

# **AVIS DE L'IBPT RELATIF AUX CHARGES D'INTERCONNEXION DE LA SOCIETE BELGACOM MOBILE**

**(17 décembre 2001)**

## **1 Objet de l'avis**

Dans son avis du 25 juillet 2001, approuvé par Monsieur le Ministre des Télécommunications, l'IBPT avait décidé une nouvelle diminution des charges d'interconnexion MTR<sup>1</sup> de l'opérateur Belgacom Mobile, et cela à la suite de la déclaration de cette société comme opérateur puissant (SMP<sup>2</sup>) sur le marché national de l'interconnexion. Cette deuxième baisse, intervenue le 1/10/2001, faisait suite à une première réduction qui était déjà entrée en vigueur le 15/2/2001 : cette double adaptation tarifaire a ainsi permis de diminuer d'une vingtaine de pour-cent le niveau moyen de ces charges MTR dues par les autres opérateurs de télécommunications à la société Belgacom Mobile.

Ces modifications ont conduit à une baisse sensible du tarif des appels fixe vers mobile (F2M<sup>3</sup>) au départ du réseau téléphonique public fixe de Belgacom : depuis le début du mois d'octobre dernier, le prix par minute des communications en heures pleines (« *peak* ») vers le réseau Proximus n'est plus que de 24,913 eurocents (10,05 francs belges) contre 32,226 eurocents (13 FB) au début de l'année (tarifs TVA comprise).

Malgré cette évolution favorable pour tous les usagers de services de télécommunications, qui est de nature à stimuler le développement de ce marché en Belgique, divers opérateurs et associations ont formulé certaines critiques à l'égard de ces interventions de l'IBPT jugées trop prudentes. Le présent avis vise par conséquent à présenter les actions futures envisagées dans ce domaine tout en expliquant les motifs et les arguments motivant l'approche de l'IBPT dans cette matière.

## **2 Etablissement d'un modèle de coûts**

### **2.1 Principes généraux**

Le statut SMP sur le marché de l'interconnexion de la société Belgacom Mobile implique, en application de la Directive ONP-Interconnexion<sup>4</sup> et de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, que les tarifs d'interconnexion doivent être orientés sur les coûts.

---

<sup>1</sup> MTR = Mobile Terminating Rate

<sup>2</sup> SMP = Significant Market Power

<sup>3</sup> F2M = Fixed T(w)o Mobile

<sup>4</sup> Directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP).

A la demande de l'Institut, l'allocation des coûts de la société Belgacom Mobile a par conséquent été audité par le Bureau van Dijk en vue de déterminer le niveau des charges MTR reflétant les coûts de cet opérateur. Le modèle de coûts utilisé est constitué au départ par le logiciel Tele-Com-Pass développé par PricewaterhouseCoopers (PwC) agissant en tant que consultant de la société Belgacom Mobile : ce modèle a fait l'objet d'une qualification par le Bureau van Dijk qui a conclu, d'une manière générale, à la robustesse et, d'une manière plus spécifique, à la fiabilité du modèle tel qu'il avait été paramétrisé en vue de la détermination des coûts directs et indirects liés au service national de terminaison, et ceci moyennant les adaptations suggérées par le Bureau van Dijk. Il ne s'agissait donc pas d'un audit des chiffres proprement dit, ceux-ci ayant été audités par les réviseurs de Belgacom Mobile.

Il va de soi que, pour des raisons de confidentialité, l'Institut ne peut communiquer tous les détails du modèle en question. La description ci-après se limite par conséquent à résumer les hypothèses adoptées et les principaux éléments chiffrés résultant de ce modèle.

Le modèle ainsi établi respecte les principes suivants, le cas échéant moyennant les adaptations suggérées par le Bureau van Dijk dans son rapport à l'Institut :

- *causalité des coûts* : les divers coûts sont alloués aux activités qui les génèrent ;
- *transparence* : les éléments de coûts sont clairement identifiés et quantifiés ;
- *objectivité* : les principes d'imputation et les clefs de répartition qui sont appliqués sont fixés de façon objective, c'est-à-dire sans favoriser ou désavantager certaines catégories de services.

L'approche suivie pour la détermination des coûts est de type « *top-down* » basée sur le principe FDC – HCA<sup>5</sup> : l'approche CCA<sup>6</sup> n'a pas été retenue en raison d'une part de l'impact relativement limité des coûts de réseau sur le coût total de terminaison et d'autre part des difficultés supplémentaires que cette méthodologie aurait engendrées pour paramétrer correctement le modèle de coûts.

Il faut noter que les résultats présentés ci-dessous se basent sur les données comptables et les volumes de trafic de l'exercice 2000. Il y a lieu en outre de signaler que les éléments pris en considération ne concernent que les activités liées au GSM<sup>7</sup>, à l'exclusion des coûts liés à la mise en œuvre des systèmes de communications mobiles de troisième génération (UMTS<sup>8</sup>).

## **2.2 Services concernés**

Ce modèle de coûts a été appliqué pour déterminer un tarif orienté sur les coûts pour le service national de terminaison d'appels vocaux, qui constitue aux termes du cadre réglementaire applicable, le seul service devant faire l'objet d'une régulation. Par conséquent, les services suivants n'ont pas été pris en considération pour la détermination du tarif d'interconnexion :

<sup>5</sup> FDC – HCA = Fully Distributed Costs – Historical Cost Accounting

<sup>6</sup> CCA = Current Cost Accounting

<sup>7</sup> GSM = Global System for Mobile communications

<sup>8</sup> UMTS = Universal Mobile Telecommunications Systems

- les services vocaux internationaux ;
- les appels de clients de Proximus vers des numéros verts (0800) d'autres opérateurs ;
- la contribution « *originating* » des appels « *on-net* » entre clients de Proximus ;
- les appels des clients de Proximus vers leur messagerie vocale VMS<sup>9</sup> ;
- les appels de clients de Proximus vers des clients d'autres opérateurs ;
- le service de « *roaming out* » auquel recourent les clients de Proximus à l'étranger ;
- le service de « *roaming in* » de clients d'opérateurs étrangers utilisant le réseau Proximus lorsqu'ils sont en Belgique ;
- tous les services de messages courts SMS<sup>10</sup> ;
- l'accès aux portails WAP<sup>11</sup>.

### **2.3 Catégorisation des coûts**

Dans le modèle, les catégories suivantes de coûts ont été définies :

- *staff-related costs* : il s'agit de tous les coûts ayant un lien direct avec le personnel de l'entreprise ;
- *cost of sales* : ces coûts concernent les canaux de vente, y compris la formation du personnel affecté à la vente et le contrôle de ces canaux de vente ;
- *materials, lease, equipment & maintenance* : ces coûts comportent principalement les lignes louées, la maintenance hardware et software, les coûts liés aux sites, l'entretien des bâtiments, les divers droits et licences ;
- *depreciation network* : il s'agit des amortissements du réseau, en ce compris le droit de concession pour l'autorisation<sup>12</sup> ;
- *bad debt* : ce poste couvre les coûts liés aux difficultés de paiement et aux factures impayées des clients finals de Belgacom Mobile ;
- *depreciation non-network* : il s'agit des amortissements de l'ensemble des actifs matériels, à l'exclusion des composants du réseau proprement dit ;
- *other operating costs* : ce poste comprend notamment des frais de location, de publicité et de consultance ;
- *interconnect* : il s'agit des coûts d'interconnexion acquittés par Belgacom Mobile à d'autres opérateurs ;
- *roaming* : il s'agit des coûts liés au roaming international que Belgacom Mobile doit payer à d'autres opérateurs ;

---

<sup>9</sup> VMS = Voice Mail System

<sup>10</sup> SMS = Short Message Service

<sup>11</sup> WAP = Wireless Application Protocol

<sup>12</sup> Le droit de concession acquitté en 1996 par Belgacom Mobile pour son autorisation GSM est supposé être amorti de façon linéaire sur quinze années. Le droit de concession payé en 2001 pour l'autorisation UMTS n'a pas été pris en compte.

