



Avis 2010-A/A-01

Avis du Conseil de la concurrence du 22 mai 2010 relatif au projet de décision du Conseil de l'IBPT concernant l'analyse du marché de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels (marché 7 de la liste de la Recommandation 2007)

I. La demande d'avis

1. Par lettre datée du 22 avril 2010, le Conseil de l'IBPT a adressé au Conseil de la concurrence (ci-après aussi : « le Conseil ») pour avis, sur la base de l'article 55 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, un projet de décision relatif aux marchés de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels (ci-après, "le projet").

2. A ce projet étaient jointes les contributions du secteur à la consultation nationale.

3. Une réunion d'information s'est tenue le 11 décembre 2009 au cours de laquelle des représentants de l'IBPT ont répondu aux questions des représentants du Conseil. Après avoir reçu la demande d'avis, le Conseil a encore demandé des renseignements complémentaires à l'IBPT.

Le Conseil remercie l'IBPT pour sa coopération constructive et souligne le haut niveau de qualité du projet.

II. Description du projet de décision

2.1. Marchés pertinents

4. Ce projet concerne le marché 7 sur la liste des marchés identifiés par la Commission dans sa Recommandation de 2007 relative aux marchés pertinents susceptibles de faire l'objet d'une régulation ex ante (ci-après, "la Recommandation de 2007"). Cette analyse de marché fait ainsi partie du second cycle d'analyses de marchés effectuées par l'IBPT. Une première analyse des marchés de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels avait conduit l'IBPT à soumettre pour avis au Conseil un projet de décision sur lequel le Conseil a remis son avis en date du 15 juin 2006 (ci-après, « l'avis du Conseil du 15 juin 2006 »)¹ et à adopter une décision le 11 août 2006 (ci-après, « la décision de 2006 ») pour la période 2006-2009.

5. Suivant l'avis de la Commission européenne sur son projet de 2006, l'IBPT adopte en 2007 un nouveau projet de décision couvrant la période 2008-2009 sur lequel le Conseil a remis son avis en date du 22 juin 2007 (ci-après, « l'avis du Conseil du 22 juin 2007 »)². Dans un document posté sur son site en date du 11 juillet 2007, l'IBPT

¹ Avis du Conseil de la concurrence du 15 juin 2006 relatif au Projet de Décision du Conseil de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) relative au marché 16, le marché de la terminaison d'appels sur réseaux mobiles, sélectionné dans la recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003 (traduction libre de « Advies van de Raad voor de Mededinging van 15 juni 2006 over de ontwerpbeslissing van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT) betreffende markt 16, de markt voor mobiele gespreksafgifte, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 »).

² Avis du Conseil de la concurrence du 22 juin 2007 concernant le projet de décision du Conseil de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) complétant la décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 concernant la régulation des tarifs de terminaison des opérateurs

répond aux demandes du Conseil en matière de motivation du choix de la méthode de coût et de l'obligation de non-discrimination interne³. Le Conseil de l'IBPT adopte sur cette base en date du 18 décembre 2007 une décision pour réguler les charges de terminaison en 2008 et en 2009.

Les décisions des 11 août 2006 et 18 décembre 2007 ont fait l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Bruxelles. L'arrêt de la Cour d'appel du 4 avril 2008 suspend les effets de cette décision de l'IBPT du 18 décembre 2007 et conduit l'IBPT à adopter en date du 29 avril 2008 une décision (complémentaire à la décision du 11 août 2006) qui retire la décision du 18 décembre 2007 et applique les charges de terminaison prévues dans sa décision de 2006.

Par son arrêt du 30 juin 2009, la Cour a annulé la décision du 11 août 2006 dans la mesure où elle impose des plafonds pour les charges des trois opérateurs aux dates successives du 1^{er} novembre 2006 et 1^{er} mai 2007, et a aussi annulé la décision du 18 décembre 2007 dans la mesure où elle impose des tarifs.

Il n'en reste pas moins que l'IBPT annonce dans le projet que les tarifs appliqués en 2006 et 2007, ainsi que ceux déterminés par la décision du 29 avril 2008, seront confirmés par une décision remplaçant la décision du 11 août 2006 concernant le marché 16. Ainsi, les tarifs applicables depuis le 1 juillet 2008 jusqu'au jour d'aujourd'hui sont ceux imposés par la décision de l'IBPT du 29 avril 2008 (projet, points 90 et 91, p. 46).

