



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

**REACTION DE L'IBPT A L'AVIS DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE DU 15 JUI
2006 RELATIF AU PROJET DE DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT POUR LE MARCHE
16 DE LA TERMINAISON D'APPEL VOCAL SUR LES RESEAUX MOBILES INDIVIDUELS,
SELECTIONNE DANS LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE DU
11 FEVRIER 2003**

5 juillet 2006

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

Tél. 02 2268 903

Fax 02 2268 841

<http://www.ibpt.be>

0	AVANT-PROPOS	2
1	INTRODUCTION	2
2	RÉSUMÉ DU PROJET DE DÉCISION	2
3	REMÈDES: LES TARIFS DE TERMINAISON MOBILE	2
3.1	COMPARAISON AVEC LES AUTRES PAYS EUROPEENS.....	2
3.1.1	<i>Position du Conseil de la concurrence.....</i>	2
3.1.2	<i>Considérations de l'IBPT sur le « benchmarking » et l'orientation sur les coûts</i>	3
3.1.3	<i>Scénarios alternatifs.....</i>	4
3.1.4	<i>Objectifs du cadre réglementaire et du droit de la concurrence.....</i>	5
3.1.5	<i>Conclusion sur le caractère asymétrique des charges MTR</i>	6
3.2	HARMONISATION DES STRUCTURES TARIFAIRES DES CHARGES MTR	7
3.2.1	<i>Position du Conseil de la concurrence.....</i>	7
3.2.2	<i>Considérations de l'IBPT sur l'objectif de l'harmonisation des structures tarifaires</i>	7
3.2.3	<i>Conclusion</i>	8
3.3	CONCLUSIONS.....	8

0 Avant-propos

L'IBPT souhaite remercier le Conseil de la concurrence pour son Avis du 15 juin 2006 relatif au Projet de Décision du Conseil de l'IBPT relative au marché 16 de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels.

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

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

1 Introduction

Ce chapitre n'appelle pas de commentaires

2 Résumé du projet de décision

Ce chapitre n'appelle pas de commentaires

3 Remèdes: les tarifs de terminaison mobile

3.1 Comparaison avec les autres pays européens

3.1.1 Position du Conseil de la concurrence

Dans son avis du 15 juin 2006, le Conseil de la concurrence se fonde essentiellement sur la comparaison (« *benchmarking international* ») en matière de régulation des charges MTR pour la terminaison d'appels sur les réseaux mobiles avec les autres pays européens, et ce sur la base

notamment des informations fournies par l'Institut (sources : Cullen International et IRG), pour conclure que (§ 15 de l'avis du Conseil de la concurrence) :

- l'asymétrie entre les tarifs MTR des différents opérateurs mobiles en Belgique est très grande et va devenir la plus élevée parmi les Etats membres ;
- un tel degré d'asymétrie ne semble a priori conforme ni avec les objectifs du cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques, ni avec les objectifs du droit de la concurrence ;
- le projet de décision de l'IBPT ne motive pas en quoi il serait justifié d'appliquer en Belgique un modèle de régulation à ce point différent des autres pays européens.

Le Conseil de la concurrence indique que le document d'analyse de l'IBPT ne motive pas suffisamment l'approche suivie par l'Institut en plaçant la Belgique dans une situation unique en Europe en ce qui concerne les différences tarifaires en matière de tarifs d'interconnexion et constate que, en l'absence de cette motivation, l'approche suivie par l'IBPT serait pour l'instant prima facie contraire aux objectifs du droit de la concurrence.

Toutefois, le Conseil de la concurrence ne motive pas en quoi l'approche proposée pour la régulation des charges MTR en Belgique serait incompatible avec le cadre réglementaire européen et avec le droit de la concurrence.

L'IBPT tâchera dans la présente réaction de répondre aux éléments soulevés par le Conseil de la concurrence. Toutefois la motivation contenue dans ce document ne saurait être lue séparément des éléments soutenant l'approche dans le cadre de son analyse de marché. L'IBPT se réfère à la section 2.3. de son document d'analyse intitulée « *Développement des remèdes appropriés* ».

