coûteuse – et peuvent être réussis, surtout lorsque les objectifs de politique publique comme l'amélioration de la couverture sont une préoccupation dominante. Cependant les concours de beauté sont intrinsèquement subjectifs et susceptibles d'être partiels, les fréquences peuvent alors ne pas être attribuées au meilleur candidat et le résultat risque davantage d'être légalement contesté. Les défauts majeurs sont que le gagnant peut être le candidat qui propose la meilleure offre – pas le meilleur service mobile – et que le processus manque de transparence, exposant ainsi le résultat à la contestation.

Les enchères ont été proposées en tant que mécanisme d'assignation de licences pour les fréquences dans les années 1950 mais n'ont pas été retenues jusque dans les années 1990. L'avantage principal est que les licences sont attribuées à ceux qui leur accordent le plus de valeur et qui sont donc plus capables de rentabiliser leur investissement en étant fortement concurrentiels dans la création de réseaux de grande qualité avec une bonne couverture afin d'attirer les consommateurs. En plus d'attribuer les licences à ceux qui ont le plus de chances d'optimiser l'utilisation des fréquences, les enchères disposent également de plusieurs autres avantages. Elles sont un mécanisme d'attribution objectif et sont donc moins exposées à une réclamation légale lorsqu'elles sont soigneusement planifiées.

Elles génèrent également des revenus significatifs pour les États en guise de compensation équitable pour l'accès à une ressource naturelle (les fréquences) et les montants recueillis sont – parmi d'autres facteurs – déterminés par la concurrence du marché.

Par conséquent, les enchères sont devenues le mécanisme principal d'assignation des fréquences mobiles. Cependant, il est possible de perdre les avantages des enchères lorsque celles-ci sont mal conçues. Certaines n'ont pas réussi à assigner des fréquences malgré une forte demande alors que d'autres ont été contestées pour une inflation artificielle des prix, ce qui risque de pénaliser les consommateurs², ou pour des distributions inéquitables de fréquences. Ceci veut dire que la conception efficace des enchères est devenue vitale pour assurer les meilleurs services mobiles possibles.

Types d'enchères

Le domaine de la conception des enchères de fréquences s'est développé aussi rapidement que le marché mobile. Les conceptions initiales ont été affinées depuis leur apparition au début des années 1990 et, même s'il y a des innovations permanentes dans le domaine, il existe un ensemble relativement réduit de formats d'enchères fiables qui ont été adaptés pour minimiser les faiblesses perçues. La conception des enchères de fréquences se divise en deux catégories majeures : enchères à un tour et enchères à plusieurs tours.

Enchères à un tour

Ce type d'enchères ne donne aux candidats qu'une chance de proposer une offre pour la/les licence(s) qui les intéresse(nt), les mises sont alors évaluées et le gagnant est choisi. La forme la plus courante est l'enchère discriminatoire à un tour – également connue sous le nom d'enchère à l'aveugle. Les candidats n'ont pas l'avantage de connaître les mises des autres, ils misent donc essentiellement à l'aveugle. Ceci peut avoir des conséquences involontaires et indésirables. Du fait du manque d'informations, les candidats peuvent se retrouver à payer nettement plus que ce qu'ils devraient faire pour dépasser les mises des autres. Ceci incite à adopter une approche de mise à la baisse³, prenant ainsi le risque de ne pas obtenir les fréquences malgré le fait de leur accorder plus de valeur. Ceci peut conduire à une « malédiction du vainqueur » dans laquelle les fréquences sont attribuées au candidat le plus optimiste dans un contexte d'incertitude mais pas forcément à celui qui peut créer le plus de valeur.

1. Techniquement il existe une troisième approche qui assigne les fréquences de manière aléatoire (ex. en utilisant une loterie). Elle est connue pour avoir été utilisée dans l'assignation de certaines fréquences mobiles analogiques aux États-Unis dans les années 1980, mais elle n'a pas été largement reprise.

2. Des fréquences coûteuses ont été liées à des services mobiles de moindre qualité avec une moins bonne couverture et des prix plus élevés (voir les études de NERA en 2017 et de la GSMAi en 2018, ainsi que de Policy Tracker en 2017)

3. Étant donné le manque d'informations sur les autres mises, la mise à la baisse est une stratégie dans laquelle le candidat choisit la prudence et mise moins que ce qu'il pourrait pour éviter de payer trop.