6. Le marché de la terminaison d'appel vocal sur un réseau téléphonique mobile est une prestation de gros qui est offerte par un opérateur de réseau mobile à d'autres opérateurs (fixes, mobiles ou étrangers) lorsque ces derniers veulent faire aboutir un appel téléphonique vocal d'un de leurs abonnés à destination d'un abonné connecté sur le réseau mobile de l'opérateur en question. Dans un système de « Calling Party Pays » (ci-après « système CPP ») où c'est l'opérateur du réseau sur lequel l'appel est originé qui facture à l'appelant la totalité de la prestation d'acheminement de l'appel, l'opérateur mobile de destination facture à l'opérateur du réseau sur lequel l'appel est originé un prix pour cette prestation de terminaison appelé charge de terminaison mobile ou MTR (pour « Mobile Termination Rate »). Cette charge de terminaison constitue dès lors une composante des coûts de la prestation d'acheminement d'un appel d'un réseau fixe vers un réseau mobile, appel de type F2M (« Fixed to

mobiles à partir de 2008 (Traduction libre de : « Advies van de Raad voor de Mededinging van 22 juni 2007 over het ontwerpbesluit van de Raad van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT) tot aanvulling van het besluit van de Raad van het BIPT van 11 augustus 2006 betreffende de regeling van de gespreksafgiffetarieven der mobiele operatoren vanaf 2008 »).

³ Réaction de l'IBPT à l'avis du Conseil de la concurrence du 22 juin 2007 relatif au projet de décision du Conseil de l'IBPT complétant la décision du Conseil de l'IBPT du 11 août 2006 concernant la réglementation des tarifs de terminaison d'appel des opérateurs mobiles à partir de 2008, disponible sur le site de l'IBPT à l'adresse http://www.ibpt.be/fr/70/ShowDoc/2428/Groupe_mobile/Réaction_de_l_IBPT_à_l_avis_du_Conseil_de_la_concu.aspx

Mobile ») et des coûts de la prestation d'acheminement d'un appel d'un réseau mobile vers un autre réseau mobile, appel de type M2M (« Mobile to Mobile »).

7. Dans un système CPP, le niveau de la charge de terminaison fixée par un opérateur de réseau mobile n'a aucun effet direct sur l'appelé ; il affecte par contre directement les coûts de l'opérateur du réseau sur lequel se situe l'appelant.

8. Ainsi que le souligne l'IBPT (projet, point 85, p.44), le service de terminaison d'appel vocal est un service bilatéral. Chaque opérateur de réseau d'accès est à la fois fournisseur (donc vendeur) et acheteur de ce service de terminaison d'appel vocal.

9. Conformément à l'approche retenue par la Commission dans sa Recommandation de 2007, l'IBPT définit le marché de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels indépendamment de la technologie utilisée (réseau 2G ou 3G) pour fournir ce service sur la base de ce que, dans l'état actuel de la technologie et dans les trois ans à venir, il n'existe pas de solution alternative constituant un substitut efficace au service de détail des appels off-net vers un réseau mobile.

On parle d'appel off-net lorsque le réseau de l'appelant est différent du réseau de l'appelé. On parle d'appel on-net lorsque les deux parties à l'appel sont sur le même réseau.

2.2. Identification des opérateurs dominants

10. L'IBPT identifie chaque opérateur de réseau mobile comme dominant sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur son réseau (point 227 du projet).

Cette conclusion de l'IBPT est tirée non seulement de la position de monopole que détiennent les trois opérateurs mobiles belges, chacun, sur le marché de la terminaison sur leurs réseaux mobiles respectifs (projet, point 201, p. 89), mais également de l'analyse des barrières à l'entrée (projet, points 203 et 204, p. 91) et de l'absence de contre-pouvoir d'acheteurs (projet, points 205 à 214, p. 92 à 96).

11. Cette situation de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur son réseau permettrait à chaque opérateur de pratiquer un prix excessif pour ce service de terminaison d'appel.

Ce prix excessif a des impacts, tant sur la concurrence entre opérateurs mobiles qu'entre opérateurs de réseaux fixes et opérateurs de réseaux mobiles (projet, point 217, p. 97).

2.2.1 Impact de la dominance sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur la concurrence entre opérateurs mobiles sur les marchés de détail

12. L'IBPT considère que l'application de prix excessifs pour le service de terminaison d'appel vocal qui découle de la situation de monopole dont jouit chaque opérateur sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur son réseau est hautement susceptible d'induire des phénomènes de subventions croisées anticoncurrentielles.

Pour l'IBPT, les marges générées sur ces marchés de gros à caractère monopolistique peuvent être en effet réaffectées sur les activités de détail, notamment pour subsidier les prix de détail des appels on-net. En encourageant de la sorte les effets de réseau, aussi appelés « network effects » ou « effet tribu », les opérateurs, surtout ceux qui ont la plus grande part de marché, pourraient ainsi fausser la concurrence, principalement au détriment des opérateurs ayant une part de marché plus petite (projet, point 218, p. 97).

