



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

---

**RÉACTION DE L'IBPT À L'AVIS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE DU 26 FÉVRIER  
2007 RELATIF AU PROJET DE DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT POUR LE MARCHÉ  
15 : ACCÈS ET DÉPART D'APPEL SUR LES RÉSEAUX TÉLÉPHONIQUES PUBLICS MOBILES**

Version du 21 mars 2007

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

Tél. 02 2268 903      Fax 02 2268 841      <http://www.ibpt.be>

<b>0</b>	<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>LE PROJET DE DÉCISION SUR LEQUEL PORTE CET AVIS .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>L'AVIS DU CONSEIL : OBJECTIF .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PROJET DE DÉCISION (PARAGRAPHE 10-12) .....</b>	<b>3</b>
<b>5</b>	<b>CONCERNANT LA DÉLIMITATION DU MARCHÉ .....</b>	<b>3</b>
5.1	L'ACCÈS ET LES DÉPARTS D'APPEL SUR UN RÉSEAU MOBILE ET L'ACCÈS ET LES DÉPARTS D'APPEL SUR UN RÉSEAU FIXE NE FONT PAS PARTIE DU MÊME MARCHÉ (PARAGRAPHE 13) .....	3
5.2	L'IBPT N'A PAS DÉFINI DE MARCHÉS DISTINCTS POUR LA CLIENTÈLE RÉSIDENTIELLE ET LA CLIENTÈLE NON RÉSIDENTIELLE (PARAGRAPHE 14) .....	4
5.3	LA DOMINANCE DE BELGACOM MOBILE EST RENFORCÉE PAR SON ALLIANCE AVEC BELGACOM (PARAGRAPHE 15) .....	4
5.4	LA SUBSTITUABILITÉ ASYMÉTRIQUE ENTRE LES RÉSEAUX 2G ET 3G (PARAGRAPHE 16) .....	4
5.5	L'EXCLUSION DES GSM-GATEWAYS DU PÉRIMÈTRE DU MARCHÉ (PARAGRAPHE 17) .....	5
5.6	LA NON SEGMENTATION ENTRE L'ACCÈS ET LE DÉPART D'APPELS (PARAGRAPHE 18) .....	5
5.7	LA PRISE EN COMPTE DE L'AUTOCONSOMMATION (PARAGRAPHE 19) .....	6
<b>6</b>	<b>CONCERNANT LE RAPPORT ENTRE LE MARCHÉ DE DÉTAIL ET LE MARCHÉ DE GROS .....</b>	<b>6</b>
6.1	L'ÉQUIVALENCE DES MARCHÉS DE GROS ET DE DÉTAIL (PARAGRAPHE 20-22) ..	6
<b>7</b>	<b>CONCERNANT LA QUESTION DE SAVOIR S'IL EXISTE DES OPÉRATEURS PUISSANTS SUR LE MARCHÉ.....</b>	<b>7</b>
7.1	UTILISATION DES PARTS DE MARCHÉ EN VOLUME (PARAGRAPHE 23 DÉBUT) .....	7
7.2	UTILISATION DE DONNÉES PÉRIMÉES (PARAGRAPHE 23 FIN) .....	7
7.3	REJET DE LA DOMINANCE CONJOINTE (PARAGRAPHE 24) .....	7
7.4	4 <sup>ÈME</sup> LICENCE ET BARRIÈRES À L'ENTRÉE (PARAGRAPHE 25) .....	8

## **0 Avant-propos**

L'IBPT souhaite remercier le Conseil de la concurrence pour son avis du 26 février 2007 relatif au projet de décision de l'IBPT pour le marché 15 (accès et départ d'appel sur les réseaux téléphoniques publics mobiles).

L'IBPT estime qu'il est opportun dans le cadre de la bonne collaboration entre l'autorité belge de concurrence et l'autorité belge de régulation de présenter ses observations détaillées concernant cet avis du Conseil de la concurrence.

L'IBPT tâchera dans la présente réaction de répondre aux éléments soulevés par le Conseil de la concurrence. La motivation contenue dans ce document doit être lue conjointement avec les éléments contenus dans son projet de décision.

La présente note suit la même structure que l'avis du Conseil de la concurrence.

