



**Institut belge des services postaux
et des télécommunications**

**SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS A LA CONSULTATION PUBLIQUE
CONCERNANT
LE PROJET DE DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 29/11/2006
ETABLISSANT
DES LIGNES DIRECTRICES RELATIVES A L'EVALUATION DES EFFETS
DE CISEAUX TARIFAIRES**

IBPT - Tour Astro - Avenue de l'Astronomie 14, boîte 21 - 1210 Bruxelles

Tél. 02 226 88 88

Fax: 02 226 88 77

<http://www.ibpt.be>

Table des matières

Introduction à la synthèse des contributions	3
Section 1	3
Introduction.....	3
Bases juridiques	4
Définitions et concepts.....	4
Section 2	5
Méthode d'évaluation des ciseaux tarifaires	5
Portée du test de ciseaux tarifaires	5
Évaluation des coûts et des recettes	6
Forme du test.....	6
Base de coûts	6
Adaptation des coûts.....	7
Traitement des recettes.....	7
Mesure de la rentabilité.....	7
Horizon temporel	8
Section 3	8
Application du test	8
Application du test à différents marchés	8
Procédure.....	8

Introduction à la synthèse des contributions

1. Le 31 mai 2006, l'IBPT a publié une consultation pour recueillir auprès du secteur son opinion à l'égard des différents aspects méthodologiques relatifs à l'évaluation des effets de ciseaux tarifaires. Une synthèse des contributions à la consultation nationale a été publiée le 17 août 2006.
2. Le 6 décembre 2006, l'IBPT a publié le projet de Décision du Conseil de l'IBPT du 29 novembre 2006 établissant des lignes directrices relatives à l'évaluation des effets de ciseaux tarifaires.
3. Les opérateurs suivants ont apporté une contribution à la consultation sur le projet de Décision : BASE, Belgacom, Colt, Mobistar, Telenet, Tele2, Verizon et Versatel. Les opérateurs Colt, Telenet, Tele2, Verizon et Versatel y ont fourni une contribution commune. Tele2 a fourni une contribution séparée en dehors du délai de réponse, c'est pourquoi ce document de synthèse ne contient pas sa contribution.
4. Ce document de synthèse ne fait pas référence à l'identité de l'auteur des contributions. A cet effet, dans le document, aucun des noms cités ci-dessus n'est mentionné, mais on retrouve à chaque fois « opérateur » dans le texte, en référence à l'auteur d'une contribution.
5. Ce document de synthèse a pour but de refléter les opinions et les remarques formulées à l'occasion de la consultation publique. Il n'anticipe aucunement sur les positions que l'IBPT pourrait être amené à prendre suite à la consultation.

Section 1

Introduction

6. Un opérateur renvoie à sa contribution apportée dans le cadre de la consultation du 31 mai 2006. Selon lui, l'IBPT ne répond à pas à un nombre important de points méthodologiques et procéduriers évoqués dans cette contribution. Cet opérateur constate que le projet de Décision ne mentionne pas quelles autorités vont être consultées. Les rétroactes ne mentionnent pas que l'IBPT a demandé un avis auprès de la Commission Européenne ou auprès du Conseil de la Concurrence.
7. Un opérateur souligne que le document de consultation ne décrit pas d'une manière claire la méthodologie qui sera utilisée. Cet opérateur affirme que bien qu'un certain nombre de choix aient été opérés et qu'un certain nombre de préférences aient été exprimées, le projet de Décision ajoute un certain nombre de réserves, de qualifications et d'options qui conduisent à remettre en question la méthodologie suivie.
8. Un opérateur constate que le projet de Décision ne contient aucune analyse sur le respect des critères prévus dans le cadre réglementaire pour imposer des remèdes et en particulier pour imposer des remèdes de détail. Cet opérateur s'interroge sur le caractère ex ante d'une telle obligation, dont le contenu reste vague et ne permet pas de déterminer quelle pratique est à présent précisément interdite et quelle pratique est autorisée. Cet opérateur estime qu'on est en droit de se demander s'il s'agit encore bien d'une obligation ex ante et non d'une obligation qui devrait être appliquée ex post.
9. Un opérateur indique qu'il est nécessaire d'effectuer une analyse « cost benefit » de l'obligation imposée. Cette analyse doit se faire au regard des objectifs du cadre réglementaire mis en place au niveau national et européen. Cet opérateur estime que les questions qu'il aborde dans sa contribution doivent se voir apporter une réponse en tenant compte des évolutions du marché. Ces questions sont d'autant plus pertinentes que le test proposé prend en compte des coûts qui ne sont pas pertinents pour l'opérateur PSM. Cet opérateur vise ici l'adaptation prévue au niveau des coûts de gros de (coûts inévitables) et celles envisagées au niveau des coûts de détail de l'opérateur PSM (économies d'échelles). Cet opérateur affirme que l'application d'un tel test s'apparente à la mise en œuvre d'une