Enchères à plusieurs tours

Ce type d'enchère permet de résoudre ce problème en permettant aux candidats de réagir aux mises des autres candidats dans une série de tours d'enchères discrètes. Généralement, les mises sont faites pour tous les lots de l'enchère et les informations sur ces mises sont révélées à tous les candidats. Un nouveau tour d'enchères est ouvert pour permettre de contrer les mises et le processus continue jusqu'à ce qu'une règle de clôture soit atteinte (généralement un ou plusieurs tours d'enchères successifs sans nouvelles mises). Ces actions à plusieurs tours utilisent généralement une certaine exigence sur les enchères pour forcer les candidats à miser activement lors de chaque tour pour éviter de « sniper » les enchères, ce qui se produit lorsque les candidats attendent la fin de l'enchère pour commencer à miser. Ceci limite la découverte d'informations par les autres candidats car le candidat ne participe pas lors des premiers tours ce qui est contraire à l'objectif de fournir de meilleures informations sur les prix du marché.

Il existe un certain nombre de différents types d'enchères de fréquences à plusieurs tours, le format standard étant l'enchère Simultanée Ascendante à Plusieurs Tours (SMRA). Lors de la plupart des enchères de fréquences, plusieurs fréquences sont proposées. Celles-ci peuvent être divisées en blocs de fréquences et/ou en régions géographiques⁴. Dans une enchère SMRA, toutes les licences font l'objet de mises en même temps. Cette approche permet aux candidats de miser sur les licences dont ils ont besoin pour compléter leur business plan. Ils agrègent des licences complémentaires et, si les prix deviennent trop élevés pour eux, ils envisagent des alternatives ou arrêtent simplement de miser.

Dans le cas d'une enchère avec un grand nombre de licences, les candidats peuvent analyser une quantité significative d'informations après chaque tour d'enchère et déterminer la meilleure stratégie pour le tour suivant. En général les mises continuent sur chaque tour jusqu'à ce que l'activité de mise cesse pendant un ou plusieurs tours. Ainsi une mise sur une licence suffit pour que l'enchère reste ouverte pour toutes les licences. Cette règle d'arrêt simultané est conçue pour reconnaître le fait qu'il existe des synergies entre les licences et qu'une mise sur une licence pourrait mener un autre candidat à choisir une alternative, le fait d'arrêter les enchères par licence individuelle supprimerait cette option. L'enchère SMRA standard est une enchère de « premier prix » – celui qui mise le plus gagne l'enchère et paye le prix qu'il a misé.

Il existe des mécanismes à plusieurs tours plus complexes, qui impliquent de miser sur des combinaisons de licence (ex. Enchères Combinatoires). Elles permettent aux candidats de traduire la valeur de groupes de licences, voire créer des combinaisons tout-ou-rien pour limiter le risque de gagner certaines mais pas toutes les licences désirées ou nécessaires. Ces enchères sont compliquées à administrer par les autorités, leur utilisation a donc été limitée pour le moment et leur degré de réussite a été variable.

Le processus des enchères

Les mises elles-mêmes ne sont qu'une partie d'un processus d'enchères plus large. Typiquement, le processus commence par une consultation sur les fréquences mises aux enchères afin de recueillir des avis sur la quantité de fréquences, la façon de créer des licences en termes de taille des blocs et de géographie et toutes les conditions applicables aux fréquences. Puis le processus comprend une consultation similaire sur la conception de l'enchère elle-même : comment se qualifier pour être candidat, le format de l'enchère et ses règles. Une fois que les procédures et les conditions finales sont établies, les candidats postulent pour pouvoir participer. Typiquement cela demande un engagement financier et légal. Cette étape est suivie d'un séminaire en amont des enchères et souvent de simulations de fausses enchères pour que les candidats s'habituent au format et au système électronique. Puis les mises se font, suivies des processus post-enchère, comprenant le paiement final et la fourniture de toutes les informations nécessaires avant d'accorder les licences.