## **1 Introduction**

L'IBPT prend note des remarques du Conseil de la concurrence quant au principe que les avis qu'il émet dans le cadre de cette consultation ne le lient pas dans l'exercice de ses fonctions d'autorité nationale de concurrence.

## **2 Le projet de décision sur lequel porte cet avis**

Ce chapitre n'appelle pas de commentaires.

## **3 L'avis du Conseil : objectif**

Ce chapitre n'appelle pas de commentaires.

## **4 Appréciation générale du projet de décision (paragraphe 10-12)**

Le Conseil de la concurrence se réfère à la révision de la Recommandation actuellement entreprise par la Commission européenne et à sa conclusion que le marché 15 tend vers une concurrence effective et qu'une régulation *ex ante* n'est donc plus appropriée. Le Conseil estime que l'IBPT s'est laissé influencer par ce point de vue et est arrivé à la même conclusion, c.-à-d. que le marché en question est concurrentiel, sans preuves convaincantes.

L'IBPT prend note de cette remarque, mais estime que ses conclusions quant à l'absence de puissance significative sur le marché 15 reposent sur la structure du marché, à savoir la présence sur ce marché de gros de trois offreurs potentiels ayant chacun un réseau d'envergure nationale.

## **5 Concernant la délimitation du marché**

### *5.1 L'accès et les départs d'appel sur un réseau mobile et l'accès et les départs d'appel sur un réseau fixe ne font pas partie du même marché (paragraphe 13)*

L'IBPT prend note de cette remarque mais estime qu'il s'agit bien de deux marchés séparés. En effet aucune autorité de régulation nationale ni autorité de concurrence n'a considéré à ce jour que la téléphonie fixe et la téléphonie mobile comme faisant partie du même marché pertinent.

### 5.2 *L'IBPT n'a pas défini de marchés distincts pour la clientèle résidentielle et la clientèle non résidentielle (paragraphe 14)*

Le Conseil de la concurrence constate qu'à l'opposé de ce que l'IBPT a fait sur les marchés fixes, il n'a pas défini de marchés distincts pour la clientèle résidentielle et non résidentielle.

L'IBPT prend note du constat du Conseil de la concurrence, qui ne se prononce pas vraiment pour ou contre l'une ou l'autre solution. L'IBPT estime que les deux types de marchés sont suffisamment différents : il est justifié de distinguer les marchés relatifs aux clientèles résidentielle d'une part en non résidentielle d'autre part dans le cas de la téléphonie fixe mais pas dans le cas de la téléphonie mobile, et ce en raison des différences technologiques importantes entre ces deux types d'activités. Pour la téléphonie mobile, les trois réseaux GSM déployés en Belgique sont en effet très similaires en termes de couverture et de technologie utilisée ce qui est de nature à permettre aisément aux opérateurs concernés de viser les différents segments de clientèle, ce qui est loin d'être vrai pour la téléphonie fixe. En outre, l'IBPT est d'opinion que, si cette scission peut être valable pour le marché de détail, elle ne l'est pas pour le marché de gros, le véritable objet de cette analyse de marché.

### 5.3 *La dominance de Belgacom Mobile est renforcée par son alliance avec Belgacom (paragraphe 15)*

Le Conseil de la concurrence suggère que la puissance de Belgacom Mobile sur le marché non résidentiel serait fortement influencée par la dominance de Belgacom sur les marchés fixes et qu'il serait question d'un effet de levier entre les deux marchés.

L'IBPT connaît l'existence de l'article 14(3) de la directive cadre (*Lorsqu'une entreprise est puissante sur un marché particulier, elle peut également être considérée comme puissante sur un marché étroitement lié, lorsque les liens entre les deux marchés sont tels qu'ils permettent d'utiliser sur un des deux marchés, par effet de levier, la puissance détenue sur l'autre marché, ce qui renforce la puissance de l'entreprise sur le marché.*) et l'article 55, § 3, alinéa 3 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques qui contient un texte similaire. Toutefois, l'IBPT ne connaît pas d'exemples d'analyses d'autres ARN où cet effet de levier a été utilisé pour déclarer une société puissante sur un marché en vertu de sa puissance sur un autre marché lié. En outre, il se pose le problème que Belgacom Mobile et Belgacom sont toujours des sociétés distinctes, malgré l'acquisition de la part de Vodafone par Belgacom ; déclarer Belgacom puissant sur le marché 15 où cette société est complètement absente n'a pas paru envisageable à l'IBPT. Enfin, une dominance simple de Belgacom (et/ou de Belgacom Mobile) sur le marché 15 semble difficile à établir car deux autres opérateurs, Base et Mobistar, ont tous les deux un réseau national qui offre une alternative acceptable pour tout MVNO ayant reçu un refus de Belgacom Mobile.