- *terminals* : ce poste correspond au coût proprement dit des appareils terminaux et des cartes SIM ;
- *provisions* ;
- *financial, extraordinary & tax costs*.

Parmi ces diverses catégories de coûts, les quatre catégories suivantes n'ont pas été prises en considération pour la détermination du tarif régulé pour le trafic de terminaison sur le réseau Proximus :

- les coûts d'interconnexion avec d'autres réseaux de télécommunications, lesquels ne sont pas pertinents pour le trafic de terminaison ;
- les coûts liés au « *roaming* » international qui ne sont pas non plus pertinents pour le trafic de terminaison ;
- les provisions ;
- les coûts financiers, extraordinaires et les taxes : l'effet de ces coûts est en effet pris en compte dans la rémunération du capital (cf. § 2.6).

A partir de la comptabilité analytique de la société Belgacom Mobile, les divers coûts à caractère technique et commercial ainsi que les frais généraux (« *overhead* ») ont été imputés aux différents produits fournis au marché par cet opérateur. Finalement, les différents coûts entrant en ligne de compte pour le service de terminaison d'appels sur le réseau Proximus peuvent être répartis dans les quatre grands groupes suivants :

- les **coûts techniques** (§ 2.4) sont essentiellement constitués des amortissements de l'infrastructure, en ce compris les frais de licences, de frais de location (principalement des lignes louées et des sites d'antennes) et de frais de personnel directs et indirects;
- les **coûts commerciaux** (§ 2.5) comprennent principalement certains coûts directs et indirects liés aux terminaux (notamment aux cartes SIM<sup>13</sup>), aux points de vente, aux frais de marketing et de publicité et aux frais de personnel ;
- les **coûts divers** sont principalement composés de frais généraux résiduels et des coûts de facturation ;
- la **rémunération des capitaux investis** (§ 2.6) vise à procurer un rendement raisonnable sur les investissements de l'opérateur.

Le processus de détermination des coûts techniques, des coûts commerciaux et de la rémunération des capitaux est discuté dans les trois paragraphes suivants.

#### **2.4 Coûts techniques liés au réseau**

Les coûts techniques comportent principalement des coûts opérationnels (frais de personnel, locations) d'une part et les amortissements des divers actifs matériels d'autre part. Ces coûts

---

<sup>13</sup> SIM = Subscriber Identification Module

techniques sont imputés aux divers types de trafic, notamment le trafic de terminaison, selon des clefs d'allocation qui tiennent compte des facteurs de routage (« *routing factor* ») des différents composants du réseau mis en œuvre pour les diverses catégories de services.

Ce processus d'allocation des coûts du réseau s'effectue sur la base de « *network building blocks* », qui répartissent les composants du réseau en six grandes catégories :

- *switching subsystem* : Mobile Switching Center (MSC), Home Location Register (HLR), Transit Switching Center (TSC), Voice Mail System (VMS), SMS-Service Center (SMS-SC), plate-forme Intelligent Network (IN) ;
- *radio access subsystem* : Base Station Controller (BSC) et Base Transceiver Station (BTS) ;
- *transmission links* : liaisons « *backbone* » et faisceaux hertziens ;
- *plate-forme WAP* ;
- *GPRS*<sup>14</sup> : équipement et transmission ;
- *UMTS*.

Comme déjà indiqué au § 2.1, seuls les coûts historiques ont été pris en considération au moyen d'une approche FDC – HCA.

## **2.5 Coûts à caractère commercial**

### *2.5.1 Définition des coûts commerciaux*

Les coûts commerciaux comprennent l'ensemble des coûts consentis par l'entreprise pour attirer, gérer et conserver des clients au niveau de ses activités de détail. Ces coûts ne se limitent pas seulement à des activités purement commerciales (publicité, coûts associés à la vente de terminaux, commissions aux distributeurs, « *help desk* » pour les clients) mais comportent également des tâches plutôt administratives et logistiques (par exemple, la gestion des appareils GSM et des cartes SIM). Ces coûts commerciaux, dans la signification qui en est donnée dans ce cadre-ci, représentent une proportion très significative du total des coûts pour l'ensemble des services régulés et non régulés.

### *2.5.2 Prise en compte des coûts commerciaux*

Deux approches extrêmes sont a priori envisageables :

- **Approche n° 1** : ces coûts commerciaux ne sont pas du tout pris en considération pour le trafic de terminaison : cette approche pourrait se justifier si on admettait qu'il ne serait pas logique d'imputer les coûts en question aux clients des autres opérateurs qui veulent atteindre des clients de Proximus et que, par conséquent, ces coûts commerciaux devraient être entièrement récupérés via les abonnements et les recettes liées au trafic sortant des clients mobiles de Belgacom Mobile ;
- **Approche n° 2** : les coûts commerciaux peuvent être imputés au trafic de terminaison de manière strictement proportionnelle, c'est-à-dire au prorata du volume de trafic qui

<sup>14</sup> GPRS = General Packet Radio Services

aboutit sur le réseau Proximus par rapport au trafic global, aussi bien entrant que sortant. Cette approche peut se justifier si l'on admet que les efforts commerciaux d'un opérateur mobile n'ont pas pour seul objectif de stimuler le trafic sortant mais aussi de générer des flux de trafic entrants en provenance d'autres réseaux de télécommunications.

### 2.5.3 *Imputation non proportionnelle des coûts commerciaux*

Suivant en cela une suggestion du Bureau van Dijk, l'IBPT considère qu'il convient de prendre partiellement en considération ces coûts à caractère commercial pour déterminer le niveau de coût de la charge de terminaison MTR car il est indéniable que le marché des services mobiles présente plusieurs spécificités notables qui le différencient notamment du marché classique du service de téléphonie vocale fixe :

- en effet, les importants efforts, et par conséquent les coûts, commerciaux consentis par les opérateurs du service de téléphonie mobile contribuent non seulement à générer du trafic sortant au départ des mobiles mais aussi, et dans une large mesure, du trafic entrant reçu par les usagers mobiles. Ceci est particulièrement vrai pour la proportion de clientèle de plus en plus importante des opérateurs de téléphonie mobile qui font usage de cartes prépayées ;
- par conséquent, les opérateurs et leurs clients des autres réseaux (fixes) de télécommunications bénéficient incontestablement de ces efforts commerciaux considérables des opérateurs mobiles en accroissant fortement l'accessibilité des nombreux clients de ces derniers. Les efforts commerciaux des opérateurs mobiles stimulent donc de manière significative les flux de trafic à destination de ces réseaux et de leurs clients et il est donc logique que les clients des autres réseaux qui s'interconnectent aux réseaux mobiles contribuent partiellement à supporter ces importants coûts commerciaux des opérateurs mobiles ;
- d'ailleurs, le secteur des mobiles considère de plus en plus, notamment dans d'autres pays européens, qu'un client « actif » est un détenteur d'un appareil téléphonique portable qui a effectué ou reçu au moins un appel durant une période déterminée, typiquement les trois derniers mois. Cette définition est très importante eu égard à la proportion sans cesse croissante de la clientèle faisant usage de cartes prépayées car, pour une partie significative de celle-ci, la faculté d'être « joignable » (« *reachable* ») constitue la partie essentielle du service.