La durée de l'enchère dépend généralement du nombre de licences et du niveau de concurrence lors de l'enchère, et peut aller d'un jour à plusieurs mois. Voici un exemple de calendrier d'enchère du régulateur américain, la FCC :

Consultation :	4 à 6 mois avant l'enchère
Règles de clôture :	3 à 5 mois avant l'enchère
Séminaire informatif :	60 à 75 jours avant l'enchère
Envoi des candidatures :	45 à 60 jours avant l'enchère
Paiement des frais d'entrée :	3 à 4 semaines avant l'enchère
Candidats qualifiés annoncés :	10 à 14 jours avant l'enchère
Fausse enchère :	2 à 5 jours avant l'enchère
Début des enchères	

4. La plupart des pays utilisent des licences nationales mais certains des plus grands pays ont des licences régionales (ex. Australie, Brésil, Russie et Etats-Unis). Il peut y avoir plusieurs centaines de zones de licences différentes.

Positions

1. L'objectif prioritaire d'une vente aux enchères de fréquences devrait être de soutenir des services mobiles abordables de grande qualité

Des services mobiles de qualité sont vitaux pour les consommateurs et les entreprises, et offrent des avantages socioéconomiques⁵ majeurs et sans cesse croissants. Ils reposent sur des quantités de fréquences croissantes pour permettre un haut débit plus rapide et répondre à la demande rapidement croissante en données. Etant donné qu'il y a une offre limitée de fréquences mobiles, il est vital que l'objectif primaire des gouvernements et des régulateurs soit d'assurer que celles-ci soient attribuées aux opérateurs qui les utiliseront le plus efficacement pour proposer des services mobiles abordables de grande qualité.

Les enchères sont devenues le mécanisme principal d'assignation des fréquences pour répondre à cet objectif. En attribuant des licences à ceux qui leur accordent le plus de valeur, il est plus probable qu'elles soient utilisées de manière proactive aussi largement et efficacement que possible. Cependant les gouvernements et les régulateurs peuvent également essayer d'utiliser les enchères pour répondre à d'autres objectifs comme celui de générer des revenus pour l'Etat ou d'altérer la structure du marché mobile en facilitant l'entrée d'un nouvel opérateur. Si ces objectifs peuvent être légitimes dans certains cas, ils ne devraient pas remettre en cause l'objectif primaire de proposer des services mobiles abordables de grande qualité via des investissements importants sur le long terme dans les réseaux.

2. Les enchères sont un mécanisme testé et éprouvé mais peuvent échouer et échouent lorsqu'elles sont mal conçues

Les enchères sont devenues le mécanisme dominant d'attribution du spectre mobile au cours des trois dernières décennies. Elles peuvent offrir un moyen transparent, impartial et juridiquement robuste d'attribution des fréquences à ceux qui les utiliseront de la manière la plus efficace pour proposer des services mobiles attractifs de grande qualité. Des approches alternatives comme les attributions administratives et les tirages au sort se sont généralement révélées être moins à même d'attribuer des fréquences de manière efficace, impartiale et juridiquement robuste.

Cependant il existe de nombreux exemples d'enchères de fréquences qui n'ont pas permis d'assigner la totalité ou une partie des fréquences mobiles. Certaines enchères ont assigné des fréquences à des prix vus comme étant excessivement élevés ce qui pourrait ainsi pénaliser les utilisateurs de services mobiles. De tels échecs sont fréquemment dus à la conception de l'enchère ou à des problèmes réglementaires plus globaux. Ceux-ci comprennent entre autres des prix de réserve élevés, une raréfaction artificielle des fréquences et des règles d'enchères qui empêchent la détermination des prix ou des mises flexibles.

5. Le secteur mobile a contribué 3,6 trillions de dollars à l'économie mondiale en 2017 (c.-à-d. 4,5% du PIB) d'après la GSMAI

3. Les enchères ne devraient pas être le seul processus d'attribution car elles ne sont pas toujours adaptées

Les enchères se sont révélées efficaces pour déterminer des assignations de fréquences équitables et efficaces en temps opportun lorsque la demande en fréquences des candidats qualifiés dépasse l'offre disponible. Cependant il peut être difficile de concevoir et d'exécuter des enchères, celles-ci pouvant être évitées en l'absence d'une demande excédentaire ou lorsque tous les opérateurs qualifiés ainsi que le gouvernement ou le régulateur peuvent trouver un partage mutuellement acceptable des fréquences proposées à un prix équitable. Ceci peut être attractif étant donné que les enchères peuvent être chronophages, surtout en l'absence d'un cadre de règles et de procédures, et chères en termes d'exécution pour le régulateur ou de participation pour les candidats. Cependant, en l'absence de fréquences suffisantes pour satisfaire les exigences des opérateurs ou lorsque les exigences sont incompatibles, les enchères sont le moyen le plus équitable d'attribution.