### 5.4 *La substituabilité asymétrique entre les réseaux 2G et 3G (paragraphe 16)*

Le Conseil de la concurrence est d'accord avec l'IBPT que les services sur un réseau 2G peuvent être substitués par des services pareils sur un réseau 3G mais fait

remarquer que cette substituabilité ne fonctionne pas dans le sens inverse, c.-à-d. qu'un réseau 2G ne peut pas fournir les nouveaux services offerts sur un réseau 3G. Par conséquent, dès que le réseau 3G atteindra la maturité, ce qui peut être prévu à l'horizon de cette analyse, le roaming national s'imposera.

L'IBPT répond que cette absence de substituabilité ne saurait cependant justifier ni une segmentation de ces services 2G et 3G, ni l'imposition d'une obligation de roaming national à Belgacom Mobile eu égard au caractère émergent de ces marchés de nouveaux services. En outre, il est impossible d'imposer un quelconque remède de ce type sans avoir établi au préalable une puissance significative sur le marché, ce qui n'a pas été possible en l'espèce.

#### *5.5 L'exclusion des GSM-gateways du périmètre du marché (paragraphe 17)*

Le Conseil de la concurrence constate que l'IBPT exclut les GSM-gateways du périmètre du marché 15 et s'interroge en quoi ces GSM-gateways diffèrent des autres fournisseurs d'accès indirects. Il se réfère également à la question préjudicielle que la Cour d'appel de Bruxelles a posée à la Cour de justice des communautés européennes.

Suite aux interrogations du Conseil de la concurrence, l'IBPT ne peut que confirmer que l'activité de GSM-gateways ne saurait être considérée comme une forme d'accès au réseau mobile au sens de l'accès visé par le marché 15. Comme déjà expliqué, les GSM-gateways visant à offrir à des opérateurs une solution de substitution à la terminaison normale d'appels sur les réseaux mobiles, ils relèvent par conséquent du marché 16 et ils ne sauraient dès lors relever simultanément de deux marchés traitant de services qui sont mutuellement exclusifs (en l'occurrence les marchés 15 et 16). Si, en réponse à la question préjudicielle, la Cour de justice devait estimer que la notion d'accès au sens des directives comprend également la mise à la disposition d'une autre entreprise d'une carte SIM dans l'hypothèse où cette carte SIM est utilisée par cette entreprise dans des appareils GSM gateways pour fournir à des tiers des services permettant d'éviter les points d'interconnexion, l'Institut tiendrait alors compte de ce changement de conditions juridiques pour lancer une nouvelle procédure d'analyse du marché 15. Les passerelles GSM seraient intégrées dans le marché pertinent et le caractère concurrentiel de celui-ci serait ensuite réexaminé à la lueur de l'élargissement de sa définition.

#### *5.6 La non segmentation entre l'accès et le départ d'appels (paragraphe 18)*

Le Conseil de la concurrence constate que la non segmentation entre l'accès et le départ d'appels découle de l'absence de l'obligation de la (pré)sélection du transporteur et estime que ce motif n'est pas concluant puisque cette obligation peut être imposée aux opérateurs concernés.

L'IBPT tient à préciser d'abord que les conditions de fourniture des services d'accès et de départ d'appels diffèrent substantiellement entre réseaux fixes et réseaux mobiles. Sur ces derniers, ces prestations sont toujours offertes conjointement, et ce contrairement aux pratiques appliquées sur les réseaux fixes, ce qui justifie l'inclusion de ces deux prestations dans le même marché. Cette approche a été dûment motivée par la Commission européenne dans sa Recommandation du 11 février 2003 et est d'ailleurs suivie par toutes les ARN des Etats Membres de l'Union européenne. Dans leurs analyses du marché 15, aucune ARN n'a imposé la (pré)sélection du

transporteur aux opérateurs mobiles. En outre, un tel remède serait impossible sans avoir conclu au préalable à l'existence d'un opérateur puissant sur le marché, ce qui n'a pas été possible en l'espèce.