Cependant, on pourrait évidemment arguer qu'un client de Belgacom Mobile profite de toute façon comparativement plus des efforts commerciaux de cette entreprise qu'un client d'un autre opérateur qui souhaite l'atteindre : ainsi, par exemple, il est indéniable que le « *customer service* » de Belgacom Mobile profite beaucoup plus aux clients de Proximus qu'aux clients des opérateurs qui terminent des appels sur le réseau Proximus. Par exemple, si on suppose qu'un client de Proximus bénéficie raisonnablement au moins deux fois plus de ces efforts commerciaux que les clients des autres opérateurs qui s'interconnectent au réseau de Belgacom Mobile, on constate dans le modèle que les coûts commerciaux imputables à la charge MTR diminuent de quelques 40%.

Par conséquent, une telle allocation « moins que proportionnelle » des coûts commerciaux au trafic entrant influence de manière très significative le niveau de la charge de terminaison. Si cette solution raisonnable constitue évidemment un compromis entre les deux approches n°1 et n° 2 exposées au § 2.5.2, il faut convenir que le choix d'un facteur de pondération approprié

entre les avantages, qui sont liés aux efforts commerciaux de Belgacom Mobile et dont bénéficieraient respectivement les clients de Proximus et les clients des autres opérateurs, reste assez arbitraire. D'ailleurs cet effet est étudié sous la forme d'un « *facteur d'externalité* » dans la récente communication (voir § 5.2) sur les prix des appels vers les mobiles du régulateur britannique Oftel qui utilise une très large fourchette de valeurs (entre un et trois).

#### *2.5.4 Traitement des recettes non liées au trafic*

En vue d'être pragmatique dans l'approche suivie, une solution intermédiaire, faisant partie des suggestions du Bureau van Dijk, pourrait consister à déduire des coûts commerciaux les recettes qui ne sont pas liées au trafic (abonnements mensuels, frais d'activation des nouveaux clients, recettes de la vente de terminaux et des cartes SIM,...) qui, dans ce cas, seraient également allouées de manière proportionnelle aux flux de trafic entrant et sortant<sup>15</sup>. En effet, puisque les clients mobiles génèrent à la fois du trafic sortant et du trafic entrant, il peut sembler logique de répartir sur ces flux de trafic non seulement les recettes liées au trafic mais encore les recettes qui ne sont pas liées au trafic, lesquelles sont principalement constituées des abonnements. Cette approche présente une cohérence certaine dans la mesure où tant les coûts commerciaux « bruts » que les recettes d'abonnement, et partant les coûts commerciaux « nets » qui peuvent s'obtenir par soustraction de ces recettes non liées au trafic des coûts commerciaux bruts, ne sont pas liés au volume de trafic.

Cependant, la société Belgacom Mobile estime qu'il n'est pas approprié d'imputer au trafic de terminaison les recettes non liées au trafic, étant donné que notamment les recettes des abonnements seraient inférieures au manque à gagner découlant, pour les appels sortants, d'une tarification unitaire moins élevée dont bénéficient les abonnés par rapport aux clients prépayés. De plus, pour Belgacom Mobile, une telle approche est très contestable dans la mesure où d'une part il ne serait pas logique de tenir compte de revenus (d'abonnement) dans un modèle de coûts qui est censé seulement répartir les coûts et d'autre part la prise en considération des abonnements dans cette problématique du tarif de terminaison devrait impliquer une adaptation de la méthodologie de mesure du marché de l'interconnexion, contraire aux recommandations européennes applicables.

Enfin, la problématique des mauvais payeurs (« *bad debt* ») peut aussi influencer dans ce cas l'imputation des coûts commerciaux sur le trafic de terminaison. En effet, même si ce poste ne concerne que le non-paiement de factures au détail des clients finals, à l'exclusion des montants au niveau « *wholesale* » dus par d'autres opérateurs de télécommunications, une partie du poste « *bad debt* » correspond précisément au non-paiement des abonnements.

## **2.6 Rémunération des capitaux investis**

Le principe d'orientation sur les coûts implique de tenir compte non seulement des divers coûts d'exploitation qui sont dérivés de la comptabilité analytique de l'entreprise mais encore d'une rémunération équitable des capitaux investis par les actionnaires.

Cette rémunération des capitaux investis résulte du produit classique suivant :

---

<sup>15</sup> Dans le cas des clients « *pre-paid* », il n'y a pas de recettes d'abonnement à prendre en compte. Dans une étape suivante, il pourrait même être envisagé, d'après le Bureau van Dijk, de considérer que les clients « *pre-paid* » paient *plus* pour le trafic sortant et que ce supplément sert partiellement à compenser le coût d'être accessible et pourrait par conséquent être alloué aux recettes du « *terminating* » pour en déterminer le coût net.

**WACC × RAB**

où le WACC<sup>16</sup> désigne le coût moyen pondéré du capital et la RAB<sup>17</sup> représente la valeur comptable des actifs investis pour le service qui doit faire l'objet d'une régulation : le paramètre RAB correspond à la valeur comptable nette (NBV<sup>18</sup>) des actifs matériels de l'entreprise.

La grandeur de ce coût du capital avant impôt  $WACC_{\text{pretax}}$  se calcule en principe au moyen de la formule simplifiée<sup>19</sup> ci-dessous :

$$WACC_{\text{pretax}} = (r_f + \beta \times p_m) / (1 - t)$$

Avec  $r_f$  = rendement sans risque ;  
 $\beta$  = facteur de risque, principalement lié à l'entreprise ;  
 $p_m$  = prime de risque ;  
 $t$  = taux d'imposition.

Dans toute la mesure du possible, le modèle appliqué s'efforce de maintenir un maximum de cohérence entre les paramètres employés d'une part pour Belgacom, dans le cadre du BRIO<sup>20</sup>, et d'autre part à sa filiale Belgacom Mobile, compte tenu des étroits liens d'actionnariat entre ces deux entreprises. Cependant, il convient de tenir compte de certaines spécificités du marché des communications mobiles, lesquelles conduisent à envisager des valeurs différentes pour certains paramètres de la formule du WACC :

- ainsi si la prime de risque du marché  $p_m$  est avant tout fonction du climat général d'investissements, et ne devrait par conséquent pas différer entre ces deux sociétés, le paramètre  $r_f$  par contre est fonction du rendement et de la durée des obligations d'Etat ou OLOs<sup>21</sup> prises en compte. Or, une durée de dix ans apparaît cohérente avec le délai moyen d'amortissement des actifs matériels de Belgacom Mobile mais une durée sensiblement plus longue, de l'ordre de trente ans, permettrait de mieux tenir compte des objectifs de rendement à long terme souvent visés par les investissements de nature industrielle dans le secteur des télécommunications ;
- le facteur de risque  $\beta$  est censé être représentatif du niveau de risque propre à l'entreprise, en tenant compte du secteur d'activités en question. Or, en Europe, il n'existe qu'un seul opérateur mobile (en l'occurrence Telecom Italia Mobile) pour lequel ce facteur  $\beta$  est officiellement publié. Les comparaisons avec l'étranger sont par conséquent malaisées, et

<sup>16</sup> WACC = Weighted Average Cost of Capital

<sup>17</sup> RAB = Regulatory Asset Base

<sup>18</sup> NBV = Net Book Value

<sup>19</sup> La formule générale de calcul du WACC a en effet été simplifiée en tenant compte du fait que, dans le cas de Belgacom Mobile, la dette correspondant aux fonds empruntés et sujets au paiement d'intérêts est quasi négligeable vis-à-vis du total des capitaux investis.