13. Ces subventions croisées anticoncurrentielles peuvent se traduire par une différenciation tarifaire entre appels on-net (appels au sein du même réseau mobile) et appels off-net (appels vers d'autres réseaux mobiles) qui peut conduire à un comportement discriminatoire sous la forme d'un ciseau tarifaire (projet, point 219, p. 99).

14. Le projet reconnaît que la généralisation de formules tarifaires du type ATAN (« Any Time, Any Network », ou encore « average tariff for all networks »), basées sur un tarif unique sans différenciation par réseau de destination ni par plage horaire, réduisent les problèmes concurrentiels découlant de telles pratiques de différenciation tarifaire entre appels on-net et off-net. Cependant, les niveaux excessifs de charges de terminaison mobile constituent encore toujours un risque de distorsion de la concurrence, spécifiquement dans le cas de marchés à structure asymétrique (c'est-à-dire avec des acteurs disposant de parts de marché significativement différentes et s'échangeant des flux de trafic déséquilibrés) qui seraient favorables au développement de pratiques tarifaires anticoncurrentielles alimentées par des subventions croisées (projet, point 220, p. 99). L'IBPT justifie ainsi l'imposition à terme, c'est-à-dire après une période transitoire, de tarifs MTR basés sur les coûts dits purement incrémentaux et évitables qui sont directement liés à la prestation du service de gros régulé (voir infra numéros 18 et 19 pour les définitions de ces concepts de coûts).

2.2.2. Impact de la dominance sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur la concurrence entre opérateurs mobiles et fixes

15. L'IBPT considère qu'une autre source de distorsion de concurrence résultant de pratiques de prix excessifs pour la fourniture du service de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles concerne la position relative des opérateurs fixes et des opérateurs mobiles. Il existe en effet une différence significative dans le niveau de la charge régulée de terminaison sur réseau fixe (« Fixed Termination Rate », en abrégé FTR) et de terminaison sur réseau mobile (MTR) ; les charges MTR moyennes sont encore dix fois plus élevées que les charges moyennes FTR. Cet écart freine la capacité commerciale des opérateurs fixes à concurrencer les opérateurs mobiles et à offrir des services de convergence entre réseaux fixes et mobiles, ce qu'on appelle « Fixed Mobile Convergence », en abrégé FMC (projet, points 221 et 222, p. 100 et 101,).

2.3. Les remèdes

Aperçu

16. L'IBPT présente un aperçu général des remèdes sous la forme du tableau ci-dessous qui compare les remèdes proposés pour les trois opérateurs mobiles (Belgacom Mobile/Proximus, Mobistar, Base) entre le projet et la décision de 2006 (version française du tableau dans le projet, point 228, p. 104; tableau légèrement détaillé par le Conseil de la concurrence sur la base des points 269 et 270 du projet concernant la non-discrimination)

Remède	Décision du 11 août 2006 (marché 16)	Présente décision (marché 7)
Accès et interconnexion	Oui	Oui
Non-discrimination externe	Oui	Oui
Non-discrimination interne - aspect non tarifaire	Oui	Oui
Non-discrimination interne - aspect tarifaire	Oui (mais pas d'interdiction de discrimination interne pour Base)	Non (mais cet aspect tarifaire de la non- discrimination interne est maintenu provisoirement pour Belgacom Mobile)
Transparence	Oui	Oui
Séparation comptable	Oui (sauf pour Base)	Non (sauf provisoirement pour Belgacom Mobile)
Contrôle des prix et système de comptabilisation des coûts	Oui	Oui

17. Pour résoudre les problèmes résultant de la situation de monopole sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur chaque réseau mobile, l'IBPT propose de maintenir pour les trois opérateurs mobiles existants les obligations de fourniture d'accès et d'interconnexion, de non-discrimination externe, de transparence (y compris la publication d'une offre de référence), de contrôle des prix et de système de comptabilisation des coûts. Il supprime pour tous les opérateurs l'obligation d'offrir des liaisons de raccordement en sites distants et in-span (tableau au point 441, p. 242) et, pour l'opérateur Mobistar, l'obligation de non-discrimination interne relative aux aspects tarifaires et l'obligation de séparation comptable qui lui avaient été imposées

dans la décision du 11 août 2006. L'IBPT impose le maintien de ces deux obligations de non-discrimination interne relative aux aspects tarifaires et de séparation comptable pour Belgacom Mobile/Proximus, à titre transitoire jusqu'à l'adoption en Belgique de tarifs MTR basés sur les coûts incrémentaux de long terme, c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 2013 (projet, point 229, p. 104 et 105).

