



Institut belge des services postaux et des télécommunications

**RÉSUMÉ DES RÉACTIONS DES ACTEURS DU MARCHÉ À LA CONSULTATION
NATIONALE
SUR LA DECISION COMPLEMENTAIRE RELATIVE À LA REGULATION DES CHARGES
DE TERMINAISON DES OPERATEURS MOBILES À PARTIR DE 2008**

Les observations reprises dans ce rapport sous forme synthétisée sont celles des parties intéressées. Le fait de les inclure dans le présent document ne signifie nullement que l'Institut approuve ou désapprouve les opinions exprimées.

Version publique du 23 mai 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>

Version publique du 23 mai 2007

Réactions des acteurs du marché à la consultation nationale relative à la décision complémentaire du 3 avril 2007 à la décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 concernant la régulation des charges de terminaison des opérateurs mobiles à partir de 2008

Le projet de complément du 3 avril 2007 à la décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 concernant la régulation des charges de terminaison des opérateurs mobiles à partir de 2008 a fait l'objet d'une procédure de consultation nationale avec le 2 mai 2007 comme limite pour l'envoi des réponses à l'IBPT.

L'IBPT a reçu dans les délais prescrits les cinq contributions suivantes :

- Base ;
- groupe Belgacom : le groupe Belgacom a envoyé, en l'avalisant, la contribution de Belgacom Mobile ;
- l'association FAC ;
- Mobistar ;
- Telenet.

1 Remarques liminaires

La synthèse qui figure ci-après a pour objet de refléter les opinions et commentaires transmis par les acteurs du marché au cours de la consultation nationale; elle ne préjuge en rien de l'opinion que l'Institut émettra ultérieurement sur le fond de ces commentaires.

Les réactions reprises ci-dessous seront classées par thème et par ordre alphabétique suivant le nom de l'acteur.

2 Procédure

1. Base estime que le délai d'un mois pour répondre à cette consultation était insuffisant et déplore que l'IBPT ait refusé de le prolonger.

3 Statut du projet de décision

2. Compte tenu des recours en annulation introduits à l'encontre de la décision de l'IBPT du 11 août 2006 relative au marché 16, Base est d'avis que l'IBPT devrait postposer ce projet de décision complémentaire en attendant que la Cour d'Appel de Bruxelles ait statué sur lesdits recours.
3. Selon Base ce projet de décision est illégal car (1) il se fonde sur la position de la Commission européenne que Base qualifie d'illégale (voir point 4), (2) il se fonde sur la décision du 11 août 2006 dont Base conteste également la légalité et (3) ce projet est en soi illégal (voir point 5).
4. Selon Base, la position exprimée par la Commission européenne dans sa lettre du 4 août 2006 à propos du projet de l'IBPT pour la régulation du marché 16 en Belgique est illégale car (1) la Commission n'a pas adressé préalablement une lettre de doutes à l'IBPT en application de l'article 7 (4) de la directive Cadre, (2) elle n'a pas procédé

à une évaluation correcte de la dominance de Base, (3) les conclusions exprimées par la Commission ne sont pas conformes au cadre réglementaire et (4) enfin cette position est incohérente avec les positions de la Commission concernant la régulation du marché 16 dans plusieurs autres Etats membres (Chypre, territoires français d'Outre-Mer, Grèce, Italie, Lettonie, Suède, Royaume-Uni, Allemagne). La Commission impose de manière dogmatique le principe de symétrie tarifaire aux opérateurs sans tenir aucun compte de leurs coûts et en les contraignant par conséquent à vendre leurs services au-dessous de leurs coûts. Base a d'ailleurs intenté une action contre cette position de la Commission européenne auprès du tribunal de première instance des Communautés européennes.

5. Selon Base, le projet de décision en question est en soi illégal car (1) il n'est pas adéquatement motivé, (2) l'IBPT n'a procédé à aucune étude de marché spécifique pour cette décision, (3) le fondement même de ce projet de décision est incohérent. Le caractère illégal de ce projet de décision est encore aggravé par les éléments suivants : (1) Base sera obligé de vendre son service de terminaison à pertes, (2) Base ne bénéficiera pas d'un rendement raisonnable sur ses investissements, (3) ce projet est discriminatoire dans la mesure où il procure des avantages injustifiés à Belgacom Mobile et à Mobistar vis-à-vis de Base, (4) il viole le principe de proportionnalité dans la mesure où seule la société Base subira des pertes financières, (5) il ne contribue pas à promouvoir le bien-être des consommateurs (ce qui constitue l'objectif ultime de la régulation).
6. Le groupe Belgacom dénonce le fait que l'IBPT n'a pas tenu compte de la jurisprudence édictée par la Cour d'Appel de Bruxelles en matière de régulation des charges de terminaison MTR, et plus particulièrement de l'arrêt du 30 juin 2006 ayant mis à néant la décision de l'IBPT du 23 septembre 2003 relative aux charges MTR de Mobistar d'une part et des arrêts du 18 juin 2004 et du 15 septembre 2005 mettant à néant les décisions de l'IBPT du 29 août 2003 et du 5 août 2004 portant sur les charges MTR de Base d'autre part.