### 5.7 *La prise en compte de l'autoconsommation (paragraphe 19)*

Le Conseil de la concurrence se déclare peu convaincu par le test SSNIP que l'IBPT utilise dans son analyse et prétend que d'autres facteurs conditionnent l'entrée de Belgacom Mobile sur le marché.

L'IBPT se réfère à ce qui a été écrit à la page 8 du projet de décision que le « *test SSNIP constitue un guide d'analyse utile, mais ne saurait non plus être utilisé comme une procédure générique de définition des marchés* ». L'IBPT reste convaincu que l'offre potentielle émanant de Belgacom Mobile est un facteur qui limite la possibilité des deux autres opérateurs de se comporter de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et des consommateurs. Par ailleurs, l'IBPT a indiqué (à la page 59 du projet de décision) que l'autofourniture doit être prise en compte dans *l'analyse* du marché, ce qui est cohérent avec son approche sur d'autres marchés. En ce qui concerne la définition du marché pertinent de produits, il n'a pas été nécessaire de prendre en compte l'autofourniture car il existe déjà un marché 'marchand' pour l'accès par les MVNO aux réseaux GSM en Belgique. Ce marché pertinent de produits est donc défini sans recours à l'autofourniture.

## **6 Concernant le rapport entre le marché de détail et le marché de gros**

### 6.1 *L'équivalence des marchés de gros et de détail (paragraphe 20-22)*

Le Conseil de la concurrence estime que l'approche qui consiste à prendre en compte l'autoconsommation et d'estimer les parts de marché sur la base des parts de marché sur le marché de détail doit être nuancée parce qu'elle donne l'impression que le marché en amont est équivalent au marché en aval.

Tout d'abord, l'IBPT précise que les analyses effectuées par l'Institut sur le marché de détail de la téléphonie mobile n'ont pas permis de mettre en évidence des problèmes de concurrence justifiant d'imposer des mesures de réglementation *ex ante* sur ce marché. Toutefois il n'est évidemment pas exclu que certains comportements sur ce marché puissent faire l'objet de mesures *ex post*. La décision de l'Institut de déclarer que le marché 15 est suffisamment compétitif ne porte évidemment en aucune manière atteinte aux compétences d'autres instances, en particulier le Conseil de la Concurrence, pour intervenir à l'encontre d'éventuels abus qui seraient constatés sur le marché de détail de la téléphonie mobile. En outre, l'IBPT n'a jamais prétendu que les conditions de concurrence sont les mêmes sur les deux marchés. Si l'autoconsommation est prise en compte, les parts de marché sur le marché de détail sont une bonne approximation des parts de marché sur le marché de gros, pourvu que les parts de marché des MVNO ne soient pas trop élevées, ce qui est actuellement le cas. L'IBPT s'est seulement prononcé sur les conditions de concurrence sur le marché de gros, puisque le marché de détail n'est pas pertinent au sens qu'il n'est pas susceptible d'être régulé *ex ante*. Néanmoins, l'IBPT admet que la conclusion que le marché de détail n'est pas pertinent, mérite d'être énoncée plus clairement et il adapte le texte de la décision en conséquence.

## **7 Concernant la question de savoir s'il existe des opérateurs puissants sur le marché**

### *7.1 Utilisation des parts de marché en volume (paragraphe 23 début)*

Le Conseil de la concurrence se demande si les parts de marché en volume sont les plus appropriées pour calculer la dominance d'un opérateur sur le marché 15 et pourquoi l'IBPT ne s'est pas basé sur les parts de marché en valeur.

