



**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX
ET DES TELECOMMUNICATIONS**

**CONSULTATION SUR LE PROJET DE DECISION DU CONSEIL DE
L'IBPT**

COMPLETANT LES DECISIONS RELATIVES A L'ANALYSE

DU MARCHE 13 (*Numérotation de la Recommandation de 2003*)

POUR CE QUI CONCERNE LES INDICATEURS DE

QUALITE DE SERVICE

(*KPI - KEY PERFORMANCE INDICATORS*)

Modalités de consultation

Délai de réponse

le 30/08/2008

A l'attention de :

Institut belge des Services Postaux et des
Télécommunications
Ellipse building – Bâtiment C
Boulevard du Roi Albert II, 35
1030 Bruxelles

Personne de contact

Alain Maton Ir Conseiller (+32.2.226.89.36)
Adresse de réponse électronique : alain.maton@ibpt.be

Les réponses sont demandées uniquement sous forme électronique.

Les parties confidentielles y seront clairement délimitées.

La présente consultation a lieu en application de l'article 140 de la loi du 13 juin 2005.

Table des matières

1	Objet	3
2	Contexte juridique.....	3
3	Les Conséquences de l'Arrêt de la Cour d'Appel.....	3
4	Les obligations de transparence et de non discrimination	4
5	Décision	7
6	Voies de recours.....	7
7	Annexe	8
	<i>Provisioning KPI's</i>	8
	<i>Repair KPI's service circuit</i>	8
	<i>Availability KPI's</i>	8

1 OBJET

La présente décision a pour objet de préciser les raisons pour lesquelles l'IBPT choisit d'imposer la publication d'indicateurs sur la qualité de service à l'opérateur puissant sur les marchés 1, 2, 8, 9 et 10.

2 CONTEXTE JURIDIQUE

Le cadre réglementaire européen des communications électroniques prévoit que les autorités réglementaires nationales peuvent imposer aux opérateurs puissants des obligations de transparence et de non-discrimination¹.

Le législateur belge a transposé cette obligation par les articles 58 et 59 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Le paragraphe 1^{er} de l'article 59 dispose que l'Institut peut définir les obligations de transparence concernant l'accès, en vertu desquelles les opérateurs doivent rendre publiques certaines informations définies par lui.

Dans ses analyses de marché, et plus particulièrement dans les analyses des marchés 1, 2, 8, 9, 10, 13, l'IBPT a choisi d'imposer la publication d'indicateurs sur la qualité du service et s'est référé à la discussion des sections 5.2.4.5. et 5.2.5.4. de la nouvelle version du "Remedies paper" de l'ERG.²

Dans son Arrêt du 1^{er} juin 2007, la 9^{ème} Chambre de la Cour d'Appel de Bruxelles, statuant à propos du recours de Belgacom contre la décision prononcée le 19 juin 2006 par l'IBPT³, a estimé dans ses points 57 et 58 que la décision de l'IBPT n'était pas valablement motivée sur ce point pour les marchés 1 et 2.

Dans la mesure où le paragraphe concerné par l'Arrêt de la Cour d'Appel pour les marchés 1 et 2 figure également dans les décisions prises par l'IBPT à propos des marchés 8, 9, 10 et 13, l'Institut estime nécessaire d'adopter une décision spécifique qui justifie de façon transversale que la publication d'indicateurs de qualité de service est une obligation utile au bon fonctionnement du marché des communications électroniques⁴.

3 LES CONSEQUENCES DE L'ARRET DE LA COUR D'APPEL

Pour ce qui concerne les marchés 1 et 2, la 9^{ème} Chambre de la Cour d'Appel de Bruxelles, statuant à propos du recours de Belgacom contre la décision prononcée le 19 juin 2006 par l'IBPT⁵, a donc estimé dans les points 57 et 58 de son Arrêt du 1^{er} juin 2007 que la décision de l'IBPT n'était pas valablement motivée quant à l'obligation de publier des indicateurs sur la qualité de service.