3.1.2 Considérations de l'IBPT sur le « benchmarking » et l'orientation sur les coûts

L'IBPT souhaite en premier lieu rappeler que, conformément aux positions en ce sens exprimées par la Commission européenne, le « benchmarking » ne saurait constituer en tant que tel un outil de régulation du marché et qu'il n'appartient pas à l'IBPT d'évaluer le bien-fondé des mesures réglementaires mises en œuvre dans les autres Etats membres de l'Union européenne.

En outre, l'orientation sur les coûts, qui est l'un des remèdes prévus dans le cadre réglementaire, peut être mise en œuvre de diverses manières et la Commission européenne elle-même, interrogée en 2003 par l'IBPT à ce sujet, a admis qu'il appartient aux Autorités Nationales de Régulation des Etats membres de fixer les modalités exactes de mise en œuvre dudit principe d'orientation sur les coûts.

C'est pourquoi l'IBPT a développé, avec l'aide d'un consultant externe, un modèle générique « top down LRIC » de coûts des trois opérateurs mobiles belges concernés, établi de manière parfaitement non discriminatoire et objective, en vue de refléter au mieux la structure réelle des coûts de ces trois entreprises dans le contexte d'une approche prospective à long terme. Ce modèle générique conduit, pour le service de terminaison d'appels, à des coûts de production qui sont encore clairement différenciés entre les trois opérateurs mobiles belges et il paraît par conséquent normal et justifié de prendre ces différences en compte dans le mécanisme de régulation des charges MTR pendant la période de régulation visée (jusqu'en 2008). Il se peut

que, dans d'autres pays européens, la situation spécifique du marché mobile ne justifie pas l'approche retenue par l'IBPT consistant à réguler les tarifs MTR sur la base des coûts réels objectivement encourus par les trois opérateurs concernés.

Enfin, dans le § 10, 4^{ième} alinéa de son avis du 15 juin 2006, le Conseil de la concurrence indique qu'en 2008, Base serait, à une exception près, l'opérateur mobile avec les charges MTR (à savoir 10,41 €cent par minute) les plus élevées en Europe. Sur la base du tableau 23 (« *Mobile Call Termination – Market 16* ») publié par Cullen International, cette interprétation doit cependant être relativisée :

- sur les Etats membres de l'Union Européenne pris en considération dans ce tableau, seuls les pays suivants auront leurs tarifs MTR inférieurs à ceux de Base en Belgique : Autriche, Danemark, Italie, Suède et Royaume-Uni ;
- dans la plupart des autres Etats membres, les ARN n'ont encore adopté aucune décision précise fixant l'évolution des charges MTR dans le cadre de l'analyse du marché 16 : Finlande, Allemagne, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Espagne ;
- enfin, deux Etats membres (France et Portugal) ont publié une évolution des charges MTR qui ne va pas au-delà de l'année 2006 avec des niveaux de prix qui restent encore supérieurs à ceux prévus pour Base en 2008.

3.1.3 Scénarios alternatifs

Avant de finaliser son projet de décision, l'IBPT avait évalué d'autres scénarios de régulation possibles en estimant l'impact de ces divers scénarios à la fois sur les trois opérateurs mobiles, sur les opérateurs fixes et sur les consommateurs en Belgique. Les analyses effectuées par l'IBPT ont permis de conclure que l'approche finalement retenue, consistant en un alignement graduel des tarifs MTR des trois opérateurs concernés sur leurs coûts tels qu'ils sont déterminés par le modèle générique, constitue une solution optimale et équilibrée en termes d'impact sur les opérateurs et les consommateurs ainsi que du point de vue de la sécurité juridique du dispositif proposé.