Si les enchères peuvent bien fonctionner pour les attributions initiales de fréquences, elles sont presque toujours inappropriées dans le cas du renouvellement de licences à leur expiration. Le point d'attention clé pour le renouvellement devrait être d'apporter aux détenteurs des licences la visibilité dont ils ont besoin pour investir massivement dans leurs réseaux sur toute la durée de la licence. Si les licences risquent d'être remises aux enchères à leur expiration – et si les opérateurs peuvent ainsi perdre leur accès – alors il devient rationnel de limiter l'investissement dans les réseaux dans les années précédant l'expiration. Ceci peut alors avoir un impact négatif sur la couverture mobile et les débits, et si l'opérateur finit par perdre les fréquences, cela peut mener à des chutes soudaines de la qualité du réseau.

Les enchères sont adaptées à l'expiration des licences si le détenteur ne souhaite pas leur renouvellement ou s'il a enfreint les conditions de la licence. Dans les cas où les attributions de fréquences sont perçues comme non-équilibrées ou inefficaces, le marché devrait avoir la possibilité de se corriger de lui-même via les échanges de fréquences. Les lois empêchant le renouvellement automatique des licences arrivant à expiration devraient être revues afin de mieux protéger l'investissement dans le réseau et la qualité de service.

4. Des enchères maximisant les revenus étatiques risquent de pénaliser sérieusement les consommateurs

Les fréquences sont une ressource rare qui conditionne les services sans fil offrant des avantages socioéconomiques significatifs. Les gouvernements devraient s'efforcer de fixer les prix de base des fréquences à un niveau qui assure qu'aucun autre utilisateur ne serait disposé à acquérir les droits à ce prix (c.-à-d. un niveau de prix fonction du coût de renoncement⁶). Mais de nombreux gouvernements vont au-delà en essayant activement de faire payer des rentes aux opérateurs (c.-à-d. un niveau de prix fonction de la valeur⁷) et accroître les revenus étatiques via les attributions des fréquences. La collecte d'un revenu équitable pour ce bien public est un objectif acceptable, tant que cette collecte de revenu ne devient pas tellement excessive qu'elle pénalise les utilisateurs de services mobiles et plus largement l'économie numérique. L'objectif primaire de toutes les attributions de fréquences devrait être d'encourager une utilisation efficace du spectre tout en reconnaissant les investissements significatifs nécessaires pour proposer des services mobiles de grande qualité.

Les mesures politiques visant à gonfler les prix des fréquences peuvent résulter en des fréquences invendues ou vendues à un prix tellement élevé que cela pénalise le caractère abordable et la qualité des services, impactant ainsi l'économie numérique au sens plus large. Des prix de fréquences plus élevés sont associés à des services mobiles haut débit plus chers et de moindre qualité avec une moins bonne couverture – ainsi que des pertes irrécupérables pour le bien-être des consommateurs se chiffrant en milliards de dollars dans le monde entier⁸. Une erreur politique courante en cherchant à s'assurer des rentes est de fixer des prix de réserve ou des redevances annuelles excessivement élevés plutôt que de laisser le marché déterminer un prix équitable. D'autres erreurs comprennent le fait de ne pas publier une feuille de route des fréquences ou de limiter artificiellement l'offre en fréquences ainsi que les erreurs de conception des enchères qui renforcent les risques, comme les règles des prix d'entrée, des tailles de lots excessives et le fait de ne pas permettre une détermination des prix raisonnable⁹.