Le paragraphe concerné de la Décision relative à l'analyse des marchés 1 et 2⁶ se trouvait à la page 123 et était formulé comme suit:

"L'Institut peut conformément à l'article 59, § alinéa 1^{er} de la Loi relative aux communications électroniques définir les informations que l'opérateur dominant doit publier en vertu des obligations de transparence. Ceci implique la publication d'indicateurs sur la qualité de service (kpi ou key

¹ Articles 9 et 10 de la directive 2002/19/CE du Parlement et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion

² http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

³ Décision de l'IBPT du 19 juin 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés de détail du groupe "accès", sélectionnés dans la recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

⁴ Il y a lieu de noter que suite aux commentaires de Belgacom concernant les KPI pour le marché 13, l'IBPT ne fait plus porter la présente décision sur ce marché mais publiera ultérieurement une décision concernant les indicateurs de performance pour ce marché .

⁵ Décision de l'IBPT du 19 juin 2006 relative à la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour les marchés de détail du groupe "accès", sélectionnés dans la recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003.

⁶ *Ibid.*

performance indicators, dont l'imposition est discutée dans les sections 5.2.4.5 et 5.2.5.4 du document « Revised Remedies in the ECNS regulatory framework⁷² »)." »).

On trouvera ci-dessous un tableau reprenant les endroits où on retrouve ce même paragraphe dans les autres analyses de marché (numérotées selon la Recommandation de 2003):

Marchés pertinents		Décisions de l'IBPT
8	Services de départ d'appel	Décision du 11août 2006, p. 161
9	Services de terminaison d'appel	Décision du 11août 2006, p. 209
10	Services de transit	Décision du 11août 2006, p. 265
13	Fourniture en gros de segments terminaux de lignes louées	Décision du 17 janvier 2007, p. 129

Il est à noter que Belgacom a également introduit des recours à propos des décisions de l'IBPT relatives à l'analyse des marchés 8, 9, 10 et 13 et que les recours contestent tous l'imposition de KPI comme remède adéquat.

On peut dès lors considérer que dans des Arrêts ultérieurs, la Cour d'Appel pourrait également estimer que l'imposition de KPI n'est pas suffisamment motivée.

C'est la raison pour laquelle l'IBPT choisit d'adopter cette décision qui motive plus complètement l'imposition à Belgacom de cette obligation de publier des indicateurs de qualité de service.

L'IBPT considère par ailleurs que l'adoption d'une décision de ce type suffit car aucun fait nouveau significatif n'est intervenu depuis l'adoption de ces décisions qui justifierait une modification de la définition des marchés ou de la position des entreprises sur ces marchés.

4 LES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE ET DE NON DISCRIMINATION

Les concepts de transparence et de non discrimination sont des éléments essentiels de la promotion de la concurrence et du développement du marché intérieur qui doivent sous-tendre l'action des autorités réglementaires nationales en vertu de l'article 8,2b) et 3c) de la directive Cadre.⁷ Les obligations de transparence et de non discrimination sont expliquées dans les articles 9 et 10 de la directive Accès qui concernent des obligations qui peuvent être imposées *ex ante* aux opérateurs. Le point 3 de l'article 9 de cette directive précise que "les autorités réglementaires nationales peuvent préciser les informations à fournir, le niveau de détail et le mode de publication".

De son côté, l'ERG, le Groupe des régulateur européens, a examiné les meilleures façons d'assurer la transparence et la vérification de la non discrimination et a estimé que la publication d'indicateurs de qualité de service (*kpi* ou *key performance indicators*) pouvait être un outil adéquat.

C'est ainsi que dans la section 5.2.4.5 du "Remedies paper" de 2006⁸, l'ERG aborde la question de l'utilité des KPI de la manière suivante:

" There are various possibilities to put competitors at a disadvantage by means of quality discrimination. The only way to address the strategic variable quality' seems to be an obligation of non-discrimination according to Art 10 AD. Art 10 AD '... shall ensure, in particular, that the operator applies equivalent conditions in equivalent circumstances to other undertakings providing equivalent services, and provides services and information of the same quality as it provides for its own services, or those of its subsidiaries or partners'.