Concepts de coûts

18. Les coûts dits incrémentaux de long terme (« Long Run Incremental Cost », en abrégé LRIC) constituent une approximation des coûts marginaux. A ce titre, l'orientation des tarifs sur ces coûts incrémentaux de long terme est de nature à maximiser le bien-être collectif (« *social welfare* ») ou encore à réaliser l'efficience allocative (projet, point 317.2, p. 151, note de bas de page 101).

19. Cette méthode des coûts incrémentaux présente l'inconvénient de ne pas permettre aux opérateurs de recouvrer leurs coûts conjoints et leurs coûts communs. La méthode LRAIC+ (« Long Run Average Incremental Cost »+ « mark up »), par contre, consiste à augmenter les coûts incrémentaux de long terme d'un « mark up » en vue de tenir compte de ces coûts communs et conjoints.

Principaux remèdes tarifaires adoptés par l'IBPT

20. Les remèdes tarifaires préconisés par l'IBPT en matière de MTR consistent à :

1) Adopter à terme, soit à partir du 1^{er} janvier 2013, des charges de terminaison symétriques basées sur une approche LRIC pure appliquée à un opérateur hypothétique efficace pour les trois opérateurs de réseau mobile. Ce plafond tarifaire sera égal au LRIC d'un opérateur hypothétique efficace, soit 1,07 €/minute.

2) Adopter immédiatement des charges de terminaison basées sur l'application en 2010 du modèle LRAIC+ pour chacun des 3 opérateurs.

3) Adopter un « glide path », c'est-à-dire une évolution progressive de la charge de terminaison basée sur le LRAIC+ vers la valeur unique basée sur le LRIC d'un opérateur hypothétique efficace, 1,07 €/minute.

21. Ces trois remèdes relatifs aux plafonds tarifaires préconisés par l'IBPT sur la période 2010 – 2013 sont résumés par le tableau 8 du projet (point 432, p. 235).

22. Les commentaires du projet relatifs à l'utilisation des concepts de coût montrent bien que le modèle de coût est un outil au service de la régulation et pas le fruit d'une vérité autonome (projet, points 301 à 322, p. 145 à 155).

Adoption à terme de charges de terminaison symétriques basées sur le LRIC pur

23. L'IBPT fait également le lien entre l'état de développement du marché et les arguments de soutien des nouveaux entrants dans le cadre du développement d'une concurrence dynamique. L'IBPT explique qu'il a pour cette raison pratiqué une régulation très asymétrique des MTR dans le passé lorsque le marché belge de la téléphonie mobile était en croissance et caractérisé par une disparité entre opérateurs

plus marquée, principalement à l'égard d'opérateurs entrés plus récemment, à savoir Base (projet, points 339, p. 164, et 333.6, p. 161). La Belgique est incontestablement le pays européen, au sein de l'Europe des 15, avec la plus forte asymétrie tarifaire entre le niveau des charges MTR des différents opérateurs mobiles nationaux (projet, point 399, p. 199 et 200) : c'est pratiquement le seul pays à avoir encore une asymétrie entre le premier (Proximus) et le deuxième opérateur (Mobistar) alors que ce différentiel est nul dans tous les autres pays (projet, point 399.1, p. 200) et le degré d'asymétrie existant entre le premier opérateur et le troisième (Base) frôle 60% alors qu'il ne dépasse jamais 30% ailleurs, et est en moyenne de 15% pour les pays où l'asymétrie existe (projet, point 399.2, p. 200).

24. Selon le projet, plus rien ne justifie un tel traitement asymétrique.

Chacun des trois opérateurs belges compte plus de 10 ans de présence sur le marché et détient une part de marché supérieure à 20% (projet, point 326, p. 157), avec une convergence entre les parts de marché de ces opérateurs (projet, point 333.2, p. 160 ; point 401, p. 201).

25. Cet argument de convergence des parts de marché est particulièrement pertinent concernant l'évolution de la part de marché de Base, qui est maintenant une filiale à 100% de l'opérateur historique néerlandais KPN (projet, points 185, 188 à 192, 196, p. 83 à 88). Sur le plan technologique également, Base n'apparaît plus comme un concurrent faible (projet, point 194, p. 87). Il n'y a donc plus de raisons, selon l'IBPT, de maintenir une régulation asymétrique en faveur de cet opérateur (projet, point 193, p. 87).

26. Le projet justifie alors de manière explicite en quoi la symétrie des charges de terminaison est aujourd'hui appropriée pour favoriser la concurrence dans le marché de la téléphonie mobile en se référant à la Commission européenne et aux autres régulateurs nationaux (projet, point 323, p. 155 ; points 334 à 346, p. 163 et 164 ; points 404 à 406, p. 203 à 206).