6. Pour assurer que ceux qui remportent la licence payent à minima le coût de renoncement au deuxième cas d'utilisation le plus approprié (ex. diffusion)

7. C'est là que les gouvernements ou les régulateurs fixent un prix de réserve ou un prix définitif dépassant le coût d'opportunité afin d'essayer de ponctionner une partie de la valeur ajoutée que les fréquences sont censées conférer à un opérateur

8. Insérer un lien vers les travaux de la NERA et de la GSMA

9. Veuillez vous référer à la position de la politique des prix du spectre de la GSMA pour plus d'informations

5. Assignation d'une quantité de fréquences suffisante et publication de feuilles de route pour soutenir des services mobiles de grande qualité

Les décideurs publics dans les économies numériques avancées répondent rapidement aux demandes de nouvelles fréquences mobiles et distribuent autant de fréquences que possible dès que les opérateurs ont un argument commercial pour les utiliser. Une quantité suffisante de fréquences, dans les bonnes bandes, est essentielle pour proposer les services haut débit mobiles abordables et de grande qualité que les consommateurs recherchent, et les entreprises doivent être concurrentielles sur la scène mondiale.

Les opérateurs mobiles ont besoin d'assurance qu'une quantité suffisante de fréquences dans le bon ensemble de bandes sera disponible sur une longue période afin de leur donner la certitude nécessaire pour réaliser des investissements importants sur le long terme dans des réseaux mobiles nationaux.¹⁰ Ceci signifie que les régulateurs devraient publier et mettre régulièrement à jour une feuille de route des fréquences au moins sur les cinq prochaines années, détaillant les quantités de fréquences qu'il est prévu de rendre disponibles, dans quelles bandes et quand. Les enchères, et les autres attributions, devraient viser à rendre disponibles autant de fréquences que possible dans une bande afin de permettre aux opérateurs de proposer des services haut débit à la pointe de la technologie – en particulier pour la 4G et la 5G qui bénéficient de bandes de fréquences très larges¹¹.

Le fait de conserver des fréquences lorsque celles-ci font l'objet d'une demande et de ne pas publier de plans sur la disponibilité future des fréquences pose un défi dans de nombreux pays - surtout dans les marchés en développement. Cette raréfaction artificielle des fréquences gonfle également les prix des fréquences puisque les opérateurs ont des difficultés à sécuriser les fréquences dont ils ont besoin ce qui présente le risque d'investissements réduits dans les réseaux mobiles et des prix plus élevés pour les services aux consommateurs.

6. Les limites et les réserves imposées aux fréquences distordent l'égalité des chances

A l'ère de marchés mobiles concurrentiels, les enchères sont devenues le mode d'attribution primaire des licences pour les fréquences mobiles. Elles permettent au marché – plutôt qu'au gouvernement ou au régulateur – de déterminer les assignations de fréquences. De cette façon, elles soutiennent la concurrence qui a produit de meilleurs résultats pour les consommateurs que les monopoles d'Etat qui lui ont précédé et aident à mener la révolution mobile. Cependant les gouvernements et les régulateurs peuvent, sans le savoir ou l'avoir voulu, prendre des décisions sur les enchères de fréquences qui distordent la concurrence équitable du marché.

Les enchères devraient être lancées avec des termes clairs et équitables pour tous les candidats qualifiés qui s'engagent à déployer un réseau et à proposer des services. Cependant les régulateurs aident parfois à « choisir les gagnants » en mettant de côté des fréquences pour certains candidats comme les nouveaux entrants ou les secteurs verticaux de l'industrie. Ce type de manipulation du marché n'est approprié qu'après une revue formelle du marché ayant mis en lumière une domination du marché et démontré que le fait de mettre des fréquences de côté est une action appropriée et proportionnelle qui mènera à des avantages durables sur le long terme pour le marché. Il est dangereux de mettre des fréquences de côté car cela réduit le nombre d'opérateurs ayant accès, ce qui peut pénaliser la vitesse et la couverture du haut débit mobile et gonfler les prix des fréquences.

Le fait de mettre des fréquences de côté n'est pas le seul moyen de manipuler le marché. Les régulateurs et les gouvernements peuvent également fixer des limites de fréquences en limitant la quantité de fréquences accessibles par un opérateur. Ces limites risquent de remettre en cause la capacité d'un opérateur à supporter la croissance de la demande des consommateurs, à proposer des débits plus élevés et à assurer une meilleure couverture. Les régulateurs devraient définir et mettre en place des limites pour trouver l'équilibre entre le fait de donner suffisamment de liberté aux opérateurs de poursuivre leurs propres stratégies commerciales et leur portfolio de fréquences ciblé, tout en prévenant l'accumulation de fréquences, et l'impact qu'elle peut avoir sur la concurrence.