4 La symétrie tarifaire

7. Base conteste le bien-fondé du principe de symétrie tarifaire car il est de nature à empêcher certains opérateurs, tels que Base, à recouvrer adéquatement leurs coûts et à compromettre le rendement financier des investissements de ces opérateurs et il ne contribue pas à maximiser le bien-être collectif des consommateurs.
8. Le groupe Belgacom est en faveur de la symétrie tarifaire, sur la base de l'efficacité économique, et qui est d'ailleurs conforme à la position de la Commission européenne et aux pratiques de la majorité des autres régulateurs européens.
9. Mobistar est favorable à l'asymétrie tarifaire car le principe de symétrie tarifaire serait non conforme au cadre réglementaire en ne tenant pas adéquatement compte des différences de coûts entre les opérateurs, lesquelles différences sont imputables à des facteurs qui ne sont pas sous le contrôle de ces opérateurs, comme les dates d'entrée respectives sur le marché et les effets de synergie avec l'opérateur historique fixe.

5 Conception générale du mécanisme de contrôle des prix de terminaison

10. L'association FAC critique sévèrement le traitement discriminatoire dont font l'objet, en matière de fixation des prix de terminaison, les opérateurs fixes alternatifs par

rapport à leurs homologues mobiles. Cette situation discriminatoire crée d'importantes distorsions de concurrence sur le marché des télécommunications en Belgique entre opérateurs fixes et opérateurs mobiles et est désavantageuse pour les consommateurs qui sont obligés de payer une rente de monopole aux trois opérateurs mobiles.

11. L'association FAC dénonce l'avantage injustifié dont bénéficiera la société Belgacom Mobile avec le nouveau projet de mécanisme de contrôle des prix, et ce au détriment des deux autres opérateurs mobiles d'une part mais aussi du reste du marché et des utilisateurs finals d'autre part.
12. Telenet dénonce une nouvelle fois le caractère discriminatoire du mécanisme de glide path imposé aux opérateurs mobiles vis-à-vis du glide path imposé aux opérateurs fixes : la baisse annuelle du niveau des charges MTR sera d'à peine 15% environ alors que la réduction des prix de terminaison qui est imposée aux opérateurs fixes dépasse les 40% par an. Cette approche discriminatoire est de nature à permettre aux opérateurs mobiles de recouvrer plus que leurs coûts alors que, dans le même temps, un opérateur fixe comme Telenet n'est pas en mesure de récupérer ses coûts qui sont pourtant plus élevés dans un marché qui est en régression. Le niveau excessif des charges MTR, principalement payées par les opérateurs fixes, permet aux opérateurs mobiles de subsidier leurs offres de détail, ce qui produit des distorsions de concurrence au détriment des opérateurs fixes, et ce en raison des effets de plus en plus marqués de substitution entre la téléphonie mobile et la téléphonie fixe. Le soi-disant effet « waterbed », par lequel des diminutions trop fortes des charges MTR provoqueraient une remontée inacceptable des prix de détail des opérateurs mobiles, s'avère inexistant puisque les comparaisons internationales mettent en évidence que, malgré que les opérateurs mobiles belges ont des tarifs MTR nettement supérieurs à la moyenne européenne, les prix de détail des services mobiles sont également en Belgique plus élevés que la moyenne des autres pays européens.

6 Méthodologie de l'IBPT pour le modèle générique de coûts

13. Le groupe Belgacom conteste la fiabilité des coûts déterminés par le modèle générique, en raison notamment du manque d'audit sérieux et solide des données fournies par les opérateurs concernés en 2005. Ceci est confirmé par les ajustements que l'IBPT a dû apporter au modèle pour déterminer le niveau de coûts d'un opérateur efficace (par exemple les ajustements aux paramètres EVR).
14. Le groupe Belgacom continue à contester l'exclusion des coûts liés à la technologie UMTS dans les calculs du modèle générique car (1) cette exclusion ne respecte pas l'exigence de neutralité technologique incombant à la régulation, (2) Belgacom Mobile, qui est le seul opérateur mobile qui a actuellement déployé massivement cette technologie en Belgique, subit ainsi un traitement discriminatoire vis-à-vis de ses deux concurrents, (3) cette approche n'est pas de nature à encourager les investissements efficaces puisque ces concurrents déploient la technologie EDGE, qui serait moins performante que l'UMTS, (4) le régulateur britannique Ofcom permet aux opérateurs mobiles de récupérer en partie leurs coûts UMTS (en particulier le coût des licences) sur le prix du service de terminaison d'appels vocaux et cette approche est aussi suivie ou envisagée par plusieurs autres ARN (Autriche, Finlande, France, Italie, Espagne, Suède).
15. Le groupe Belgacom critique le maintien d'une asymétrie tarifaire, même limitée, au profit de Base. Selon Belgacom, la Commission européenne n'admet une telle asymétrie, fondée sur des différences en matière de bandes de fréquences allouées

