

**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

I B P T

**PROPOSITION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 13 JANVIER 2014
CONCERNANT LA FIXATION DU DÉBIT DE L'ACCÈS FONCTIONNEL À
L'INTERNET DANS LE CADRE DE LA COMPOSANTE GÉOGRAPHIQUE DU
SERVICE UNIVERSEL
ET
AVIS DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 13 JANVIER 2014
CONCERNANT LA COMPOSANTE GÉOGRAPHIQUE DU SERVICE UNIVERSEL**

VERSION NON CONFIDENTIELLE

TABLE DES MATIÈRES

1	BASE LÉGALE	4
2	CONSULTATIONS.....	4
3	CADRE REGLEMENTAIRE.....	5
3.1	LE DROIT EUROPÉEN	5
3.1.1	<i>La directive 2002/22/CE.....</i>	<i>5</i>
3.1.2	<i>Les communications de la Commission européenne des 7 avril 2006 et 25 septembre 2008.6</i>	<i>6</i>
3.1.3	<i>La directive 2009/136/CE.....</i>	<i>7</i>
3.1.4	<i>La communication de la Commission européenne du 23 novembre 2011</i>	<i>10</i>
3.1.5	<i>Distinction entre les objectifs du service universel et les objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe.....</i>	<i>11</i>
3.2	LE DROIT INTERNE.....	12
4	RETROACTES.....	14
5	ANALYSE MENANT A LA FIXATION DU DEBIT FONCTIONNEL D'ACCES A INTERNET	15
5.1	POINT DE VUE DES ACTEURS DU SECTEUR EN PHASE DE PRÉCONSULTATION.....	15
5.1.1	<i>Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur la nécessité de maintenir les obligations de service universel sur la composante géographique.....</i>	<i>15</i>
5.1.2	<i>Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur la nécessité d'imposer une couverture de 100% des ménages (pour leur résidence principale).....</i>	<i>16</i>
5.1.3	<i>Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur la valeur du débit minimum pour un accès fonctionnel à Internet.....</i>	<i>16</i>
5.1.4	<i>Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur l'opportunité de fournir la composante géographique via un consortium d'opérateurs.....</i>	<i>17</i>
5.1.5	<i>Intérêt de chaque acteur en phase de préconsultation pour devenir prestataire de la composante géographique</i>	<i>17</i>
5.2	COMPARAISON INTERNATIONALE	17
5.2.1	<i>Imposition de la composante géographique dans les pays européens.....</i>	<i>17</i>
5.2.2	<i>Valeur du débit minimum pour un accès fonctionnel à Internet.....</i>	<i>18</i>
5.3	CONDITIONS SPÉCIFIQUES DU MARCHÉ BELGE EN CE QUI CONCERNE LA COMPOSANTE GÉOGRAPHIQUE EN BELGIQUE.....	18
5.3.1	<i>Cadre de l'analyse.....</i>	<i>19</i>
5.3.2	<i>Caractère « fonctionnel » de l'accès à Internet nécessaire à garantir l'inclusion sociale.....</i>	<i>19</i>
5.3.2.1	<i>Nature du débit qui doit faire l'objet du service universel.....</i>	<i>19</i>
5.3.2.2	<i>Services permettant de définir un accès « fonctionnel » à l'Internet et débits permettant d'y accéder.....</i>	<i>20</i>
5.3.2.3	<i>Application des critères suggérés par la Commission européenne.....</i>	<i>22</i>
5.3.2.4	<i>Conclusion sur les débits pouvant être envisagés pour l'accès fonctionnel à Internet en Belgique.....</i>	<i>23</i>
5.3.3	<i>Estimation de la disponibilité du haut débit dans le réseau fixe du prestataire actuel de la composante géographique et du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet à 100% des résidences principales en cas de couverture par ce seul réseau fixe</i>	<i>24</i>
5.3.4	<i>Estimation de la disponibilité du haut débit par différentes technologies complémentaires et du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet à 100% des résidences principales par un ensemble de technologies complémentaires.....</i>	<i>25</i>
5.3.4.1	<i>Méthodologie d'estimation de la disponibilité du haut débit sur le territoire et sur les logements.....</i>	<i>25</i>
5.3.4.2	<i>Couverture du territoire et des logements par débit.....</i>	<i>27</i>
5.3.4.3	<i>Calcul du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet toutes technologies confondues.....</i>	<i>28</i>
5.3.5	<i>Analyse de la formule de fourniture du service universel appropriée aux conditions spécifiques du marché belge.....</i>	<i>29</i>
5.3.6	<i>Analyse du besoin d'adaptation des objectifs de qualité de service et du mécanisme de contrôle des prix.....</i>	<i>30</i>
5.3.6.1	<i>Analyse du besoin d'adaptation des objectifs de qualité de service imposés par les articles 4 à 21 de l'annexe à la LCE.....</i>	<i>30</i>

5.3.6.2	Analyse du besoin d'adaptation du mécanisme de contrôle des prix imposé par les articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE.....	34
5.4	CONCLUSIONS.....	36
6	ANALYSE D'IMPACT.....	38
7	PROPOSITION.....	39
8	AVIS.....	40

1 BASE LÉGALE

1. Le présent document contient une proposition de l'IBPT relative à la fixation du débit de l'accès fonctionnel à Internet dans le cadre de la composante géographique du service universel, d'une part, et un avis de l'IBPT sur la composante géographique du service universel, d'autre part.
2. La proposition est fondée sur les articles 70, § 1^{er}, 2^o, c) de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après «LCE») et 16, alinéa 2, de l'annexe à la LCE. L'avis est fondé, quant à lui, sur l'article 14, § 1^{er}, 1^o de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après « loi IBPT »).