As the quality of a service is particularly difficult to observe for an NRA, an obligation according to Art 10 AD may be backed by an obligation of transparency according to Art 9 AD. This may be done in the form of an obligation to offer service level agreements (SLAs) and periodically report

⁷ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques

⁸ http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

key performance indicators to the NRA and where appropriate to other operators. Such key performance indicators could be reported for services provided to other operators as well as for self-provided services, to monitor compliance with the non-discrimination obligation."

Le document consacre d'ailleurs une section entière aux KPI au point 5.2.5.4 :

"One effective means of direct verification of non-discrimination is the formulation and publication of appropriate key performance indicators (KPI), describing parameters such as provisioning times, repair times, percentage of circuits which work on installation and so on. KPIs are in particular likely to be necessary for the verification of service level agreements. As with internal reference offers, publication is preferable to provide confidence to market players in the efficacy of a non-discrimination remedy. A sensible degree of disaggregation will be appropriate, both to guard against subtle forms of discrimination and to allow unforeseen problems to come to light. Costs will inevitably be incurred by the SMP player in setting up such a monitoring system although typically, the SMP player will need much of the information for its own management purposes. The ongoing maintenance costs are usually fairly low, however. NRAs will need to judge whether the likely benefits of such a system are sufficient to justify the initial and recurring costs."

Par ailleurs, dans ses "Principes de mise en oeuvre et meilleures pratiques concernant le dégroupage de la boucle locale"⁹ l'IRG a réalisé en octobre 2001 (et amendé en mai 2002) une étude approfondie sur les questions liées à la gestion de la qualité dans laquelle il explique les différences entre SLA et KPI de la manière suivante:

"Performance Management is a tool to control the agreed quality of level of the processes between the interfacing parties. Quality in this respect has to cover elements of correctness as well as timeliness. The term Service Level Agreement is rather confusing. In practice the term can both refer to an individual service level that is agreed upon, and the formal agreement that comprise a whole set of these individual service levels. The term Service Level Agreement (SLA) is used only to indicate individual service levels corresponding with particular Key Performance Indicators (KPIs). A KPI identifies one critical success factor within a particular interface process. An individual SLA pins down the corresponding KPI on a certain value. While the KPI itself does not incorporate any norm, being merely a unity of measurement, the SLA states as accurately and clearly as possible which boundaries the actual measured performance should be in".

L'IRG en déduit un PIB 6 (*Principles of Implementation and Best Practice*) qui est exprimé de la façon suivante:

"Ordering and provisioning procedures should follow the general principles of transparency and non-discrimination. Furthermore, requested services should be provisioned within a reasonable period of time, defined in the Reference Unbundling Offer. This should be subject to a service level agreement containing KPIs, reporting obligations and sanctions in case of underperformance (including the right of beneficiaries to claim damages), the specifics of which to be decided nationally. In the case that a requested service is refused, the notified operator should give in due time sufficiently detailed reason for the refusal, so as to enable the beneficiary to adapt his plan of access accordingly. Any refusal should be subject to the stipulations of article 3 par. 2 of the Regulation 2887/2000."

ECTA, l'Association européenne des opérateurs alternatifs établit chaque année un bulletin (scorecard) qui examine le fonctionnement des marchés européens sur base d'un questionnaire qui aborde tous les points dont la présence dans le cadre réglementaire est essentielle pour que les marchés fonctionnent adéquatement. Chaque réponse au questionnaire est cotée et toutes les réponses sont additionnées. La question des KPI est abordée de la façon suivante:

" Question 41 examines whether the NRA has foreseen specific provisions to prevent non-price discrimination by imposing transparency obligations for internal contracts and service provisioning, publication of internal SLAs, use of KPIs, etc. A maximum score is given if the NRA has specific provisions for preventing discrimination on non-price terms (e.g., publication of internal SLAs, KPIs etc.). An interim score is given if rules are in place against non-price discrimination but these are not considered as sufficiently effective or limited to specific SMP access products. Zero is given if no such provisions exist".