orientation cost plus, qui est davantage contraignante qu'une obligation d'orientation sur les coûts. Il s'oppose à l'application d'un test qui imposerait à l'opérateur PSM un prix minimum artificiel, déterminé sur base facteurs de coûts supplémentaires qui ne sont pas pertinents pour ses activités.

10. Un opérateur prend note du fait que le projet de Décision semble renoncer à l'idée de l'outil informatique auquel il est fait référence dans les décisions d'analyse de marché et dans la consultation du 32 mai 2006. Cet opérateur demande à l'IBPT de clarifier sa position à ce sujet. Selon cet opérateur, si un tel instrument devait être mis en place, alors il devrait faire l'objet d'une consultation spécifique du marché et des autres autorités compétentes.

Bases juridiques

11. Un opérateur constate que le point 1.5 parle de prix d'éviction restreignant la concurrence, ce qui constitue une référence à la nécessité de prouver qu'il y a effectivement une restriction de la concurrence suite à une pratique de l'opérateur PSM. Cet opérateur est d'avis que l'imposition d'un prix minimum artificiellement élevé conduit lui-même à une restriction de la concurrence. Cet opérateur remarque que le projet de Décision ne mentionne pas l'exigence du caractère essentiel du service de gros.
12. Un opérateur affirme qu'il doit être tenu compte du fait qu'il existe sur le marché des opérateurs qui font appel à d'autres solutions que celles qui sont offertes par l'opérateur PSM. De plus, les opérateurs faisant appel aux produits de l'opérateur PSM achètent des produits spécifiques à cet opérateur, selon leur situation spécifique et en fonction des choix antérieurs qu'ils ont posés. Cet opérateur constate qu'il n'y a aucune indication dans le projet de décision par rapport à la manière dont serait déterminée une situation de référence en tenant compte de cette réalité.

Définitions et concepts

13. Un opérateur constate que l'IBPT s'est basé en grande partie sur la décision *Gamma Telecom* qui, selon lui, est une décision prise par Ofcom sur base du droit de la concurrence. Selon cet opérateur, l'utilisation de cette décision prouve qu'il est légitime de remettre en question la pertinence de l'application d'un test de price squeeze de manière ex ante, sur base du cadre réglementaire.
14. Un opérateur constate qu'il est fait référence au concept « d'effets anticoncurrentiels » mais note que l'IBPT n'a pas indiqué quand il pouvait être question de ce genre de pratique. Selon cet opérateur, il ne peut être question d'une pratique anti-concurrentielle lorsqu'une entreprise couvre ses coûts. Par contre, cet opérateur considère le gonflement artificiel de la base des coûts pris en compte dans le test comme étant une mesure anticoncurrentielle. Cela devient, selon cet opérateur, d'autant plus vrai lorsque l'entreprise dominante suit l'évolution tarifaire du marché, comme un « follower ». Cet opérateur constate par ailleurs que la justice n'offre aucun exemple de l'application du droit de la concurrence dans laquelle un tel ajustement des coûts serait opéré.
15. Un opérateur met en avant le caractère paradoxal du fait d'appliquer, au nom de la promotion de la concurrence et de l'efficacité, une augmentation artificielle des coûts pour éviter que des prix trop bas ne soient pratiqués.
16. Un opérateur demande quel est le statut des définitions concernant les prix d'éviction et les subventions croisées et quelle est l'utilité de les introduire dans le projet de Décision.
17. Un opérateur considère que la formulation au point 1.8 « in belangrijke mate actief zijn op de stroomopwaarts gelegen markt » est trop vague et estime qu'il serait préférable de la formuler en des termes plus économiques, tels que « een belangrijke mate van marktmacht op de stroomopwaartse markt ».