<sup>20</sup> BRIO = Belgacom Reference Interconnect Offer

<sup>21</sup> OLO = Obligation Linéaire – Lineaire Obligation



ce d'autant plus que les facteurs de risque de plusieurs autres opérateurs européens dans le secteur des télécommunications sont actuellement fortement influencés par le niveau colossal d'endettement de plusieurs d'entre eux suite à l'octroi aux enchères des licences UMTS. Nonobstant ces difficultés, il convient de constater que l'industrie des communications mobiles est actuellement affectée par un niveau de risque probablement supérieur à celui des opérateurs (« incumbent ») de téléphonie fixe vu la situation très concurrentielle du marché mobile et son évolution technologique rapide : une certaine différenciation entre les facteurs de risque de Belgacom Mobile et de sa maison mère est donc dans une certaine mesure justifiable dans ces circonstances.

Ainsi, les diverses hypothèses envisageables pour déterminer les valeurs de ces deux paramètres conduisent à un coût unitaire de rémunération du capital qui peut varier grosso modo du simple au double. Les hypothèses les plus raisonnables admises par l'IBPT situent le coût du capital avant impôt (WACC) à 19,5% pour l'activité de la société Belgacom Mobile. Ce taux est de nature à procurer un rendement raisonnable sur les investissements d'un opérateur mobile en Belgique mais il est toutefois supérieur au taux utilisé par le Bureau van Dijk tout en restant nettement inférieur au taux avancé par Belgacom Mobile.

### **2.7 Conclusions sur le modèle de coûts**

Le développement de ce modèle de coûts a mis en évidence la difficulté d'une interprétation juridique univoque du concept d'orientation en fonction des coûts et le fait que les implications du statut SMP d'un opérateur de téléphonie mobile n'apparaissent pas aussi clairement que celles qui sont applicables à un opérateur de réseau et de services fixes. En particulier les points suivants peuvent faire l'objet d'interprétations divergentes et conduisent par conséquent l'Institut à définir une fourchette de prix au sein de laquelle doivent se situer les charges d'interconnexion de la société Belgacom Mobile en vue de satisfaire au principe d'orientation sur les coûts :

- le mode de détermination des coûts techniques liés au réseau ;
- la prise en compte de certains coûts à caractère commercial ;
- la rémunération des capitaux investis.

Selon les hypothèses adoptées, en particulier pour l'imputation de coûts commerciaux et la rémunération du capital, le modèle de coûts qui a été élaboré conduit à un niveau moyen de prix de revient pour le service national de terminaison qui est compris entre 10,610 eurocents (4,28 FB) et 16,584 eurocents (6,69 FB) par minute. Il y a lieu de considérer que tout niveau de tarif MTR compris entre ces limites répond, d'un point de vue strictement juridique, aux obligations légales et réglementaires en matière d'orientation des charges d'interconnexion en fonction des coûts. Il faut souligner que ce tarif, exprimé hors TVA par minute, couvre le trafic national de terminaison pour le service téléphonique, lequel constitue l'activité soumise à régulation à la suite de la déclaration SMP de la société Belgacom Mobile.

### **2.8 Observations de l'IBPT sur l'approche du Bureau van Dijk**

L'IBPT est d'avis que l'approche suivie par le Bureau van Dijk, à partir des informations fournies par Belgacom Mobile, est cohérente et fiable et qu'elle fournit par conséquent un calcul correct du coût actuel du service de terminaison de cet opérateur sur la base des chiffres relatifs à la comptabilité et aux volumes de trafic pour l'an 2000. Il faut souligner que les résultats obtenus

sont directement dépendants d'un certain nombre d'hypothèses concernant la situation du marché belge de la téléphonie mobile.

Or, il ne faut pas perdre de vue que le marché en question est dans notre pays, pour des motifs principalement d'ordre historique, toujours particulièrement non homogène puisque la société Belgacom Mobile y détient largement plus que la moitié. Ce « déséquilibre » manifeste se traduit évidemment aussi dans les volumes de trafic de terminaison sur les trois réseaux mobiles concernés, si bien que le calcul du coût unitaire du service de terminaison sur le réseau Proximus s'en trouve certainement biaisé et peut conduire à un niveau de coût trop bas pour pouvoir être atteint par les autres opérateurs mobiles. Un calcul des coûts de terminaison sur un réseau mobile en Belgique avec des hypothèses qui reviendraient à une répartition de marché plus homogène pourrait conduire à un niveau de prix unitaire plus élevé.

De plus, il convient de rappeler que les coûts pris en considération dans le modèle ne concernent que la seule activité GSM. Le déploiement imminent des systèmes mobiles 3G (UMTS) impliquera à court terme des investissements très conséquents qui se répercuteront inévitablement sur les coûts unitaires de terminaison dans la mesure où notamment il ne serait pas approprié de différencier les charges MTR selon le type de technologie mise en œuvre par l'opérateur mobile destinataire de l'appel.

### **3 Considérations juridiques relatives à l'orientation sur les coûts**

Si l'orientation sur les coûts des charges d'interconnexion d'opérateurs déclarés SMP sur le marché d'interconnexion découle bien du cadre légal applicable, tant au niveau européen que national, force est de devoir constater que cette notion se caractérise par une relative imprécision quant à son contenu et à sa portée. En particulier, dans le cas des opérateurs exploitant des réseaux et services de communications mobiles, il n'existe aucun modèle de référence reconnu au niveau international pour déterminer des tarifs d'interconnexion orientés sur les coûts.

Ainsi, tant l'article 7.2 de la directive ONP-Interconnexion du 30 juin 1997 que l'article 106, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991, mentionnent l'obligation de respecter le « principe de l'orientation en fonction des coûts » dans les cas concernés. Il est cependant indéniable que le concept même d'orientation sur les coûts est relativement vague, et ce malgré les diverses Communications et Recommandations en la matière de la Commission européenne, et qu'il existe dans ce domaine matière à interprétations divergentes.

Le ratio legis de l'article 7.2 de cette directive ONP-Interconnexion se trouve au considérant 10 de la même directive, lequel stipule notamment que « *les tarifs doivent stimuler la productivité et favoriser l'entrée sur le marché d'opérateurs efficaces et viables* ». Or, dans le cas d'espèce, on peut estimer que cet objectif de « *stimulation de la productivité et de l'entrée sur le marché d'opérateurs efficaces et viables* » pourrait être mis en péril par l'application de tarifs d'interconnexion trop bas, compte tenu des effets pervers décrits dans la section 4 de la présente communication.

Conformément à l'article 9.1 de la directive précitée, les responsabilités générales des autorités réglementaires nationales (l'IBPT en Belgique) consistent « à encourager et à garantir une interconnexion adéquate dans l'intérêt de tous les utilisateurs [...] de façon à dégager une efficacité économique maximale et un intérêt maximal pour l'utilisateur final », et ce en tenant notamment compte « de la nécessité d'encourager un marché compétitif » et « des principes de non-discrimination (y compris l'égalité d'accès) et de proportionnalité ». En outre, l'article 9.5

de cette même directive stipule que « *l'autorité réglementaire nationale tient notamment compte de l'intérêt de l'utilisateur, des positions relatives des parties sur le marché et de la promotion de la concurrence* ».

De plus, le considérant 12 de cette directive précise que « *les autorités réglementaires nationales ont un rôle important à jouer pour encourager le développement d'un marché compétitif* ».