L'IBPT tient à souligner que les parts de marché sur le marché de détail, qu'il s'agisse de nombre de clients ou du nombre de minutes, ne permettent pas seules d'apprécier la présence ou l'absence d'un opérateur puissant sur le marché 15. Aux yeux d'un MVNO désirant rentrer sur le marché, ce qui compte avant tout est de pouvoir s'appuyer sur un réseau hôte couvrant la totalité du territoire belge. Le nombre de clients de ce réseau importe finalement relativement peu. Ainsi, dans un marché où il existe trois opérateurs mobiles contrôlant chacun un réseau national, chaque opérateur offre une alternative crédible pour un MVNO désirant entrer sur le marché. Cet élément limite l'intérêt de l'analyse des parts de marché sur le marché de détail car l'analyse des parts de marché ne permet pas directement d'apprécier la possibilité pour tel ou tel opérateur mobile belge de se comporter, sur le marché 15, de manière indépendante de ses concurrents et clients. Le projet de décision a été modifié pour rendre ce point plus clair.

### *7.2 Utilisation de données périmées (paragraphe 23 fin)*

Le Conseil de la concurrence reproche à l'analyse que les données utilisées datent de fin 2005 et sont donc quelque peu périmées.

L'IBPT admet que les données statistiques utilisées ne sont plus les plus récentes (notamment à cause de la longueur de la procédure de l'analyse de marchés en cours) et met à jour les graphiques et les tableaux.

### *7.3 Rejet de la dominance conjointe (paragraphe 24)*

Le Conseil de la concurrence fait remarquer que l'IBPT a rejeté l'existence d'une puissance conjointe parce qu'il n'a pas constaté de rétorsions de Belgacom Mobile et Mobistar lorsque BASE a entamé la collaboration avec des MVNO. Le Conseil se demande si les offres agressives de Belgacom Mobile ne peuvent pas être interprétés comme telles et, dans la négative, si l'absence de rétorsion n'est pas causée par l'importance tout à fait relative des parts de marché des MVNO.

L'Institut ne peut que confirmer n'avoir pas constaté jusqu'à présent de mécanisme de rétorsion sur le marché 15. Cette constatation n'exclut évidemment pas qu'ultérieurement, suite par exemple à un changement de stratégie, de tels mécanismes puissent se produire en Belgique. L'agressivité des offres pratiquées par les trois opérateurs mobiles sur le marché de détail ne saurait être assimilée à une volonté de rétorsion suite au fait que BASE et/ou Mobistar aient entamé une collaboration avec des MVNO, mais est plutôt révélatrice d'un climat de concurrence entre les trois acteurs sur ce marché de la téléphonie mobile en Belgique. À cela, on peut ajouter que, pour prouver une dominance conjointe, une panoplie de conditions doit être remplie. Tout d'abord, le marché doit répondre à des caractéristiques

précises, telles l'arrivée à maturité, la stagnation ou la demande modérée de la demande, la faible élasticité de la demande, les produits homogènes, les structures de coût analogues, les parts de marchés similaires, l'absence d'innovations techniques, l'absence de capacité excédentaire, l'existence d'importantes barrières à l'entrée, l'absence de contre-pouvoir des acheteurs, l'absence de concurrence potentielle, les diverses sortes de liens entre les entreprises concernées, les mécanismes de rétorsion et l'absence ou la possibilité réduite de concurrence par les prix. L'IBPT estime que le marché ne répond pas suffisamment à la plupart de ces caractéristiques.

#### *7.4 4<sup>ème</sup> licence et barrières à l'entrée (paragraphe 25)*

Le Conseil de la concurrence se demande si l'exemple de la quatrième licence invendue, que l'IBPT cite, ne prouve pas au contraire que les barrières à l'entrée sont très élevées.

L'IBPT suppose que les observations du Conseil de la Concurrence à propos de la possibilité d'un quatrième opérateur mobile en Belgique résultent apparemment d'un malentendu. Dans la section 2.2.3 du projet de décision relative au marché 15, il est clairement indiqué qu'il existe, dans l'attribution du spectre radioélectrique, une possibilité d'octroyer une quatrième licence de l'espèce en Belgique et que le manque d'intérêt patent pour cette quatrième licence, en particulier à l'occasion de la vente aux enchères des licences UMTS en 2001, a mis en évidence l'absence sur le plan technique de véritables barrières à l'entrée sur le marché en question. Le développement encore modeste de nouveaux opérateurs MVNO témoigne par ailleurs de l'absence de barrières structurelles.