27. En lien avec la symétrie des charges de terminaison, l'IBPT estime qu'une charge de terminaison basée sur le niveau de coûts d'un opérateur efficace calculés avec la méthode LRIC pure des coûts évitables liés à la seule fourniture du service à réguler de terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles, est aujourd'hui mieux à même de rencontrer les objectifs de régulation découlant du cadre réglementaire (projet, points 327 à 329, p. 157 à 159 ; point 374, p. 176 à 178 ; point 331, p. 159).

Parmi les objectifs de la régulation mieux servis par cette tarification des MTR, l'IBPT mentionne l'efficacité des investissements des opérateurs (projet, point 369, p. 175) et l'intérêt des consommateurs, qui est servi par la baisse des prix retail « off-net », tant M2M que F2M, et par le développement de produits joints (« bundles ») et de produits convergents « FMC » (cfr supra, numéro 15 ; projet, point 374.3, p. 177).

Le choix de la méthode LRIC pure des coûts évitables revient en effet à aligner la méthode de calcul des charges MTR sur la méthode de calcul des charges FTR et rapproche le niveau des MTR de la valeur des charges FTR, ce qui favorise la neutralité technologique (projet, point 365, p. 172 et 173) et stimule les forfaits (projet, point 368, p. 174 ; point 378.3, p. 181).

28. Concernant le traitement réglementaire de la téléphonie mobile relativement à la téléphonie fixe, l'IBPT est d'avis que l'évolution générale de l'environnement concurrentiel sur le marché des télécommunications en Belgique ne justifie plus un régime privilégié de régulation des charges MTR (projet, point 378, p. 180 et 181).

Alignement immédiat des charges de terminaison basées sur l'application en 2010 du modèle LRAIC+

29. Au début de la période de régulation 2010 - 2013, les MTR seront alignés tout de suite sur les coûts LRAIC+ pour les raisons suivantes :

- Cet alignement immédiat ne représente qu'une actualisation du précédent régime de régulation et il contribuera déjà à abaisser significativement le niveau moyen des charges MTR en Belgique (de près de 9€/min à moins de 5 €/min).

- Cet alignement immédiat permettra aussi, grâce à la convergence frappante des niveaux de coûts du service de terminaison d'appel sur réseaux mobiles, non seulement sur la base de la méthode « LRIC pur », mais également avec la méthode LRAIC+ (projet, points 333.1, p. 160 et 337, p. 164), de réduire substantiellement le degré d'asymétrie tarifaire entre les 3 opérateurs mobiles belges.

Adoption d'un Glide Path

30. L'IBPT n'imposera des tarifs MTR basés sur les coûts purement incrémentaux et évitables qu'à terme, c'est-à-dire après une période transitoire (tableau 9, projet, point 435, p. 238).

31. L'IBPT mentionne les justifications suivantes pour l'adoption de cette période transitoire.

32. Cette période transitoire doit permettre aux opérateurs d'adapter leur politique commerciale et tarifaire avant l'alignement de leur MTR sur les LRIC purs (projet, point 328.3, p. 158 ; point 349, p. 167 ; point 385, p. 187 ; points 430.5 et 430.6, p. 231).

33. En examinant l'hypothèse dans laquelle la valeur en 2010 du LRAIC+ (5,23€/c) du HEO (hypothetically efficient operator ou opérateur efficient théorique) serait imposée comme tarif maximum unique, cette valeur serait supérieure à celle obtenue dans le modèle LRAIC+ pour Proximus (4,45€/c) et Mobistar (4,86 €/c). Or, la jurisprudence de la Cour d'appel de Bruxelles ne permet pas de prendre cette hypothèse en considération parce que, selon la Cour d'appel, il découlerait de la

notion de l'orientation sur les coûts qu'un opérateur ne peut pas appliquer des prix qui sont supérieurs à ses coûts réels (projet, point 350, p. 167).

De même, l'application unique du LRAIC+ de Proximus (4,45€c) conduirait Mobistar et Base à vendre en dessous de leurs coûts (4,86 €c pour Mobistar, 5,60 €c pour Base), ce que la Cour d'appel de Bruxelles ne juge admissible qu'en apportant la preuve d'inefficacités (projet, points 351 et 352, p. 167 et 168); une telle preuve est difficile à apporter dans le cas de Mobistar qui a des coûts LRAIC+ inférieurs aux coûts du HEO.

34. Dans le modèle de calcul du LRIC pur, l'IBPT mentionne des problèmes qui doivent encore être clarifiés :

- Les adaptations à apporter au modèle en fonction de la décision finale qui sera prise concernant le niveau du coût du capital (« weighted average cost of capital », en abrégé WACC ; projet, point 413.15, p. 213).