Par conséquent, les mesures que doit arrêter l'IBPT, en tant qu'autorité réglementaire nationale en Belgique, doivent avant tout veiller à trouver un juste équilibre entre ces différents objectifs, en particulier l'intérêt de tous les consommateurs, les positions de tous les opérateurs sur le marché (tant fixes que mobiles) et le développement d'une saine concurrence, laquelle constitue la meilleure garantie à terme pour les usagers de bénéficier de services performants aux meilleurs prix.

Enfin, il convient de souligner que le rôle que doivent jouer les autorités réglementaires nationales en matière d'interconnexion doit leur permettre de déterminer, dans l'intérêt de l'ensemble du marché, le rythme optimal de mise en oeuvre des principes d'orientation sur les coûts en prévoyant des périodes transitoires adéquates. De telles périodes de transition sont à considérer comme un élément indissociable du processus même d'orientation sur les coûts des charges d'interconnexion. D'ailleurs, la Commission européenne elle-même se réfère explicitement à la nécessité de prévoir de telles périodes transitoires, en particulier dans sa *Recommandation du 8 janvier 1998 relative à l'interconnexion dans un marché des télécommunications libéralisé*. Les exemples étrangers (voir § 5) montrent d'ailleurs que cette pratique est couramment répandue en Europe.

#### **4 Risques liés aux implications du statut SMP**

Avec l'expérience, l'IBPT a été amené à déceler plusieurs effets pervers potentiels résultant d'une application trop rigide et brusque des implications du statut SMP, particulièrement en matière d'orientation sur les coûts des charges d'interconnexion.

##### **4.1 Viabilité des autres opérateurs mobiles**

Le concept SMP a pour objectif d'assurer le développement d'un marché compétitif en permettant à un nombre suffisant d'acteurs d'entrer sur le marché dans des conditions adéquates de viabilité. Or, dans le cas d'espèce, une baisse excessive des charges d'interconnexion de Belgacom Mobile risque fort d'entraîner une réduction substantielle des rentrées financières de ses deux concurrents mobiles, qui sont entrés plus récemment sur le marché et dont l'équilibre financier est donc moins bien établi. Ce risque de fragilisation des nouveaux entrants sur le marché mobile est d'autant plus grand que la position de l'opérateur puissant est forte sur ce même marché et pourrait conduire à terme à une réduction du nombre d'acteurs sur le marché des services mobiles.

Si le principe d'orientation sur les coûts résultant du concept SMP était appliqué dans le marché mobile de façon identique au secteur fixe, les risques notables de déstabilisation du marché qui pourraient en résulter ne seraient dès lors actuellement pas compatibles avec les objectifs généraux d'un développement concurrentiel, et ce dans l'intérêt des opérateurs et des utilisateurs finals, tels que définis dans le droit européen.

#### **4.2 Instabilité de la méthode de déclaration des statuts SMP**

Conformément aux Recommandations de la Commission (cf. document ONPCOM 99-03 du 13/1/1999 du Comité ONP<sup>22</sup>), l'IBPT détermine chaque année les statuts SMP des opérateurs de télécommunications sur la base des flux financiers des revenus d'interconnexion correspondant aux trafics de terminaison sur les différents réseaux concernés. Cette méthodologie peut conduire à des phénomènes d'instabilité de ce processus de déclaration SMP, appelés d'ailleurs « *Stop and Go effect* » par l'ART en France (cf. § 5.1). En effet, dans le cas de Belgacom Mobile, vu l'écart entre le niveau actuel des charges MTR et la valeur inférieure de la fourchette qui résulte du modèle de coûts, une application stricte de ce dernier conduirait très probablement à retirer à cet opérateur son statut SMP compte tenu de la baisse considérable de ses recettes d'interconnexion qui en résulterait. Dans ces conditions, il se pourrait donc fort bien que Belgacom Mobile ne satisfasse plus aux critères qui ont conduit à le déclarer SMP mais que, par contre, un autre opérateur mobile se retrouve en position SMP du seul fait de la diminution importante des charges MTR de son concurrent. Ce phénomène se produit classiquement lorsqu'un critère de décision est, à son tour, influencé par celle-ci.

#### **4.3 Renforcement de la position concurrentielle de l'opérateur historique**

L'obligation déjà imposée cette année à Belgacom Mobile de diminuer sensiblement ses charges d'interconnexion MTR se reflète évidemment dans le prix au détail des appels « *fixe vers mobiles* » (F2M) tel que pratiqué par la maison mère Belgacom. En effet, celle-ci, en tant qu'opérateur puissant à la fois sur les marchés des réseaux publics de télécommunications et du service de téléphonie vocale (fixe), est tenue d'orienter ses tarifs au détail sur les coûts et doit par conséquent appliquer une marge de rétention identique, quel que soit le réseau mobile destinataire de l'appel. Ainsi, actuellement, le prix (TVA comprise) de ces appels F2M en « *peak* » est de 24,913 eurocents (10,05 FB) par minute vers le réseau Proximus et de 32,226 eurocents (13 FB) par minute vers les deux autres réseaux GSM belges (Mobistar et KPN Orange). Par conséquent, l'application du statut SMP à Belgacom Mobile, et le principe d'orientation sur les coûts qui en résulte, conduit à renforcer la position compétitive du couple formé en Belgique par l'opérateur historique et sa filiale mobile sur le marché des télécommunications : cet effet se situe évidemment aux antipodes des objectifs d'ouverture du marché et de promotion de la concurrence initialement visés par le concept ONP.

Il s'agit incontestablement d'un effet pervers du mécanisme SMP de la Directive ONP-Interconnexion qui visait avant tout au départ à mettre fin au monopole de l'opérateur historique sur le marché des réseaux et services de télécommunications fixes.

#### **4.4 Situation avec plus d'un opérateur mobile SMP sur le marché d'interconnexion**

Comme rappelé plus haut, le concept SMP a été d'abord conçu pour être appliqué à l'opérateur historique sur le marché fixe en vue de garantir une ouverture adéquate de son réseau à ses concurrents conformément aux principes ONP. Dans le cas des réseaux et services fixes, il n'existe évidemment dans la pratique qu'un seul opérateur soumis aux exigences d'orientation sur les coûts puisque, dans tous les Etats membres de l'UE<sup>23</sup>, le secteur a évolué au départ d'une position de monopole. Par contre, le marché mobile est de fait beaucoup plus compétitif dans la

<sup>22</sup> ONP = Open Network Provisions

<sup>23</sup> UE = Union Européenne

plupart des Etats membres. Dans plusieurs d'entre eux, les parts de marché des deux premiers opérateurs mobiles sont assez comparables (il s'agit même parfois de plus de deux opérateurs mobiles, comme au Royaume-Uni), si bien que plus d'un opérateur mobile est déclaré SMP sur le marché national de l'interconnexion (ce n'est pas encore le cas en Belgique vu l'actuel manque d'homogénéité du marché mobile). Dans ce cas, ces deux opérateurs mobiles seraient chacun tenus d'orienter sur leurs coûts respectifs, qui ne sont évidemment pas identiques, leurs propres charges d'interconnexion MTR. L'opérateur le plus efficace, c'est-à-dire celui dont les coûts sont les plus bas, devra donc offrir aux autres, notamment à l'autre opérateur SMP qui est moins efficace, un tarif d'interconnexion plus avantageux.