(900 MHz / 1800 MHz) qu'à titre transitoire, sur une période limitée, alors que Base est entré sur le marché belge en 1999. Le régulateur britannique Ofcom considère d'ailleurs que ces différenciations tarifaires sur la base du spectre alloué ne se justifient plus.

16. CONFIDENTIEL

17. CONFIDENTIEL

18. CONFIDENTIEL

19. Mobistar demande de clarifier les facteurs de routage et la topologie de réseau qui ont été employés par l'IBPT pour la détermination du niveau de coûts d'un opérateur efficace.

20. Mobistar réitère sa demande de prise en compte des coûts liés au déploiement de la technologie UMTS. Ces coûts doivent pouvoir être recouverts par les opérateurs concernés, ne serait-ce que dans une phase transitoire.

21. Mobistar répète sa demande d'application, au-dessus du coût de la terminaison d'appel, d'un mark-up traduisant les effets d'externalité et des principes de Ramsey-Boiteux pour l'allocation des coûts communs plutôt que la méthode EPMU employée par l'IBPT. Mobistar rappelle qu'Ofcom admet un mark-up de 0,45 €cent/minute pour tenir compte des effets d'externalité et que le régulateur grec a adopté une valeur de 0,1038 €cent/minute.

22. Mobistar conteste la valeur de 12,24 % adoptée par l'IBPT pour le WACC des opérateurs mobiles, cette valeur étant trop proche de celle de Belgacom (11,52 %) alors qu'il est reconnu que le niveau des facteurs de risque (paramètre β) est plus élevé pour les opérateurs mobiles que pour les opérateurs fixes, en raison notamment du déploiement de la technologie 3G/UMTS.

7 Calendrier du mécanisme de contrôle des prix de terminaison

23. Le groupe Belgacom s'interroge sur la compatibilité avec le cadre réglementaire de l'extension, par rapport au projet initial de la décision du 11 août 2006 relative au marché 16, du mécanisme de contrôle des prix jusqu'en 2009. Le groupe Belgacom suggère à l'IBPT de préciser dans la décision qu'il n'existe aucun élément qui soit de nature à remettre en question, pour cette année 2009, les conclusions en matière de définition du marché 16 et de désignation des opérateurs puissants sur ledit marché.

24. Le groupe Belgacom souhaite que l'imposition du principe de symétrie tarifaire soit avancée à la date du 1^{er} janvier 2008, au lieu du 1^{er} juillet 2008 comme proposé par l'IBPT, et ce compte tenu notamment que l'application du niveau de coûts d'un opérateur efficace, déterminé par exemple au moyen d'un modèle de type bottom-up comme l'avait suggéré Belgacom Mobile en 2005, aurait pu permettre une mise en place plus rapide d'un régime de régulation symétrique. Le groupe Belgacom regrette d'ailleurs que cette symétrie n'ait pas été appliquée dès le 1^{er} novembre 2006.

25. CONFIDENTIEL

8 Opérateurs mobiles virtuels (MVNO)

26. Le groupe Belgacom regrette le silence de l'IBPT à l'égard de la question des MVNO, lesquels, eu égard au maintien d'une certaine asymétrie tarifaire au profit de Base, seront prioritairement attirés par cet opérateur dont les charges de terminaison sont les plus élevées, ce qui est de nature à provoquer des distorsions de concurrence notamment au détriment de Belgacom Mobile.

9 Structure tarifaires des charges de terminaison MTR

27. Le groupe Belgacom prend acte de la nouvelle approche de l'IBPT en matière de structure des charges MTR en Belgique mais regrette que ce soit le comportement des deux autres opérateurs mobiles qui ait conduit à la suppression d'une flexibilité qui pouvait s'avérer utile dans des contextes particuliers.

28. Mobistar attire l'attention sur le caractère objectif des coûts justifiant une charge fixe de set-up pour l'établissement d'un appel. Mobistar demande à l'IBPT de clarifier que la décision en matière de structure tarifaire n'est pas indicative des coûts sous-jacents.

10 Obligation de non-discrimination interne

29. Base s'oppose à l'approche trop « soft » suivie en matière d'application de l'obligation de non-discrimination interne à Belgacom Mobile et à Mobistar : l'approche de l'IBPT n'empêchera pas ces opérateurs de subsidier les pertes consenties sur certains de leurs tarifs retail, particulièrement sur le prix des appels on-net. Le principe de non-discrimination devrait s'appliquer séparément à chaque type d'appels.