En particulier, puisque les coûts objectifs de production du service de terminaison d'appels des trois opérateurs mobiles belges diffèrent aussi nettement, tout autre scénario consistant à s'écarter des résultats du modèle générique de coûts et à imposer une baisse sur la base d'autres paramètres aurait nécessairement dû consister à (en ne considérant pour la simplicité du raisonnement que les deux opérateurs – Belgacom Mobile et Base – dont les coûts sont les plus différents) :

- soit permettre à Belgacom Mobile d'appliquer un tarif supérieur à ses propres coûts. Cela reviendrait à accorder à cet opérateur qui bénéficie toujours d'une position très forte sur le marché belge un avantage supplémentaire sur ses deux concurrents, et aurait des effets potentiellement anti-concurrentiels car Proximus pourrait utiliser cette marge supplémentaire pour asseoir ou renforcer sa position sur le marché de détail ;
- soit contraindre Base (et peut-être aussi Mobistar) à opérer au-dessous de ses coûts propres. Cela pourrait aussi avoir des effets potentiellement anti-concurrentiels et

fragiliserait la position de Base sur le marché de détail ainsi que l'équilibre financier de cet opérateur.

Ces observations concernant les difficultés que soulèverait immanquablement toute autre approche que le scénario développée par l'IBPT sont liées à la mise en œuvre du modèle générique de coûts de type « top-down » et ne préjugent en aucune manière de la politique réglementaire qui pourrait s'appliquer au-delà de la présente période d'analyse.

3.1.4 Objectifs du cadre réglementaire et du droit de la concurrence

Conformément aux objectifs poursuivis par le droit de la concurrence, le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques poursuit un triple objectif¹ de recherche de l'efficacité économique, de promotion de la concurrence et de prise en compte de l'intérêt des consommateurs. Ce triple objectif est réaffirmé dans le contexte des méthodologies de coûts et de tarifs² : « *Les autorités réglementaires nationales veillent à ce que tous les mécanismes de récupération des coûts ou les méthodologies de tarification qui seraient rendues obligatoires visent à promouvoir l'efficacité économique, à favoriser une concurrence durable et à optimiser les avantages pour le consommateur* ».

Comme déjà expliqué dans son projet de décision relative au marché 16, l'IBPT est d'avis que l'approche qu'il propose constitue un compromis équilibré en vue de rencontrer au mieux ce triple objectif réglementaire :

- a. **efficacité économique** : le modèle générique de coûts qui fonde le projet de décision en question comporte plusieurs éléments prospectifs de type « *forward looking* » qui sont de nature à inciter les opérateurs concernés, et tout particulièrement ceux avec les plus faibles parts de marché, à faire preuve d'une plus grande efficacité : (1) utilisation de la méthodologie LRIC (« *Long Run Incremental Cost* ») de calcul des coûts incrémentaux à long terme, (2) forte convergence à moyen terme des modèles de marché et de trafic (3) exclusion des coûts commerciaux (lesquels avaient été pris en considération dans les précédents modèles de coûts de Proximus et de Mobistar) et (4) imposition aux trois opérateurs mobiles d'une valeur sectorielle unique pour le WACC (« *Weighted Average of Cost of Capital* »). Comme le dit correctement le Conseil de la concurrence dans son avis du 15 juin 2006, l'application du modèle de coûts de l'Institut mène à un niveau de MTR efficient pour chacun des trois opérateurs ;
- b. **promotion d'une concurrence durable** : le maintien d'une certaine asymétrie des charges MTR préserve les possibilités de croissance des opérateurs les moins puissants du marché. Dans un marché limité à seulement trois acteurs, il paraît essentiel de veiller au maintien d'une concurrence effective fondée sur une pluralité d'opérateurs tout en les incitant à améliorer leur efficacité, ce qui est réalisé en imposant le glide path basé sur le modèle générique de coûts. Si l'IBPT imposait une baisse tarifaire soit en permettant à

¹ Voir article 8 de la directive « Cadre » du 7 mars 2002.

² Voir article 13 de la Directive « Accès » du 7 mars 2002.