Il s'agit là à nouveau d'un effet pervers du concept SMP qui semble être dû au fait que cette notion avait au départ été introduite dans l'optique d'être appliquée à un seul opérateur (historique). Cette difficulté peut justifier l'approche suivie notamment en France et au Royaume-Uni (voir section 5) d'imposer aux opérateurs mobiles SMP un tarif identique de terminaison sur la base d'un modèle générique de coûts : dans le cas, il ne s'agit donc plus d'imposer à l'opérateur concerné une orientation sur « *ses coûts* » mais plutôt une orientation sur « *les coûts* » d'un opérateur typique pour le pays considéré (approche de type « *bottom-up* »). Cette constatation est particulièrement importante dans le cas de la Belgique vu l'inhomogénéité notable du marché national des services mobiles entre les trois sociétés actives (cf. § 2.8).

#### **4.5 Conclusion sur les effets pervers du concept SMP**

En conclusion, il est indéniable qu'une application trop brusque et rigide des implications du statut SMP aux opérateurs mobiles est susceptible de provoquer de multiples effets indésirables sur le marché des télécommunications. L'examen de la situation en France et Royaume-Uni dans la section suivante montre d'ailleurs que d'autres autorités réglementaires nationales du secteur font preuve d'une approche prudente et progressive en la matière. En outre, le mécanisme même du statut SMP, et ses implications, seront profondément revus dans le nouveau cadre réglementaire au niveau communautaire qui résultera de la « *Review 99* » de la Commission européenne.

### **5 Analyse de cas étrangers**

L'IBPT a examiné de près la façon dont les autorités réglementaires nationales de deux pays majeurs de l'Union européenne, à savoir la France et le Royaume-Uni, traitent cette problématique de l'orientation sur les coûts des charges d'interconnexion des opérateurs de téléphonie mobile.

#### **5.1 La France**

En France, le marché de la téléphonie mobile est réparti entre trois opérateurs : Orange (France Télécom – ex-Itineris), Cegetel (SFR) et Bouygues Télécom. La problématique de l'orientation sur les coûts des charges d'interconnexion des opérateurs mobiles a fait l'objet notamment d'une Décision n° 99-823 de l'ART en date du 30 septembre 1999 et d'un Avis n° 99-A-13 du 7 septembre 1999 du Conseil de la Concurrence.

En ce qui concerne les phases transitoires, l'ART considérait en 1999 que « *l'orientation des tarifs vers les coûts pour l'interconnexion des opérateurs mobiles doit [...] donner lieu à un processus par étape afin notamment d'éviter les effets « stop and go » sur les prix* » et que « *l'orientation vers les coûts devra se mettre en œuvre progressivement à compter de 2000* ».

L'ART estime disposer d'une « liberté d'appréciation » et qu'elle peut, à ce titre, « *soit pour des motifs d'intérêt général, soit pour tenir compte des circonstances particulières, décider du rythme de la progressivité de la mise en œuvre de ces orientations* ».

Pour sa part, le Conseil (français) de la Concurrence a estimé que :

- le mécanisme de calcul des statuts SMP comporte un effet pervers, qualifié de « *Stop and Go effect* » puisque « *Le fait de retenir comme critère de l'influence d'une entreprise sa part de marché en valeur calculée en multipliant un volume par un prix qui n'est pas orienté vers les coûts, suscite une difficulté méthodologique puisque l'effet mécanique de la déclaration d'influence sera, au cas d'espèce, d'obliger les opérateurs à baisser leurs tarifs et donc, au moins dans un premier temps, ladite part de marché. C'est un effet (parfois appelé effet 'stop and go') classique lorsqu'un critère de décision est, à son tour, influencé par celle-ci.* » Ce phénomène est également commenté dans la section 4.2 de la présente communication ;

- compte tenu que la désignation d'opérateurs mobiles comme opérateur SMP aura « *des conséquences structurelles sur le développement de la concurrence dans le secteur de la téléphonie, au plan national, pendant plusieurs années* », « *Une diminution des revenus que les opérateurs de téléphonie mobile tirent des appels « fixe vers mobile » amoindrira leur capacité d'autofinancement alors que l'un d'entre eux au moins se trouve encore en phase de déploiement. La désignation d'un ou deux opérateurs de téléphonie mobile exerçant une influence significative sur le marché national de l'interconnexion et l'obligation qui s'ensuivra pour les opérateurs d'aligner leurs tarifs d'interconnexion sur les coûts auraient des conséquences sur les revenus du troisième opérateur, qui serait certainement conduit à aligner ses tarifs sur ceux de ses concurrents.* » Le Conseil de la Concurrence ajoute que « *Cette perspective pourrait aboutir à l'élimination ou, du moins, à l'absence de développement de certains intervenants sur le marché de la téléphonie mobile, ce qui serait préjudiciable à son fonctionnement concurrentiel.* » La situation du marché belge est à cet égard très analogue à celle de la France puisque les deux pays ne comptent que trois opérateurs de téléphonie mobile et que, dans les deux cas, le « troisième opérateur » ne possède encore qu'une part de marché assez réduite (KPN Orange en Belgique et Bouygues Télécom en France).

Enfin, l'ART considère que son rôle est avant tout de « *préserver l'intérêt des consommateurs* » en n'obérant pas à terme « *la rentabilité des opérateurs mobiles* » car « *la concurrence est, à terme, la meilleure garantie du meilleur prix pour les consommateurs* ». L'ART conclut que l'orientation sur les coûts pour l'interconnexion des opérateurs mobiles doit respecter les principes suivants :

- « *l'orientation vers les coûts doit prendre en compte les déséquilibres du marché des communications mobiles et la progressivité de leur résorption ;*
- *elle doit tenir compte de la situation de tous les opérateurs mobiles, qu'ils exercent ou non une influence significative sur le marché, pour ne pas imposer une pression excessive à l'opérateur le moins développé ;*
- *elle doit donner lieu à un processus par étape afin notamment d'éviter les effets « stop and go » sur les prix. »*

Il convient de noter que, si l'ART avait admis le principe d'orientation sur les coûts, à partir de l'an 2000, pour les charges de terminaison des deux principaux opérateurs mobiles (France Télécom et SFR), le modèle de coûts ad hoc est toujours en pratique en cours d'élaboration si

bien que les charges actuelles MTR de ces deux opérateurs ne sont actuellement pas encore orientées sur les coûts.

Très récemment l'ART a arrêté le 16 novembre 2001 deux nouvelles Décisions n° 01-970 et n° 01-971 portant sur le niveau de la charge de terminaison d'appel respectivement sur les réseaux de Orange France (France Télécom) et de SFR. Cette double décision comporte deux éléments neufs intéressants :

- un mécanisme de « *price cap* » identique, étalé sur trois ans et conduisant à une baisse totale de près de 40%, est imposé à ces deux opérateurs déclarés SMP sur le marché français de l'interconnexion. L'ART applique par conséquent une approche progressive et unifiée du principe d'orientation sur les coûts aux opérateurs mobiles ;
- alors que l'ART considère qu'en principe, « *les coûts commerciaux correspondant aux activités de marketing, de fidélisation et de vente sont imputables aux abonnés de l'opérateur mobile* », elle estime « *qu'une contribution partielle des revenus des appels entrants au recouvrement des coûts commerciaux [...] restait nécessaire à ce stade afin de ne pas induire de changements trop brutaux pour les opérateurs mobiles* ». Par conséquent, comme d'ailleurs OfTel au Royaume-Uni (voir section suivante), l'ART admet le principe d'une imputation (partielle) de certains coûts commerciaux sur le trafic de terminaison des réseaux mobiles.

## 5.2 Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni constitue un pays de référence pour le degré très fort de compétition dans le secteur des télécommunications : en particulier, le marché mobile y est très développé et extrêmement compétitif avec quatre opérateurs disposant de parts de marché assez comparables (BT Cellnet, Vodafone, One2One, Orange) et, de plus, l'agence OFTEL est considérée par beaucoup en Europe comme une autorité réglementaire nationale très performante.