30. Le groupe Belgacom exprime des réserves quant au maintien de l'obligation asymétrique de non-discrimination interne, laquelle serait inappropriée et disproportionnée. Selon Belgacom, l'IBPT justifie le maintien de cette obligation de manière vague et non étayée, en invoquant de soi-disant dysfonctionnements sur le marché de détail de la téléphonie mobile alors même que le marché en question n'a fait l'objet d'aucune analyse. Belgacom dénonce à cet égard que l'IBPT n'ait pas fourni la motivation spécifique requise par la Commission européenne. Belgacom rappelle d'ailleurs que l'IBPT a conclu, dans l'analyse du marché 15, à l'absence de défaillance concurrentielle sur le marché de la téléphonie mobile, ce qui exclut toute intervention de type ex ante par l'IBPT, notamment sur les prix des appels on-net. Le droit de la concurrence, lequel relève de la compétence du Conseil de la Concurrence, doit permettre de répondre de manière ex post, le cas échéant, à d'éventuelles distorsions de concurrence.

31. L'association FAC encourage l'IBPT à maintenir les obligations de non-discrimination interne incombant à Belgacom Mobile et à Mobistar afin de réduire les subventions croisées et les distorsions de concurrence qui sont difficilement réparables ex post et demande que la même obligation soit également imposée à la société Base.

32. Mobistar conteste fermement l'approche de l'IBPT en matière de non-discrimination interne et demande de supprimer cette obligation qui n'est imposée qu'aux sociétés Belgacom Mobile et Mobistar. Cette obligation n'est en effet pas adéquatement motivée et viole d'ailleurs le cadre réglementaire dans la mesure où ce remède vise à

réguler le marché de détail mobile alors que l'IBPT n'a pas procédé à une analyse appropriée de ce marché de détail. Le remède en question viole également (1) le principe de non-discrimination en exemptant, sans aucune justification pertinente, la société Base de ladite obligation, (2) le principe de proportionnalité en imposant la séparation comptable aux seules sociétés Mobistar et Belgacom Mobile et (3) l'objectif de promotion de la concurrence en désavantageant Mobistar vis-à-vis de ses deux concurrents. Enfin, Mobistar constate qu'en ce qui concerne cette obligation de non-discrimination interne, l'IBPT ne s'est pas donné la peine de répondre à la demande de la Commission européenne qui demandait de justifier les risques de distorsions de concurrence susceptibles de motiver ce remède.

11 Conclusions

33. Base s'oppose fermement à ce projet de décision qui procurera des avantages financiers injustifiés à Belgacom Mobile et à Mobistar mais occasionnera des pertes conséquentes pour la société Base. Base déplore aussi l'inefficacité de l'approche de l'IBPT en ce qui concerne l'obligation de non-discrimination interne incombant à Belgacom Mobile et à Mobistar.
34. Le groupe Belgacom accueille favorablement ce projet de décision tout en regrettant qu'un tel régime symétrique de contrôle des prix de terminaison sur les réseaux mobiles n'ait pas été mis en œuvre plus tôt mais Belgacom conteste le maintien de l'obligation de non-discrimination interne.
35. L'association FAC, tout en étant favorable dans l'ensemble à la proposition de l'IBPT dans le cadre de cette consultation, estime que l'approche suivie n'est pas dans l'intérêt du marché. Il faudrait procéder à la diminution immédiate des tarifs MTR conformément à l'objectif de l'IBPT pour le 1^{er} juillet 2009 en vue d'éviter les pratiques de subvention croisée anti-concurrentielle et de remédier aux abus de position dominante des opérateurs mobiles.
36. Mobistar conteste fondamentalement la position formulée dans la décision du 11 août 2006 relative au marché 16 et mise en œuvre dans le présent projet de décision complémentaire visant à appliquer des tarifs de terminaison symétriques entre Belgacom Mobile et Mobistar dès le 1^{er} juillet 2008. Mobistar conteste le maintien de l'obligation de non-discrimination interne.
37. Telenet est absolument opposé à ce projet de décision qui adoucit le glide path imposé aux charges MTR de Belgacom vis-à-vis du projet initial et demande d'appliquer à cet opérateur, ainsi qu'à Mobistar, le glide path initialement envisagé pour Belgacom Mobile. Telenet demande donc d'accélérer la baisse du niveau des charges MTR des opérateurs mobiles et de ralentir la diminution imposée au niveau des prix de terminaison des opérateurs exploitant la boucle locale fixe. Vu les effets de substitution entre téléphonies fixe et mobile et l'évolution avec la technologie IP, la régulation des prix de terminaison devrait être symétrique pour les opérateurs mobiles et les opérateurs fixes.