Section 2

Méthode d'évaluation des ciseaux tarifaires

Portée du test de ciseaux tarifaires

18. Un opérateur estime que le projet de décision devrait indiquer clairement qu'il s'applique à l'ensemble des marchés, y compris aux marchés mobiles. Selon lui, le projet de décision se réfère en introduction aux marchés de détail sur lesquels un opérateur a été désigné PSM, alors que les points 3.1 et 3.2 indiquent que le test peut être appliqué à deux marchés verticalement liés dont le marché de détail est concurrentiel. Cet opérateur argumente qu'il n'y a aucune raison de limiter le champ d'application du test aux marchés de la téléphonie et qu'il devrait être indiqué expressément que la décision peut s'appliquer aux marchés mobiles. Il devrait être précisé que cela ne serait le cas que si l'opérateur concerné se trouvait dans une position d'influencer significativement le degré de concurrence sur le marché de détail.
19. Un opérateur considère que le projet de décision devrait prévoir l'application du test au niveau de chaque type d'appels, lorsque les prix de gros sont orientés sur les coûts. Le projet de décision laisse ouvert le choix du niveau d'application du test, alors que la Court d'Appel, en relation avec le principe d'orientation sur les coûts, prévoit l'application du test au niveau de chaque type d'appels (voir Brussels, 12 mai 2006, RG 2004/AR/174, p. 17). Cet opérateur indique qu'il ressort de l'affaire mentionnée dans sa contribution que l'obligation d'orientation sur les coûts doit s'appliquer au niveau de chaque type d'appels et qu'elle a pour but de prévenir les cas de price squeeze. On peut en déduire, selon cet opérateur, que le test de price squeeze doit être effectué au niveau de chaque type d'appels.
20. Un opérateur maintient son point de vue selon lequel le test doit se pratiquer au niveau d'un marché pertinent. Cet opérateur estime également que le test doit prendre en compte les évolutions constatées sur les marchés concernés.
21. Un opérateur n'est pas d'accord avec l'Institut lorsque celui-ci justifie l'application du test au niveau des offres de détail par le fait que la concurrence se joue entre ces offres. Il est d'avis que la concurrence se joue entre une gamme complète de différentes offres de détail permettant aux clients de choisir le paquet qui répond le mieux à leurs profils et à leurs besoins. Selon cet opérateur, cela signifie qu'il convient d'adopter une approche basée sur le marché dans sa globalité.
22. Un opérateur estime que l'application du test à une offre sur mesure ou à un client individuel ne se justifie pas et qu'en tout état de cause, si l'IBPT envisageait malgré tout d'appliquer le test sur l'offre sur mesure, il conviendrait d'appliquer le test sur l'ensemble des services proposés au client.
23. Un opérateur constate que l'IBPT ne précise pas au point 2.9 ce qu'il entend par les « conditions particulières » dans lesquelles il appliquerait un test de price squeeze. Cet opérateur estime de ce fait qu'il est impossible pour les acteurs concernés d'appréhender de manière proactive et dans un contexte ex ante l'application d'un test de ciseaux tarifaires.
24. Un opérateur souhaite que l'IBPT précise dans le point 3.1 que l'application du test se limitera aux marchés pertinents sur lesquels l'IBPT a imposé des mesures de correction au niveau retail et sur lesquels l'IBPT a prévu de contrôler les tarifs à l'aide d'un test de price squeeze. Cet opérateur souhaite que l'IBPT précise dans le point 3.1 que l'application du test se limitera aux marchés de l'accès et des services téléphoniques publics en position déterminée.

25. Des opérateurs ne comprennent pas clairement pourquoi l'application du test de price squeeze au niveau de chaque appel ou de chaque minute d'appel serait plus lourde que l'application du test à un autre niveau.