- L'incertitude liée à l'arrivée possible d'un quatrième opérateur et aux coûts qui sont éventuellement associés à la prolongation et au renouvellement des licences (projet, point 413.8, p. 210 et 211).

- L'incertitude liée à l'effet de la révision des normes de santé (projet, point 413.11, p. 211).

- La plus grande sensibilité des résultats du modèle de calcul du LRIC pur, relativement aux résultats du modèle de calcul du LRAIC+, par rapport aux hypothèses adoptées, en particulier les hypothèses relatives au scénario de migration du réseau de deuxième génération (2G) vers le réseau de troisième génération (3G) (projet, point 418.1, p. 220).

III. Avis du Conseil

Au niveau de la définition du marché

35. Le Conseil partage le point de vue de l'IBPT suivant lequel il faut définir un marché pertinent de terminaison d'appel vocal par réseau mobile, marché sur lequel chaque opérateur de réseau est seul offreur de la prestation de terminaison et dispose d'une position dominante du fait de l'absence de contre-pouvoir d'acheteurs.

Au niveau de la dominance

36. Le Conseil note par ailleurs que l'IBPT estime que des marchés additionnels sont susceptibles d'apparaître sur la période considérée soit du fait de l'apparition d'opérateurs « full MVNO », soit du fait de l'attribution d'une quatrième licence d'opérateur mobile. Le Conseil remarque que l'IBPT reprendra son analyse lorsque le « full MVNO » sera opérationnel.

En ce qui concerne les futurs opérateurs « full MVNO », l'IBPT considère qu'ils devraient a priori être soumis aux mêmes obligations (tarifaires et non tarifaires) que celles imposées à l'opérateur du réseau mobile qui les accueille (projet, point 162, p. 73). En ce qui concerne l'apparition d'un nouvel opérateur mobile dans le cadre de l'octroi d'une quatrième licence mobile, l'IBPT se borne à préciser qu'une analyse complémentaire du marché 7 sera effectuée et que les obligations éventuellement imposées à ce quatrième opérateur seront définies dans une décision complémentaire.

Le Conseil regrette qu'une décision de principe plus précise ne soit pas prise par l'IBPT en terme de conditions et obligations imposées aux futurs opérateurs mobiles étant donné que cette incertitude ne permet pas aux entrants d'établir leur plan d'affaires et serait dès lors de nature à freiner leur entrée sur le marché.

Au niveau des remèdes

37. Le Conseil examine successivement les remèdes tarifaires et non tarifaires.

Remèdes tarifaires

38. Les principaux remèdes tarifaires adoptés par l'IBPT sont (cfr supra, numéro 24) :

- l'adoption de charges de terminaison symétriques basées sur une approche LRIC pure appliquée à un opérateur hypothétique efficient pour les 3 opérateurs de réseau mobile existants à partir du 1^{er} janvier 2013 ;
- l'adoption immédiate de charges basées sur l'application en 2010 du modèle LRAIC+ à chaque opérateur ;
- une évolution progressive de la charge basée sur le LRAIC+ vers la valeur unique basée sur le LRIC d'un opérateur hypothétique efficient.

39. L'analyse de la conformité de ces remèdes avec les objectifs du droit de la concurrence effectuée par le Conseil distingue successivement les points suivants :

- 1) le principe d'une convergence dans les charges de terminaison entre réseau fixe et mobile basé sur l'adoption d'une même méthodologie de type LRIC pour le calcul de ces coûts ;
- 2) le principe d'abandon de l'asymétrie dans les charges de terminaison entre opérateurs mobiles par le recours à la modélisation des coûts d'un opérateur hypothétique efficient ;
- 3) le principe d'adoption différée de ces deux premiers principes mis en œuvre à travers le glide path.

- 1) Le principe d'une convergence dans les charges de terminaison entre réseau fixe et mobile basé sur l'adoption d'une même méthodologie de type LRIC pour le calcul de ces coûts

40. Sur le principe d'imposer une obligation d'orientation sur les coûts des charges de terminaison des opérateurs mobiles, le Conseil partage le point de vue de l'IBPT suivant lequel, du fait de leur position de monopoleur sur le marché de la terminaison d'appel vocal, les opérateurs de réseau sont incités à pratiquer des prix excessifs, en particulier en présence d'opérateurs fixes dont les charges de terminaison sont régulées et de balance de flux d'interconnexion déséquilibrée.