⁹ Principles of implementation and best practice regarding LLU as decided by the Independent Regulators Group 18 October 2001 and amended in May 2002.

L'utilité des SLA et des KPI est donc largement soulignée dans la littérature spécifique et c'est donc sur ces bases que l'IBPT a choisi d'imposer des KPI à Belgacom dans l'analyse du Marché 13.

En outre, dans le cadre du BRIO, le Conseil de l'IBPT avait pris le 23 mai 2007 une décision relative à l'obligation de publier des indicateurs de performance wholesale pour le BRIO¹⁰. Bien que la Cour d'Appel ait estimé que le paragraphe qui servait de base à cette décision n'était pas suffisamment motivé, il importe de rappeler que celle-ci avait été adoptée à la suite de deux consultations du marché au cours desquelles les opérateurs alternatifs s'étaient clairement prononcés en faveur de cette obligation. Ils avaient notamment souligné que les KPI sont différents des SLA en ce qu'ils représentent des performances moyennes là où les SLA sont un accord spécifique entre Belgacom et chaque opérateur alternatif.

L'IBPT estime que pour un opérateur puissant, la publication d'indicateurs de qualité n'entraîne pas de coûts excessifs. En effet, un opérateur puissant dispose déjà de la plus grande partie de cette information puisqu'il en a besoin pour la gestion et le suivi de ses propres contrats SLA. Les annexes 1 et 2 illustrent le fait que la plus grande partie des KPI peuvent déjà être fournis par les systèmes de Belgacom, de sorte que ces indicateurs ne nécessiteront pas de coûts de mise en œuvre élevés. La publication de KPI est par contre une mesure moins contraignante que pourrait l'être une obligation d'utiliser les mêmes processus pour fournir des services de gros en interne et en externe (« equivalence of input »). L'obligation de publier des KPIs n'est donc pas une obligation disproportionnée au regard des bénéfices qu'une telle publication apporte au marché.

Les indicateurs de performance sont un outil de contrôle performant qui permet de vérifier qu'il n'y a pas de discrimination entre les clients "wholesale" de l'opérateur et sa propre branche "retail". Ces indicateurs permettent également de contrôler que les différents opérateurs de gros sont traités de façon équivalente.

Le régulateur français ARCEP a tenu un raisonnement similaire dans des décisions qu'il a prises en 2005 à propos d'offres de référence de France Télécom pour le dégroupage de la boucle locale (05-0277) et l'accès au débit binaire (05-280). Il y précise notamment que " *les niveaux de qualité de service (délais de livraison, de réparation, taux de panne, délai de fourniture d'informations, etc.) annoncés dans les offres de gros doivent être compatibles avec les niveaux de qualité pratiqués, en particulier par France Télécom, sur les marchés de détail – cet objectif correspond notamment à l'obligation de non discrimination à laquelle est soumise France Télécom*" et que " *les niveaux de qualité annoncés dans les offres de gros doivent être respectés par France Télécom, afin que les opérateurs alternatifs aient suffisamment de visibilité et puissent s'engager eux-mêmes sur des niveaux de service auprès de leurs clients*". L'ARCEP poursuit son raisonnement en envisageant de mettre en œuvre un système de pénalités incitatives et en imposant à France Télécom de mesurer et de publier mensuellement des indicateurs de qualité de service pour l'offre de gros. " *En second lieu, afin de s'assurer de l'effectivité du système d'incitation mis en place par France Télécom et de vérifier que les niveaux de qualité de service de l'offre de gros sont non discriminatoires par rapport à ce que France Télécom propose à ses propres services sur les marchés aval, l'Autorité estime nécessaire que l'opérateur mesure et publie mensuellement des indicateurs de qualité de service pour l'offre de gros, ainsi que pour les offres aval correspondantes* »

Par la transparence qu'ils établissent sur le marché, les indicateurs de performance encouragent l'opérateur qui y est soumis à maintenir et/ou à améliorer la qualité de son service et l'incitent à respecter ses obligations de non-discrimination entre ses clients wholesale et sa branche retail. .