Évaluation des coûts et des recettes

Forme du test

26. Des opérateurs voudraient savoir comment l'IBPT voudrait calculer les moyennes pondérées des prix et des coûts inclus dans le test. Ils estiment que les moyennes pondérées ne donnent pas une image juste de la réalité. Ils demandent à l'IBPT de justifier la raison pour laquelle il envisage de travailler avec des moyennes pondérées plutôt qu'avec des coûts réels.

Base de coûts

Choix du test

27. Des opérateurs ne comprennent pas pourquoi l'IBPT souhaiterait restreindre la prise en compte des coûts inévitables. En ne prenant pas en compte certains coûts inévitables, l'IBPT risque, selon eux, d'entraver l'investissement des opérateurs alternatifs. Ils suggèrent de ne garder que la première phrase du point 2.21. Dans le cas où l'IBPT souhaiterait conserver la seconde phrase, ces opérateurs demandent que l'IBPT précise la norme qui sera retenue pour effectuer la sélection entre les coûts inévitables inclus et exclus du test. Ils souhaitent que l'IBPT s'engage au minimum à justifier son choix.

Mesure des coûts

28. Un opérateur déclare être en faveur de l'utilisation des LRIC dans le test de price squeeze.
29. Un opérateur considère que l'application d'un test « EEO ajusté », qui prévoit la prise en compte des coûts inévitables supportés par les seuls opérateurs alternatifs, revient à appliquer une approche de type « cost-plus » encore plus contraignante qu'une approche purement « cost orientation ».
30. Un opérateur appréhende la notion de coûts inévitables de manière stricte, c'est-à-dire qu'il la considère comme équivalente à la notion de coûts essentiels. Il s'agit pour cet opérateur de prendre en compte les coûts des inputs pour lesquels aucune alternative n'existe en amont sur le marché. Il s'agit également de voir s'il n'existe pas de produit de détail substitut au produit analysé qui pourrait se passer de l'input et qui devrait de ce fait être exclu du test. Cet opérateur estime que cela conforte l'idée selon laquelle le test devrait être appliqué au niveau du marché intégrant tous les produits substitués et non au niveau d'un service. Il estime en outre que la considération du caractère essentiel des coûts s'applique également à tous les coûts wholesale. Cet opérateur note qu'à ce stade, l'IBPT est resté muet sur ces questions.
31. Un opérateur constate que l'IBPT n'envisage l'utilisation des LRIC que dans le cadre de l'application d'un test combinatoire. Cet opérateur estime que seuls les coûts incrémentaux doivent être pris en compte, quelque soit le champ d'application du test. Cet opérateur mentionne que tout test de price squeeze effectué sur base d'une approche FDC ne pourrait constituer une base solide pour identifier un price squeeze. Il estime qu'en l'absence de LRIC disponibles, il convient d'utiliser une alternative réaliste telle que l'utilisation des coûts variables directement attribuables. Cependant, il est exclu pour lui que le calcul de ces coûts ne soit prévu préalablement dans le système de comptabilisation des coûts.

Adaptation des coûts

Catégories de coûts à prendre en compte dans le test

32. Un opérateur argumente que rien n'exclut qu'un opérateur alternatif ne puisse démontrer une efficacité similaire, voir supérieure, à celle de l'opérateur dominant. Partir du principe qu'un opérateur alternatif sera toujours d'office moins efficace que l'opérateur historique en se basant uniquement sur le principe qu'il dispose de moins d'économies d'échelle pourrait conduire à des conclusions erronées. Cet opérateur indique qu'en l'absence d'une analyse d'efficacité plus approfondie démontrant l'impossibilité pour les opérateurs alternatifs d'atteindre un niveau d'efficacité similaire à celui de l'opérateur PSM, on ne peut exclure que l'ajustement des coûts à la hausse ne conduise à augmenter artificiellement le prix du marché et à favoriser les opérateurs les plus inefficaces, au détriment des clients finals. Cet opérateur fait remarquer à titre subsidiaire le manque d'indication quant à la façon dont l'IBPT pourrait procéder pour effectuer un tel ajustement.

Économies d'échelle

33. Des opérateurs souhaitent avoir des clarifications sur le choix d'un niveau de parts de marché de 25% comme pourcentage utilisé pour prendre en compte les économies d'échelles. Ils demandent des précisions supplémentaires sur les difficultés méthodologiques envisagées par l'IBPT dans l'application de l'ajustement.