10. Par exemple, les opérateurs mobiles sont censés investir 0,5 trillion de dollars dans les réseaux (exclusivement pour les fréquences) entre 2018 et 2020 dans le monde (GSMAI)

11. Par exemple, les exigences techniques minimales de l'UIT pour répondre aux critères de l'IMT-2020 (alias 5G) spécifient des canaux minimaux de 100 MHz par opérateur

7. Les obligations et les conditions des licences devraient être conçues de façon à minimiser les coûts de couverture des zones non-rentables et à minimiser la distorsion de l'attribution des fréquences

Les régulateurs incluent parfois des obligations et des conditions dans les licences des fréquences afin d'atteindre certains objectifs, qui à leur tour ont un impact sur le marché et la valeur des licences. Elles peuvent comprendre l'obligation de proposer un certain niveau de couverture mobile ou un accès important pour d'autres fournisseurs de services. Elles peuvent également comprendre des conditions qui peuvent limiter les technologies (ex. 2G uniquement) ou les services (ex. services fixes sans fil) pouvant être proposés en utilisant les fréquences. Les obligations et les conditions imposent typiquement une charge financière sur le candidat ayant remporté l'enchère et devraient donc être prises en compte dans la détermination des prix de réserve et des redevances annuelles.

Une fois que les décideurs politiques ont décidé quels objectifs ils souhaitent prioriser, ils devraient consulter les parties prenantes sur la meilleure façon de les atteindre et, si nécessaire, comment ils devraient se traduire dans le coût des fréquences. Sans cela, on court le risque de se retrouver avec des fréquences non-assignées ou de réduire les incitations et la capacité d'investissement dans des réseaux mobiles concurrentiels à la pointe de la technologie. Deux obligations devant être considérées avec attention sont les obligations de couverture et les obligations d'accès pour d'autres services.

Les obligations de couverture ne devraient pas encourager une duplication inefficace des réseaux dans des zones non-rentables ou distordre les assignations efficaces en décourageant les enchères de candidats qualifiés. Elles devraient s'appliquer globalement, plutôt que dans une bande spécifique, pour que les détenteurs des licences puissent y répondre en utilisant la combinaison la plus efficace de bandes de fréquences afin de proposer des services optimaux. Pour apporter de la certitude, il ne devrait pas être possible d'amender les obligations sur la durée de la licence. L'incertitude sur les conditions des licences remettra en cause l'investissement. Il faudrait également reconnaître, lors de la définition des prix des fréquences, que la valeur incrémentale de fréquences supplémentaires devient de plus en plus marginale alors que le coût des obligations de couverture augmente.

Les obligations d'accès pour les autres services ne devraient pas être incluses à moins qu'il n'existe des éléments de marché clairs pour un tel besoin. Les acteurs ayant besoin d'accès devraient le demander dans le cadre de négociations commerciales avec les fournisseurs en concurrence, avec des conditions commerciales appropriées. Une fois de plus, le fait d'amender une licence en cours de route afin d'incorporer une telle obligation crée de l'incertitude et remet en cause l'investissement. Chaque obligation ou condition de licence a un impact sur la valeur de la licence mise aux enchères et devrait donc être prise en compte dans la fixation du prix de réserve et des redevances annuelles, rendant critique l'organisation de consultations transparentes par les régulateurs sur ces sujets importants.

8. Le modèle choisi pour les enchères ne devrait pas créer de risque et d'incertitudes supplémentaires pour les participants

S'il a été déterminé que l'enchère est le mécanisme d'attribution le plus approprié, les décideurs devraient être conscients qu'il n'existe pas un seul modèle d'enchère qui convienne à tous les types d'attribution de fréquences. Des facteurs comme la dynamique de marchés particuliers, le type et la quantité de fréquences mises aux enchères – y compris le nombre de bandes – doivent être pris en compte dans le choix. Ceci inclut le fait de décider de mettre aux enchères une seule bande ou plusieurs bandes simultanément dans les cas de synergies en tant que compléments ou substituts¹². Cependant des principes clés doivent être suivis. Le but devrait être d'assigner des fréquences de manière transparente et équitable à l'opérateur à la valeur du marché, tout en minimisant le risque et l'incertitude qui peuvent conduire à des mises trop élevées et pénaliser au final les consommateurs et les entreprises.