Belgacom Mobile d'appliquer un tarif supérieur à ses propres coûts, soit en contraignant Base (et peut-être aussi Mobistar) à opérer au-dessous de ses coûts propres, ceci aurait des effets potentiellement anti-concurrentiels sur le marché. En effet permettre à Belgacom Mobile d'appliquer un tarif supérieur à ses propres coût donnerait à l'opérateur le plus puissant sur le marché belge (Belgacom Mobile) un avantage supplémentaire (c'est-à-dire une marge supplémentaire) sur ses deux concurrents par lequel il pourrait asseoir ou renforcer sa position sur le marché de détail (par exemple avec l'utilisation de subventions croisées). Contraindre Base (et peut-être aussi Mobistar) à opérer au-dessous de ses coûts propres fragiliserait la position concurrentielle de Base sur le marché de détail. La dynamique du marché mobile en Belgique a conduit la société Base à développer un modèle économique qui la rend actuellement très dépendante des revenus *wholesale* d'interconnexion, lesquels représentent environ un tiers du chiffre d'affaires total de cette entreprise. Tout autre scénario que celui proposé par l'IBPT consistant à imposer une symétrie brutale et rapide entre les charges MTR en Belgique aurait un effet potentiellement disruptif qui pourrait encore à l'heure actuelle entraîner l'éviction de cet acteur sur le marché, et pourrait limiter le développement de la concurrence. En effet, après une période de stagnation au cours de laquelle la situation financière de Base s'était avérée précaire, l'IBPT est d'avis que, même si la situation de la société s'est significativement améliorée depuis environ une année, la position de cet opérateur sur le marché reste encore fragile. Ce constat peut notamment être établi sur la base de la répartition des revenus entre les opérateurs mobiles belges (Base n'avait encore que 13,4% des revenus en 2005). Il est donc légitime de fonder à court terme la régulation des charges MTR des trois opérateurs mobiles belges sur la base des coûts réellement encourus. et, dans un souci de non discrimination, la même approche doit nécessairement s'appliquer aux trois sociétés concernées ;

- c. **intérêt des consommateurs** : les baisses substantielles des charges MTR (de l'ordre de 50% sur deux années) qui résulteront du mécanisme de « *glide path* » proposé par l'IBPT devraient profiter largement tant aux clients résidentiels qu'aux clients professionnels et aux entreprises ainsi d'ailleurs qu'aux opérateurs fixes alternatifs. La question de la transparence tarifaire liée au caractère asymétrique des charges MTR n'est pas nécessairement très pertinente dans la mesure où une proportion croissante de la clientèle opte de toute façon pour des formules tarifaires à prix unique (ATAN = « *AnyTime, Any Network* »).

3.1.5 Conclusion sur le caractère asymétrique des charges MTR

La structure du marché belge de la téléphonie mobile justifie, à titre transitoire, le maintien d'une certaine asymétrie entre les charges de terminaison MTR des trois opérateurs concernés en vue de permettre le développement d'une concurrence équitable et durable entre ces opérateurs au bénéfice des utilisateurs finals. Il est à noter, qu'à l'issue de la période d'analyse considérée (2006-2008), l'IBPT entend faire converger les charges de terminaison MTR des opérateurs mobiles vers des niveaux symétriques. Cette mesure de convergence vers des tarifs symétriques s'appuiera vraisemblablement sur un modèle de coûts « bottom up » et devra de toute façon être confirmée lors d'une prochaine analyse de marché.

En conclusion, l'IBPT est d'avis que son projet de décision est en accord avec les objectifs du cadre réglementaire et du droit de la concurrence dans la mesure où l'approche proposée par l'IBPT permet globalement de satisfaire de manière optimale l'efficacité économique, la promotion de la concurrence et la préservation de l'intérêt des consommateurs.