OFCOM estime également qu'il s'agit là d'un outil efficace pour renforcer la transparence sur le marché. Le régulateur britannique s'exprime dans les termes suivants: *Although BT did not initially provide cost information as part of its response to the consultation, an assessment has subsequently been provided confidentially. Having analyzed the data provided, Ofcom is satisfied that the proposed requirements are not onerous, particularly when balanced against the benefits of transparency...*¹¹.

¹⁰ <http://www.ibpt.be/ShowDoc.aspx?objectID=2351&lang=fr>

¹¹ http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/bt_kpi/statement/statement_directions.pdf

Pour des raisons de non-discrimination, il est important que les nouveaux entrants potentiels aient accès à ces KPI, ce qui ne serait pas le cas s'ils étaient publiés uniquement sur un site sécurisé, à l'accès forcément limité.

Dans la mesure où il s'agit d'un marché mature sur lequel il y a peu de problèmes opérationnels, l'IBPT estime proportionné de publier ces indicateurs sur une base trimestrielle, afin de limiter la charge imposée à l'opérateur puissant.

L'IBPT estime qu'il est nécessaire d'avoir rapidement un aperçu des performances de Belgacom afin de pouvoir réagir dans des délais raisonnables si les mesures effectuées ne montraient pas des résultats satisfaisants.

L'Institut a analysé en détail les indicateurs de performance indispensables au bon fonctionnement du marché et a, dans sa décision, tenu le plus grand compte de la nécessité d'éviter la surréglementation et d'encourager la simplification administrative.

Etant donné l'utilisation de technologies différentes, il est opportun qu'il soit détecté si les éventuelles non conformités sont liées à ces technologies. L'Institut impose donc que les KPIs soient fournis pour les trois sous-catégories :

- Lignes de moins de 2 Mbps
- Lignes PDH/SDH de 2 Mbps et plus
- Lignes de type Ethernet

5 DÉCISION

La liste des indicateurs sur la qualité de service (ou indicateurs de performance) figure en annexe. Belgacom devra publier sur son site web ces indicateurs sur une base trimestrielle et pour la première fois dans les 6 mois qui suivent la publication de la présente décision. Les indicateurs de performance devront être accessibles facilement pour les opérateurs et le public.

6 VOIES DE RECOURS

Conformément à la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003, appel peut être interjeté à l'encontre de cette décision, devant la Cour d'appel de Bruxelles, 1, Place Poelaert, B-1000 Bruxelles, endéans les soixante jours après sa notification. L'appel peut être formé: 1° par acte d'huissier de justice signifié à partie; 2° par requête déposée au greffe de la juridiction d'appel en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause; 3° par lettre recommandée à la poste envoyée au greffe; 4° par conclusions à l'égard de toute partie présente ou représentée à la cause. Hormis les cas où il est formé par conclusions, l'acte d'appel contient, à peine de nullité les mentions de l'article 1057 du code judiciaire.

M. Van Bellinghen
Membre du Conseil

G. Deneff
Membre du Conseil

C. Rutten
Membre du Conseil

E. Van Heesvelde
Président du Conseil

7 ANNEXE

Provisioning KPI's

Installation delay

For lines up to 34 Mbps, percentage of lines delivered within the delay and maximum delay.

For line from 140 Mbbs and above and Ethernet lines, percentage of lines delivered during the delay defined in the project.

Repair KPI's service circuit

Guaranteed feedback

Percentage of response time under 30 min and maximum delay of response time.

Percentage of initial information under 60 min and maximum delay of initial information.

Guaranteed repair time

Percentage of repair time under the SLA defined delay and maximum delay for disruption impacting traffic.

Percentage of repair time under 3 working day hour and maximum delay for disruption not impacting traffic.

Availability KPI's

Time to repair x% of cases

Average and worst yearly availability.