41. Le Conseil partage l'analyse de l'IBPT suivant laquelle il n'y a plus de justification à maintenir une divergence aussi grande dans les charges de terminaison sur réseau fixe et sur réseau mobile. La subvention des opérateurs de réseau mobile par les clients des opérateurs de réseau fixe a été implicitement motivée par la nécessité d'assurer aux opérateurs de réseau mobile des ressources suffisantes pour leur permettre de financer le déploiement de leur réseau et pour favoriser l'adoption de cette nouvelle technologie par les utilisateurs finaux. Le succès de la pénétration et de l'adoption de la technologie mobile aux dépens de la technologie fixe qui se traduit, entre autres, par un volume de minutes passées sur les réseaux mobiles supérieur au volume de minutes passées sur réseau fixe, indique que les effets bénéfiques en terme de surplus des consommateurs découlant d'une généralisation de l'adoption des réseaux mobiles, sont aujourd'hui épuisés et ne compensent plus les inefficiences découlant de cette disparité dans les charges de terminaison entre réseaux mobile et fixe.

L'adoption d'une méthodologie commune pour la fixation des charges de terminaison sur réseau fixe et mobile va permettre une convergence du niveau de ces charges et éliminer de la sorte les distorsions résultant des disparités actuelles et stimuler l'offre de produits convergents entre réseau mobile et fixe (cfr supra, numéros 15, 27 et 28).

2) le principe d'abandon de l'asymétrie dans les charges de terminaison entre opérateurs mobiles par le recours à la modélisation des coûts d'un opérateur hypothétique efficient

42. Le Conseil partage l'analyse de l'IBPT suivant laquelle l'asymétrie existante dans les charges de terminaison entre opérateurs mobiles ne favorise plus le développement de la concurrence dans le marché⁴.

En particulier, le Conseil est d'accord avec les arguments de l'IBPT relatifs à l'amélioration sensible de la position concurrentielle et des résultats de Base, qui concluent que plus rien ne justifie un tel traitement asymétrique en faveur de cet opérateur (supra, numéro 25).

3) le principe d'adoption différée de ces deux premiers principes mis en œuvre à travers le glide path.

43. Le Conseil est d'accord avec les arguments de l'IBPT relatifs à la justification du glide path (supra, numéros 31 à 34), en particulier les arguments relatifs au caractère

⁴ Tel était déjà le point de vue exprimé dans l'avis du Conseil du 15 juin 2006, numéro 15 et dans l'avis du Conseil du 22 juin 2007, numéro 13.

non définitif des résultats du modèle LRIC. Il observe toutefois que la non-imposition immédiate de charges symétriques va maintenir la Belgique dans une situation très atypique (voir supra, numéro 23).

Remèdes non tarifaires

44. En ce qui concerne les remèdes non-tarifaires proposés par l'IBPT, le Conseil se focalise sur l'obligation de non-discrimination imposée aux opérateurs mobiles.

45. Cette obligation de non-discrimination comporte d'une part une obligation de non-discrimination externe imposée à tous les opérateurs mobiles dans ses aspects tant tarifaires que non tarifaires. Cette obligation de non-discrimination externe implique pour chaque opérateur mobile d'appliquer à tout opérateur tiers des conditions équivalentes pour des prestations équivalentes, tant du point de vue tarifaire que non tarifaire. Le Conseil partage le point de vue de l'IBPT suivant lequel un traitement différencié entre opérateurs est de nature à créer des distorsions de concurrence⁵.

46. L'obligation de non-discrimination imposée aux opérateurs mobiles comporte d'autre part une obligation de non-discrimination interne imposée à tous les opérateurs mobiles pour ce qui concerne les aspects non tarifaires, mais uniquement à Proximus pour ce qui concerne les aspects tarifaires jusqu'à l'entrée en vigueur de la charge de terminaison basée sur le modèle LRIC pur d'un opérateur hypothétique efficient.

47. L'IBPT précise le contenu de l'obligation de non-discrimination tarifaire interne de la manière suivante.

« Il s'agit seulement de pouvoir vérifier en pratique que l'entité retail de Belgacom Mobile/Proximus achète en interne la prestation de terminaison d'appel vocal, dont elle a besoin pour commercialiser ses services de détail, à des conditions non discriminatoires vis-à-vis des tarifs MTR régulés. Mais ce contrôle ne porte en aucune manière atteinte à la liberté de cette entité retail de développer et d'appliquer ses stratégies commerciales et tarifaires » (traduction libre du texte du projet, point 272, p. 123).

48. Cette approche de l'IBPT vis-à-vis du marché de détail est confirmée dans ses lignes directrices en matière de price squeeze qui établissent clairement que lorsqu'un marché de détail n'est pas régulé par l'Institut, ce qui est le cas du marché de détail des services de téléphonie mobile, une régulation ex ante par le biais d'un test de price squeeze n'est pas envisageable (projet, point 273, p. 124).