3.2 Harmonisation des structures tarifaires des charges MTR

3.2.1 Position du Conseil de la concurrence

Dans son avis du 15 juin 2006, le Conseil de la concurrence s'interroge sur l'objectif poursuivi par l'IBPT en harmonisant certains éléments des structures tarifaires des charges MTR, comme la définition des heures pleines (« *peak* ») et des heures creuses (« *off-peak* ») et le niveau de la charge d'établissement d'appel (« *set-up* »).

Le Conseil de la concurrence indique qu'en absence de cette motivation, la mesure lui semblerait non proportionnelle.

3.2.2 Considérations de l'IBPT sur l'objectif de l'harmonisation des structures tarifaires

L'objectif poursuivi par l'IBPT avec ces principes d'harmonisation est la protection de l'intérêt des consommateurs, ce qui constitue, comme rappelé plus haut, l'un des trois objectifs essentiels du cadre réglementaire européen relatif aux communications électroniques. En effet, la protection des utilisateurs de services de télécommunications requiert un minimum de transparence tarifaire de manière à leur permettre de comparer valablement les différents tarifs pratiqués sur le marché et de choisir par conséquent leur fournisseur de services en connaissance de cause.

Or, des différences artificielles en matière de tarifs pratiqués par les opérateurs portant sur les éléments précités tels que la définition des heures « *peak* » et « *off-peak* » ou le niveau de la charge de « *set-up* » sont clairement de nature à empêcher les utilisateurs à procéder à une comparaison tarifaire pertinente. Certes il s'agit de tarifs applicables au niveau « *wholesale* » entre opérateurs mais les charges MTR constituent l'une des principales composantes de coûts pour la fixation des tarifs « *retail* » des appels à destination des réseaux mobiles, tant pour les appels M2M (« *Mobile vers Mobile* ») que F2M (« *Fixe vers Mobile* »). Les principes tarifaires appliqués au niveau wholesale influencent par conséquent les pratiques tarifaires au niveau retail et impactent donc la transparence des tarifs pour les utilisateurs au niveau retail.

Il suffit à titre d'exemple de prendre le cas des tarifs « normaux » pratiqués par Belgacom pour les appels F2M. Depuis la modification de la définition des heures *peak* par Base en 2003, la définition des heures « *peak* » pour les appels F2M diffère en fonction du réseau mobile belge qui est appelé car Belgacom a reflété dans les tarifs retail en question ces différences de définition des heures « *peak* » : de 8h00 à 19h00 pour les appels vers Proximus et Mobistar et de 10h00 jusqu'à 22h00 pour les appels vers Base. Il paraît certain que très peu de client du réseau fixe de Belgacom sont conscients de cette différence de définitions, même si les tarifs en question sont adéquatement publiés par Belgacom (notamment sur son website). La majorité des clients ne se rend par conséquent pas compte qu'un appel passé en soirée (jusqu'à 22h00) vers le réseau de Base est facturé au tarif applicable aux appels « *peak* ».

En proposant l'harmonisation de certains principes des structures tarifaires des charges MTR, l'IBPT ne fait que revenir à la situation qui prévalait en Belgique avant 2003, c'est-à-dire avant la modification de la définition des heures « *peak* » de Base. A l'époque, l'IBPT avait estimé que la demande de Base, qui n'avait pas été déclaré puissant (SMP), était raisonnable et par conséquent conforme à l'ancienne loi du 21 mars 1991. Cependant, la situation du marché a profondément évolué et les trois opérateurs mobiles sont désormais puissants (SMP) sur le marché 16 de la terminaison d'appels sur leurs réseaux respectifs.

Il convient aussi de souligner que la proposition d'harmonisation de certains principes des structures tarifaires en matière de charges MTR ne porte nullement atteinte à la liberté des opérateurs de différencier les autres composantes des tarifs en question tout en respectant le niveau moyen de prix qui leur est imposé par le biais du mécanisme de « *price cap* ».