Or, suite à une large consultation publique, OfTel a publié très récemment, le 26 septembre 2001, un rapport très complet sur la question des charges pour les appels vers les mobiles (« *Review of the charge control on calls to mobiles* »), dont les principales conclusions sont les suivantes :

- OFTEL reconnaît explicitement que **le niveau actuel des charges de terminaison MTR au Royaume-Uni n'est pas orienté sur les coûts** : « *OfTel's examination of the costs of mobile termination shows that current charges are substantially above cost* » (§ S.5). Le coût actuel du modèle coûts de LRIC<sup>24</sup> est estimé à 6 ppm<sup>25</sup> soit 9,767 eurocents (3,94 FB) / min alors que le tarif moyen de terminaison des deux seuls opérateurs mobiles actuellement soumis à une régulation (BT Cellnet et Vodafone) est de 10,2 ppm (soit + 70 %) ;
- OFTEL considère que **chacun des quatre opérateurs mobiles doit être sujet à régulation de ses tarifs MTR** car ils sont tous les quatre puissants sur le marché de terminaison d'appels sur leurs réseaux respectifs : « *OfTel has concluded that the most appropriate market definition is a market for call termination on each mobile network operator and that each operator has market power in call termination on their network* » (§ 6.20) ;

<sup>24</sup> LRIC = Long Run Incremental Cost

<sup>25</sup> ppm = pence par minute (≈1,611 eurocent = 0,65 FB)

- OFTEL propose par conséquent un **price cap identique RPI-12% jusqu'au mois de mars 2006** pour les quatre opérateurs mobiles britanniques (BT Cellnet, Vodafone, Orange et One2One) ;
- OFTEL reconnaît **ne pas appliquer le principe de non-discrimination** découlant de la directive ONP-Interconnexion aux opérateurs mobiles SMP en acceptant que ces opérateurs pratiquent des prix pour les appels « *on-net* » nettement inférieurs aux charges d'interconnexion demandées aux autres opérateurs : la section « *Non-discrimination between on-net and off-net mobile to mobile termination charges* » (§ 6.14 à 6.17) indique en effet que « *Oftel rejects this approach* » ;
- OFTEL définit un **niveau moyen de charge MTR pour un opérateur mobile au Royaume-Uni** : ce prix unique est applicable aux quatre opérateurs mobiles, quelle que soit leur part de marché ;
- Le modèle d'orientation sur les coûts d'OFTEL se fonde sur une **approche LRIC modélisant un réseau mobile GSM standard au Royaume-Uni** (avec une légère différence selon qu'il s'agit d'un réseau 900 MHz ou 1800 MHz), corrigée d'un « *mark up* » correspondant à la valeur d'externalité du réseau ;
- L'**externalité du réseau** correspond à la valeur pour les tiers (c'est-à-dire les clients d'autres opérateurs fixes ou mobiles) d'un nouveau client d'un opérateur mobile déterminé. Ce paramètre correspond donc dans une certaine mesure à certains coûts commerciaux encourus par l'opérateur mobile pour acquérir des nouveaux clients et qui profitent aux autres opérateurs s'interconnectant ;
- La valeur d'externalité du réseau est quantifiée à partir d'un modèle complexe d'analyse des comportements économiques dans le marché, en tenant compte notamment de facteurs d'élasticité. OfTel reconnaît l'imprécision de cette approche et fixe, quelque peu arbitrairement, **la valeur d'externalité du réseau à 2 ppm** (après avoir conclu que ce paramètre doit être compris entre 1 et 3 ppm). OfTel ne procède donc pas à une véritable analyse des coûts commerciaux des opérateurs ;
- OFTEL prévoit une **période d'adaptation de quatre années** pour atteindre un niveau de charge MTR orienté sur les coûts à l'horizon 2006.

### 5.3 Conclusions

Ainsi qu'expliqué ci-avant, tant l'ART en **France** qu'OFTEL au **Royaume-Uni** interprètent actuellement de manière très souple le principe d'orientation sur les coûts aux charges d'interconnexion de leurs opérateurs mobiles nationaux et ces deux régulateurs prévoient de plus explicitement de longues phases transitoires avant d'atteindre cet objectif d'orientation sur les coûts. En outre, il apparaît clairement que, dans ces deux pays importants de l'Union européenne, le modèle de coûts ne se limite pas aux seuls coûts à caractère technique du réseau mobile mais tient aussi compte de coûts commerciaux.



## **6 Relations entre les opérateurs fixes et mobiles**

La question des charges de terminaison MTR de Belgacom Mobile, et plus généralement des opérateurs du service de téléphonie mobile, est souvent au centre des discussions en matière d'interconnexion entre les opérateurs fixes et les opérateurs mobiles.

D'une part, s'il est bien sûr de l'intérêt général du marché des télécommunications et des nombreux utilisateurs de ces services de disposer d'un large éventail d'offres commerciales, tant pour les services fixes que pour les services mobiles, l'IBPT est d'avis qu'il subsiste malgré tout des différences notables entre ces deux types d'opérateurs, pouvant justifier, dans une certaine mesure, un traitement différencié de la problématique de l'interconnexion à ces divers types de réseaux, et ce particulièrement en matière de progressivité de l'orientation sur les coûts :

- les trois opérateurs mobiles consentent des investissements très conséquents pour assurer une couverture quasi nationale du territoire du Royaume, en ce compris dans les régions à faible densité d'utilisateurs ;
- ces opérateurs ont de plus acquitté des droits initiaux de concession élevés à l'Etat, tant pour le système GSM que pour les futurs systèmes de troisième génération UMTS : au total, ces droits de licences se sont élevés, sur une période de moins de six années, à quelque quarante-quatre milliards de francs belges ( $\approx$  1,09 milliards d'euros), sans oublier les redevances dues à l'IBPT pour l'utilisation des fréquences radioélectriques nécessaires à leurs réseaux de radiocommunications ;
- le déploiement de réseaux radioélectriques se heurte en Belgique à des difficultés importantes en ce qui concerne l'acquisition et l'installation des nombreux sites d'antennes requis, et ce en raison notamment de la structure institutionnelle du pays.

D'autre part, alors que l'évolution des régimes d'interconnexion des opérateurs, en particulier des opérateurs déclarés puissants, vise avant tout à bénéficier aux utilisateurs finals des services de télécommunications, l'IBPT est amené à constater qu'à l'exception de Belgacom, les autres opérateurs fixes alternatifs ne répercutent pas jusqu'à présent les baisses de charges MTR imposées à la société Belgacom Mobile dans leurs propres tarifs au détail (cf. point b de la section 12 de l'avis de l'IBPT du 25/7/2001) et qu'ils ne font par conséquent pas bénéficier leurs propres clients de ces réductions de charges d'interconnexion.

## **7 Conclusions**

### **7.1 Evaluation des résultats du modèle de coûts**

Force est de devoir constater qu'il n'existe aucune méthodologie de référence qui soit unanimement reconnue au niveau international pour déterminer des tarifs d'interconnexion vers un réseau de téléphonie mobile qui soient orientés sur les coûts de l'opérateur. Dans le cas d'espèce d'opérateurs de téléphonie mobile GSM, il apparaît clairement que le concept juridique d'orientation en fonction des coûts peut faire raisonnablement l'objet de diverses interprétations en fonction des hypothèses prises en considération. En outre, l'étude effectuée par l'IBPT a permis de mettre en évidence certaines différences structurelles entre les marchés des réseaux et services de téléphonie mobile d'une part et de téléphonie vocale fixe d'autre part, surtout en ce qui concerne certains coûts commerciaux et les facteurs de risques liés à la rémunération des capitaux investis : il n'est par conséquent pas possible d'appliquer strictement aux opérateurs mobiles les mêmes principes en matière d'orientation sur les coûts que ceux qui sont utilisés pour un opérateur fixe tel que Belgacom dans le cadre du BRIO.