⁵ Le Conseil attire toutefois l'attention du Conseil de l'IBPT sur le fait que l'interdiction d'un traitement différencié peut également restreindre la concurrence entre opérateurs de réseau. Voir à ce sujet le projet d'OPTA (Marktanalyse vaste en mobiele gepsresafgifte – ontwerpbesluit – 26 avril 2010), qui mentionne un exemple de tentative d'évolution vers un système de Bill&Keep généralisé, tentative supportée par une large majorité d'opérateurs mais refusée par une petite minorité qui a de fait pu bloquer son adoption sur la base de ce principe de non-discrimination. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, OPTA supprime cette obligation de non-discrimination externe (projet de décision d'OPTA, avril 2010, numéros 422 à 425).

49. L'IBPT précise enfin que cette obligation n'est imposée que jusqu'au 1^{er} janvier 2013, date à laquelle les charges de terminaison seront alignées sur le niveau LRIC des coûts strictement incrémentaux à long terme car, selon l'IBPT, il existe, dans le chef de Belgacom, des risques potentiels encore significatifs de subventions croisées anticoncurrentielles tant que les tarifs MTR de Belgacom Mobile/Proximus n'ont pas atteint ce niveau de coûts LRIC pur (projet, point 274, p. 124).

50. Le Conseil comprend sur cette base que cette obligation de non-discrimination interne est étroitement liée à l'obligation d'un exercice de séparation comptable permettant de vérifier que l'entité « retail » de Belgacom Mobile couvre bien ses coûts d'utilisation de réseau évalués sur la base des tarifs de terminaison appliqués aux opérateurs tiers pour des prestations équivalentes mais n'implique pas que cette obligation soit vérifiée au niveau de chaque produit de détail, en l'occurrence par exemple au niveau d'une offre comportant des tarifs différenciés pour les appels on-net et pour les appels off-net.

51. Il convient de noter que l'IBPT confirme ainsi le point de vue exprimé précédemment dans sa décision du 11 août 2006 (p. 80) :

« l'obligation de non-discrimination interne ne signifie pas que les tarifs « on-net » devront être égaux ou supérieurs aux tarifs de terminaison d'appels sur le même réseau. En effet, dans certains cas, une offre de détail groupe un panier de communications et un abonnement dans un forfait de manière à ce que le prix facial par minute d'un appel « on-net » soit inférieur au prix de terminaison vers ce réseau. Cette approche n'est pas interdite en soi dès lors qu'il ne s'agit pas d'une subvention croisée abusive. Une subvention croisée abusive pourrait se manifester en revanche si l'offre prise dans son ensemble (abonnement, panier de communications compris) était proposée à un prix en dessous des coûts de l'opérateur, en prenant en compte le prix de transfert interne (non-discriminatoire) de la prestation de terminaison d'appel. La subvention croisée pourrait alors conduire dans ce cas à une pratique d'éviction sur le marché de détail. Le prix de transfert interne de la prestation de terminaison, ainsi que les autres informations ressortant de la séparation comptable, pourraient être utilisés afin d'apprécier le caractère éventuellement abusif des subventions croisées ».

52. Le Conseil se voit ainsi assuré que l'obligation de non-discrimination tarifaire interne imposée à un opérateur ne pourra avoir pour effet de freiner les innovations tarifaires de cet opérateur sur le marché de détail.

53. Le Conseil constate que le maintien par l'IBPT de ce remède pour un opérateur uniquement fait l'objet d'une motivation détaillée se rapportant à la justification du remède et à sa proportionnalité (projet, points 271 à 278, p. 123 à 135). Il résulte de cette motivation que l'IBPT veut faire preuve d'une extrême prudence par rapport au risque de voir cet opérateur, Belgacom, adopter des pratiques de subvention croisée abusive, et qu'il estime que ce risque est, dans le chef de Mobistar et de Base, dérisoire. Le Conseil comprend cette option du régulateur.

Conclusion

Le Conseil constate que, grâce à ce projet, la réduction et la convergence des charges de terminaison mobile sont réalisées à terme et que les objectifs poursuivis de la sorte, tels l'efficacité des investissements des opérateurs par une neutralité accrue entre les technologies de téléphonie fixe et mobile, ainsi que l'intérêt qu'ont les consommateurs à la baisse des prix de détail sur le marché mobile et au développement d'offres convergentes et de forfaits, sont légitimes. La proportionnalité de ces remèdes de nature tarifaire est suffisamment motivée.

Le Conseil considère dès lors que ces remèdes sont conformes aux objectifs du droit de la concurrence.