Dans la plupart des cas, des attributions efficaces peuvent être réalisées en utilisant des formats d'attribution largement plébiscités et éprouvés de prix ascendants à plusieurs tours. Les enchères à plusieurs tours ont l'avantage de permettre la détermination des prix et l'expression des préférences des candidats pour des compléments et/ou des substituts. Ces approches à plusieurs tours doivent être conçues avec précaution, incluant des règles d'activité qui conduisent à un résultat équitable et évitent de « sniper » les enchères. Les mises devraient être engageantes mais il faudrait laisser une possibilité de retrait limité pour répondre aux problèmes d'exposition¹³. Une trop grande flexibilité peut mener à des enchères trop longues et ouvrir la voie à des mises anti-concurrentielles superficielles, les règles doivent donc être établies avec précaution. Les procédures d'attribution à haut risque comme les enchères à premier prix¹⁴ et mises secrètes devraient être évitées car elles conduisent à des prix trop élevés et créent des assignations non efficaces si les candidats choisissent raisonnablement de miser moins que ce qu'ils feraient en d'autres circonstances pour éviter la malédiction du vainqueur (ex. mises à la baisse).

Des enchères bien conçues déterminent la valeur de marché équitable des fréquences mobiles en facilitant la détermination des prix. En mettant en place une valeur minimale de licence, un prix de réserve, les bonnes pratiques réglementaires sont de le fixer nettement en-dessous d'une estimation conservatrice de la valeur de marché et de permettre au mécanisme des enchères de déterminer le prix équitable actuel du marché. Pour que les enchères fonctionnent correctement, les candidats devraient recevoir des informations à jour sur la demande pour les lots. Si le prix de réserve est fixé trop haut – alors la détermination des prix est remise en cause et l'enchère risque de mener à des résultats inefficaces et imprévisibles – dont des lots invendus ou des prix nettement trop élevés.

9. Des tailles de lots mal choisies ou des paquets de lots de fréquences inflexibles font courir le risque de résultats inefficaces

Les enchères devraient être conçues de manière à permettre aux opérateurs de sécuriser les fréquences optimales pour répondre à leurs besoins (ex. quantité, type, bandes, etc.), assurant ainsi une utilisation aussi efficace que possible. Les décideurs peuvent soutenir cette approche en assurant que suffisamment de fréquences soient mises à disposition dans l'attribution : elles sont proposées dans des blocs génériques de petite taille pour répondre à une demande variable suivant le candidat et les règles d'activité permettent aux candidats d'agréger des licences complémentaires et/ou de choisir des licences de substitution lors de l'enchère.

Lorsque les candidats sont en concurrence pour une faible quantité totale de fréquences proposée en grands blocs avec des règles qui interdisent des licences de substitution, le résultat probable sera inefficace ce qui pénalisera le marché. Il est essentiel que la quantité totale des fréquences proposée puisse répondre à la demande du marché et permettre des technologies mobiles de pointe. Des blocs individuels d'environ 5 à 10 MHz¹⁵ sont raisonnables pour permettre aux candidats d'agréger des blocs pour répondre à leurs besoins. Ceci évite également de raréfier l'offre via un

12. Les lots sont complémentaires lorsque le candidat peut en vouloir plusieurs dans l'idéal. Ils sont dits de substitution lorsqu'un candidat peut considérer un lot différent s'il ne peut pas obtenir son lot préféré (ex. du fait d'une demande plus importante qu'attendu).

13. C'est là que les candidats peuvent se retrouver avec trop peu de fréquences pour répondre à leurs exigences minimales.

14. Avec les enchères à premier prix, le candidat qui gagne paye le montant misé qui a remporté l'enchère mais cela présente un plus grand risque de prix trop élevés conduisant à la « malédiction du vainqueur ». Les enchères à second prix sont recommandées lorsque le candidat ayant misé le plus paye le montant de la deuxième mise la plus élevée.