Dans ces conditions, le modèle de coûts de la société Belgacom Mobile, établi par l'IBPT avec l'assistance du Bureau van Dijk, conduit à un niveau moyen de prix pour la charge MTR unitaire qui est compris entre 10,610 eurocents (4,28 FB) et 16,584 eurocents (6,69 FB) par minute selon les hypothèses adoptées (cf. § 2.7). Cette fourchette tarifaire se justifie essentiellement eu égard à la complexité des mécanismes de prise en compte des coûts à caractère commercial d'une part et de la rémunération du capital (calcul du WACC) d'autre part.

De plus, la répartition encore très inhomogène du marché belge de la téléphonie mobile conduit probablement à une sous-estimation significative du niveau de coût du service de terminaison sur un réseau GSM tel que celui de Proximus (cf. § 2.7). Dès lors, l'Institut est amené à considérer que des hypothèses reflétant une répartition plus homogène du marché de la téléphonie mobile conduiraient sans aucun doute à revoir à la hausse le prix qui résulte du modèle de coûts de la société Belgacom Mobile, tel qu'audités par le Bureau van Dijk. En outre, le déploiement imminent des systèmes de communications mobiles de troisième génération (UMTS) provoquera également à court terme une augmentation significative des coûts supportés par les opérateurs de services mobiles.

### **7.2 Evolution future des charges d'interconnexion de Belgacom Mobile**

Pour rappel, le niveau moyen actuel du tarif MTR de Belgacom Mobile est, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2001, de 15,667 eurocents (6,32 FB) par minute, ce qui situe notre pays dans le peloton de tête européen. La double diminution intervenue dans le courant de l'année 2001 a donc eu un effet notable sur le marché et témoigne de la volonté incontestable de l'IBPT d'adapter progressivement ces tarifs dans l'intérêt des utilisateurs finals.

Néanmoins, comme expliqué dans la présente communication (cf. § 3), il appartient à l'IBPT, en tant qu'autorité nationale de réglementation du secteur des télécommunications en Belgique, de prendre les mesures adéquates de nature à favoriser à la fois le développement du marché, l'intérêt des consommateurs et la position des différents opérateurs concernés en stimulant la productivité et en favorisant l'entrée sur le marché d'opérateurs efficaces et viables.

Dans le cas d'espèce des tarifs de terminaison demandés par la société Belgacom Mobile aux autres opérateurs de télécommunications, l'IBPT est amené à constater que l'objectif prioritaire de développement de la concurrence en préservant le maintien d'opérateurs efficaces et viables sur le marché implique une approche progressive par étapes successives en abaissant graduellement les charges d'interconnexion en question. Cette approche est d'ailleurs tout-à-fait conforme à celle d'autorités nationales de réglementation de plusieurs pays très significatifs de l'Union européenne tels que la France et le Royaume-Uni et a d'ailleurs été exposée aux services compétents de la Commission européenne. Seule une telle approche graduelle peut permettre d'atteindre les objectifs de la politique communautaire tels que fixés dans la directive ONP-Interconnexion.

Compte tenu que le niveau actuel des charges MTR de la société Belgacom Mobile se situe dans la partie supérieure de la fourchette produite par le modèle de coûts, l'IBPT prévoit par conséquent d'abaisser progressivement le niveau moyen de ces charges de terminaison de Proximus en vue d'atteindre la partie inférieure de la fourchette d'ici l'année 2004. Par conséquent, un « price cap » sera imposé annuellement à Belgacom Mobile selon des modalités pratiques suivantes.

L'objectif de ce mécanisme de « price cap » est d'obtenir une baisse globale de RPI<sup>26</sup>-46% correspondant à l'écart entre le tarif en vigueur début 2000 et la limite inférieure de la fourchette résultant du modèle de coûts. Cette baisse devra être réalisée sur une période légèrement supérieure à trois années et comportera deux phases : une diminution équivalant à RPI-30% sur les deux premières années, et ensuite une réduction de RPI-12% pour chacune des deux années suivantes. Ce mécanisme fonctionnera donc comme suit.

**A. Le niveau moyen de la charge de terminaison MTR de Belgacom Mobile sera adapté au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année jusque et y compris 2004.**

**B. La modification du 1/7/2002 sera déterminée sur la base d'un « price cap » égal à RPI-30% applicable à la période s'étendant du 15/2/2001 au 1/7/2002. Les deux réductions déjà effectuées en 2001 seront déduites lors de cette adaptation du 1/7/2002.**

**C. Au 1<sup>er</sup> juillet de chacune des deux années suivantes (2003 et 2004), l'adaptation sera calculée sur la base d'un « price cap » RPI-12%.**

Seule la valeur moyenne de la charge MTR sera ainsi régulée en laissant à l'opérateur concerné toute la flexibilité voulue pour définir les différents éléments composant ses charges de terminaison d'appels (peak/off-peak, set-up) en tenant compte de la distribution statistique des profils d'appels. Préalablement à toute adaptation des éléments de ses tarifs d'interconnexion, la société Belgacom Mobile sera tenue de communiquer à l'IBPT la grille complète de son tarif de terminaison d'appels ainsi que la répartition statistique des appels entrants en vue de permettre à l'Institut de s'assurer du respect des principes légaux et réglementaires applicables.

De plus, conformément à l'avis du 25 juillet 2001 de l'IBPT, il convient de vérifier la cohérence de cette stratégie belge avec l'évolution du secteur à l'étranger : c'est pourquoi le nouveau tarif MTR moyen ainsi déterminé par le système de « price cap » sera, lors chaque application de celui-ci, comparé avec les opérateurs mobiles déclarés SMP sur leur marché national

<sup>26</sup> RPI = Retail Price Index (indice des prix à la consommation)

d'interconnexion dans les Etats membres de l'Union européenne, et si nécessaire ajusté sur la base de cette comparaison internationale (« benchmarking ») des opérateurs mobiles déclarés SMP en Europe s'il devait apparaître que le mécanisme de « *price cap* » décrit ci-avant conduit à un tarif excessif vis-à-vis des charges MTR pratiquées à l'étranger. Cette approche s'inscrit parfaitement dans le cadre des analyses des « meilleures pratiques actuelles » (BCP<sup>27</sup>) fréquemment employées par la Commission européenne.

Enfin, la stratégie dans cette matière délicate des charges de terminaison sur les réseaux mobiles sera réévaluée à la fin de chaque année en tenant compte notamment du nouveau cadre réglementaire européen, des décisions arrêtées dans les autres pays de l'Union européenne et de la situation concurrentielle du marché belge des télécommunications. Dans la mesure où cela apparaît justifié et pertinent, le modèle de coûts de la société Belgacom Mobile établi par l'Institut avec l'assistance du Bureau van Dijk sera également ajusté à cette occasion pour prendre en considération l'évolution des données comptables et des volumes de trafic de cet opérateur. Selon l'évolution du marché de la téléphonie mobile, il n'est d'ailleurs pas exclu que l'IBPT s'oriente, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays européens, vers un modèle de coûts à caractère générique, qui ne soit plus associé à un opérateur bien déterminé.

Rik DAEMS  
Ministre des Télécommunications

---

<sup>27</sup> BCP = Best Current Practices