Traitement des recettes

34. Des opérateurs ne sont pas d'accord avec la manière de prendre en compte les recettes sous la forme d'une moyenne pondérée des prix des produits démarqués et non démarqués. Selon eux, ce sont les revenus réels qui doivent être pris en compte.
35. Un opérateur indique qu'il conviendrait de prendre en compte la totalité des recettes générées par le marché pertinent au niveau duquel le test est appliqué. Par ailleurs, cet opérateur se demande si l'Institut envisage d'analyser des produits faisant l'objet de ristournes et générant des volumes importants (dont les ristournes évoluent en fonction du volume) en analysant séparément chaque palier de ristourne ou en reprenant au contraire l'ensemble des produits bénéficiant d'un discount, quelque soit le niveau du discount accordé. Cet opérateur estime qu'il est en tout état de cause nécessaire de prendre en compte les économies d'échelles qui découlent de la gestion d'un grand volume de services.

Mesure de la rentabilité

36. Des opérateurs estiment que quelque soit le niveau de l'investissement en capital retail, il convient de calculer un retour raisonnable sur ce dernier, sur base du WACC.
37. Des opérateurs souhaitent connaître ce que l'IBPT entend par « les premières années de leur lancement », au point 2.42, quand il est question de la rentabilité des produits. Ils se demandent si l'IBPT va effectuer un second test de price squeeze à la fin de cette période, et si l'on pourrait en déduire qu'un produit d'un opérateur PSM donnant lieu à un price squeeze pourrait être, pour la raison invoquée dans ce point, toléré par l'IBPT. Ces opérateurs considèrent que l'affirmation du point 2.42 est une affirmation forte qui risque de rendre hypothétique l'utilité d'un test de price squeeze. Ils demandent, si l'IBPT autorisait un opérateur PSM à lancer un produit faisant des pertes au cours des premières années, à ce que l'IBPT oblige l'opérateur PSM à adapter son offre de gros, de manière à permettre à un opérateur alternatif de fournir une offre semblable.

Horizon temporel

Section 3

Application du test

Application du test à différents marchés

38. Des opérateurs demandent de prévoir une procédure en deux étapes dans les cas où l'IBPT arriverait, au terme de la première étape, à conclure à l'absence d'indice pertinent. Ces opérateurs souhaiteraient pouvoir s'adresser au Conseil lorsqu'un service interne de l'Institut conclurait à l'absence d'indice. Si cela n'était pas envisageable, ces opérateurs demandent de prévoir une procédure d'appel.
39. Un opérateur s'interroge sur la pertinence de la vérification du caractère approprié du niveau des prix de gros dans les cas où l'IBPT détecterait un price squeeze dans les conditions décrites au point 3.1. Selon lui, il est plus que probable que l'orientation sur les coûts soit déjà d'application et que l'IBPT ait déjà vérifié les tarifs de gros. Cet opérateur considère, lorsqu'un marché de détail est concurrentiel, que l'IBPT ne peut imposer des remèdes sur ce marché et que l'application d'un test de price squeeze ne se justifie donc pas.
40. Un opérateur demande à ce que l'entreprise qui fait l'objet d'une enquête soit avertie lors de la première phase afin de respecter le droit de la défense. Cet opérateur se demande comment l'IBPT envisage de faire respecter les droits de la défense dans le laps de temps d'un mois auquel correspond la seconde phase. Ce délai lui semble irréaliste. Il considère en outre que le respect des droits de la défense implique que l'entreprise concernée par l'éventuel projet de décision puisse avoir été impliquée dans la procédure avant la publication d'un projet de décision.

Procédure

41. Des opérateurs demandent que l'IBPT prévoit un délai aux points 3.11 et 3.12 concernant la mise en œuvre de la décision de l'IBPT par l'opérateur et la vérification du respect des mesures correctives mises en place par l'opérateur PSM pour conduire à la suppression de l'effet de price squeeze.

M. Van Bellinghen
Membre du Conseil

G. Denef
Membre du Conseil

C. Rutten
Membre du Conseil

E. Van Heesvelde
Président du Conseil