15. Des blocs de taille bien plus grande (ex. 50 à 100 MHz) ne seraient en général adaptés qu'à des bandes millimétriques (ex. 26/28/40 GHz).

nombre réduit de blocs plus grands ce qui augmente le risque que certains candidats n'obtiennent rien et pénalise donc la concurrence du marché. Les règles d'activité devraient laisser aux opérateurs un certain degré de liberté pour alterner entre les combinaisons de licences et réagir à une demande changeante en cours d'enchère (ex. si la demande est élevée pour un lot, alors les candidats peuvent choisir de cibler des lots de substitution).

La mise aux enchères de lots de fréquences spécifiques peut mener à des distorsions et à l'inflation de prix de blocs à la limite entre les plages de fréquences ciblées par les candidats, augmentant la durée du processus de mises. Si les parties prenantes s'accordent sur le fait que certains blocs de fréquences soient similaires et qu'ils ne s'attendent pas à des variations de valeur entre les lots, il est plus efficace pour les candidats de miser sur des lots génériques. Une fois cette phase terminée, une étape d'enchères supplémentaire (ou une négociation mutuelle) peut décider quels blocs spécifiques sont attribués à quel candidat. Les blocs avec des caractéristiques et une valeur spécifiques (comme en bout de bande et demandant une coordination spéciale avec les utilisateurs adjacents) devraient être proposés simultanément mais indépendamment.

10. Les décideurs devraient travailler en partenariat avec les parties prenantes pour permettre des attributions en temps opportun, équitables et efficaces

Le marché mobile a bénéficié d'une croissance et d'une transformation rapides. Afin de s'assurer que la réglementation soutienne cette impulsion plutôt que de l'entraver, les régulateurs devraient travailler en partenariat étroit avec les parties prenantes. Par exemple, il est essentiel que les décideurs prévoient de mettre des fréquences à disposition dès que les opérateurs sont prêts. En mettant suffisamment de fréquences à disposition au bon moment, les pays soutiennent leur développement numérique en aidant la réalisation de services mobiles de pointe. Les décideurs devraient également développer une feuille de route nationale des fréquences en consultation avec les opérateurs. Le but est de s'assurer que les fréquences seront disponibles à temps pour répondre à la demande du marché et lorsque suffisamment d'équipements compatibles seront disponibles.

La planification du processus d'attribution devrait commencer très en amont de la date des enchères et impliquer des consultations du secteur pour déterminer le format d'attribution le plus adapté (ex. enchères, concours de beauté, attribution administrative négociée). Une fois que le format a été choisi, les régulateurs devraient prendre en compte les conditions techniques, les obligations et les prix de réserve (ou le prix définitif dans le cadre d'une attribution administrative) pour la/les bande(s) afin d'assurer qu'ils soient équitables, réalistes et ne distordent pas le marché. Une consultation exhaustive de tous les acteurs devrait s'en suivre pour laisser assez de temps pour permettre de résoudre correctement toutes les questions et de les réviser si nécessaire.

A chaque étape de ce processus, il est vital de s'assurer que le but premier est de permettre l'utilisation la plus efficace des fréquences via des services mobiles abordables de grande qualité. Ceci est remis en cause lorsque les gouvernements font une priorité de la maximisation des revenus par rapport à des services mobiles abordables et de qualité. Les utilisateurs mobiles et l'économie numérique au sens large sont mieux servis lorsque toutes les décisions de gestion du spectre, y compris les prix, sont prises par un régulateur indépendant chargé de défendre leurs intérêts. La réussite des enchères est remise en cause lorsque les décisions de prix sont prises par les trésoriers dont les intérêts peuvent différer de ceux d'un régulateur indépendant.



GSMA HEAD OFFICE

Floor 2
The Walbrook Building
25 Walbrook
London EC4N 8AF
United Kingdom
Tel: +44 (0)20 7356 0600
Fax: +44 (0)20 7356 0601

The right side of the page features a large, abstract geometric pattern composed of numerous overlapping triangles in various shades of purple, blue, orange, and red, creating a vibrant, multi-colored background.