En proposant l'harmonisation de certains principes des structures tarifaires des charges MTR, l'IBPT veut contribuer à une meilleure transparence des prix retail. Mais cette mesure ne limite aucunement la liberté des opérateurs dans la fixation de leurs prix retail : ainsi par exemple un opérateur dispose toujours de la faculté de proposer un tarif retail ATAN, même si les charges MTR ne sont pas de type ATAN. L'harmonisation de certains principes des structures tarifaires des charges MTR ne porte en aucune manière préjudice à la liberté dont bénéficient les opérateurs mobiles pour la fixation de leurs plans tarifaires au niveau retail.

Il est également important de noter que l'harmonisation de ces principes n'implique, pour les opérateurs concernés, aucun coût supplémentaire ni aucune perte de revenus, alors que cette mesure contribue à assurer une transparence sur les tarifs proposés aux clients des différents opérateurs de réseaux de télécommunications.

Enfin, on soulignera que cette mesure d'harmonisation visant à assurer autant que possible la protection de l'intérêt des consommateurs est également cohérente avec les remèdes proposés par l'IBPT sur le marché 9 correspondant, à savoir le marché de la terminaison d'appels sur les réseaux téléphoniques publics fixes.

3.2.3 Conclusion

L'objectif d'harmonisation de la structure tarifaire des charges MTR a pour objectif de contribuer à une meilleure transparence tarifaire, et ce dans l'intérêt de tous les utilisateurs de services de télécommunications en Belgique. Cette mesure est justifiée au regard des pratiques passées de certains opérateurs d'appliquer de fortes différences dans la définition des plages horaires. Enfin, elle est proportionnée car elle n'implique aucun coût supplémentaire et n'entraîne aucune perte de revenus pour les opérateurs concernés, tout en ne contraignant pas la définition de leur stratégie tarifaire sur le marché de détail.

3.3 Conclusions

Dans son avis du 15 juin 2006, le Conseil de la concurrence a fondé l'essentiel de son analyse sur la comparaison avec la situation en matière de régulation des charges MTR dans les autres pays européens (« *benchmarking* »). L'IBPT est évidemment conscient des différences entre les mécanismes de régulation du marché 16 proposés en Belgique et dans d'autres pays européens. Toutefois, l'IBPT estime que la situation actuelle du marché belge de la téléphonie mobile

requiert de fonder la régulation des charges MTR, pour la période 2006 –2008 , sur les coûts réels et objectifs des trois opérateurs mobiles concernés, tels que déterminés dans le cadre d'une approche prospective par le modèle générique de coûts qui a été développé en 2005 par l'IBPT. A l'issue de la période d'analyse considérée, l'IBPT entend faire converger les charges de terminaison MTR des opérateurs mobiles vers des niveaux symétriques. Cette décision, qui s'appuiera vraisemblablement sur un modèle de coût « bottom up », devra être confirmée lors de la prochaine analyse du marché. L'IBPT ne peut donc marquer son accord à l'égard de l'analyse du Conseil de la concurrence selon laquelle l'approche proposée par l'Institut ne serait pas conforme aux objectifs ni du cadre réglementaire européen relatif aux communications électroniques, ni du droit de la concurrence. Au contraire, l'approche retenue par l'IBPT constitue un compromis équilibré entre les différents intérêts en présence (les trois opérateurs mobiles, les opérateurs fixes et les consommateurs) et satisfait au triple objectif du cadre réglementaire, à savoir l'efficacité économique, la promotion de la concurrence et l'intérêt des consommateurs.

En ce qui concerne les mesures d'harmonisation proposées pour les structures tarifaires des charges MTR, l'IBPT est d'avis qu'elles sont de nature à contribuer à une meilleure transparence tarifaire, et ce dans l'intérêt de tous les utilisateurs de services de télécommunications en Belgique.

En conclusion, l'IBPT estime avoir suffisamment motivé dans son document d'analyse de marché et dans la présente réaction les remèdes qu'il envisage d'imposer et qu'il n'est dès lors pas approprié, suite à l'avis du 15 juin 2006 du Conseil de la concurrence, d'adapter son projet de décision relative au marché 16 concernant la terminaison d'appels sur les réseaux mobiles individuels..