2 CONSULTATIONS

3. La présente consultation se base sur l'article 14, § 2, 3^o de la loi IBPT, selon lequel l'IBPT a la faculté d'organiser des consultations publiques afin de prendre connaissance de l'avis du secteur.
4. Conformément à l'article 139 de la LCE, une consultation publique a été organisée du 4 au 20 décembre 2013.
5. L'IBPT a reçu des réactions de Belgacom SA et de la 'Platform Telecom Operators & Service Providers'. Les réactions à cette consultation sont résumées à l'annexe 6.
6. Il ressort des contributions que la Platform soutient une vitesse de 1 Mbps, alors que Belgacom estime que 0,5 Mbps suffisent comme service minimum. Selon les deux contributions, un élargissement global du service universel à la large bande n'est pas nécessaire, seuls les endroits où aucune technique ne permet la connexion à Internet minimale méritent une attention particulière selon Belgacom et la Platform. Il s'agit selon la Platform d'une intervention publique permettant à un consortium de prestataires de différentes technologies de se concentrer sur les territoires problématiques. Selon Belgacom par contre, il existe déjà à l'heure actuelle un consortium de marché commercial, et un monitoring effectué par le régulateur suffit pour ces zones problématiques.
7. Belgacom souhaite une différence entre la composante géographique classique, ne comprenant pas la large bande, et la nouvelle composante géographique, comprenant bien la large bande, et souhaite une approche différente de ces deux composantes, sur le plan des exigences qualitatives, du caractère abordable et de la manière de les désigner. La Platform se demande également si les exigences qualitatives imposées dans le contexte de la téléphonie fixe sont encore pertinentes. Belgacom souhaite la suppression de toutes les exigences qualitatives OSU, au profit d'exigences qualitatives égales pour tous les opérateurs. Mais si nécessaire, des critères concernant la qualité et le caractère abordable peuvent être « adaptés » pour les endroits structurellement non-rentables.
8. Le cas échéant, le texte de la présente proposition et de l'avis a été corrigé ou précisé pour tenir compte des éléments pertinents soulevés par les répondants.

3 CADRE REGLEMENTAIRE

3.1 Le droit européen

3.1.1 La directive 2002/22/CE

9. Le cadre réglementaire de l'Union européenne pour les réseaux et services de communications électroniques repose sur le principe selon lequel un marché ouvert et concurrentiel constitue le meilleur moyen de promouvoir l'innovation et le choix de l'utilisateur. Il faut toutefois reconnaître que la concurrence seule risque de ne pas être suffisante pour satisfaire les besoins de tous les citoyens et protéger les droits des utilisateurs. Le législateur européen a donc complété ce cadre par des dispositions spécifiques visant à préserver le service universel.
10. La directive 2002/22/CE du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (ci-après « directive 2002/22/CE ») définit, en son article 3, le service universel comme un ensemble de services spécifiques qui doit être mis à disposition de tous les utilisateurs, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu des circonstances nationales particulières, à un prix abordable.
11. La raison d'être du service universel est de servir de filet de sécurité social lorsque les forces du marché n'offrent pas, à elles seules, un accès peu onéreux aux services de base pour les consommateurs, en particulier ceux qui habitent dans des zones éloignées ou qui disposent de faibles revenus ou souffrent d'un handicap. Le service universel n'a donc pas d'autre finalité que d'assurer l'inclusion sociale. Afin de garantir ce filet de sécurité, dans ses trois dimensions de disponibilité, d'accessibilité financière et d'accessibilité physique, une ou plusieurs entreprises¹ spécifiquement désignées peuvent, au besoin, se voir imposer l'obligation de fournir cet ensemble minimal de services de base.
12. Parmi ces services figure le raccordement à un réseau de communications électroniques.

Selon l'article 4, § 2, ce raccordement « *doit permettre aux utilisateurs finals de donner et recevoir (...) des communications de données, à des débits de données **suffisants** pour permettre un **accès fonctionnel à Internet**, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique* » (l'IBPT souligne).
13. Aucune contrainte n'est imposée en ce qui concerne les moyens techniques utilisés pour la réalisation de cet accès fonctionnel, les technologies avec ou sans fil pouvant être utilisées indifféremment. L'expression « en position déterminée » renvoie en effet à la résidence principale de l'utilisateur final, au lieu de son principal établissement, et non à une obligation, pour les opérateurs, d'utiliser une technologie fixe déterminée, en cuivre par exemple.
14. L'IBPT rappelle que l'accès fonctionnel à Internet dont il est question au titre du service universel ne vise que la capacité du raccordement à fournir une connexion avec un niveau de performance donné pour un utilisateur final au lieu de sa résidence principale. Ne rentre donc pas dans le champ du service universel la fourniture du service Internet proprement dit. La fourniture d'un tel service requiert en effet, en sus du service

¹ Voir article 4 de la DSU.

universel, la conclusion d'un contrat spécifique entre l'utilisateur final et le fournisseur de services de son choix. Cette entreprise fournira à l'utilisateur final la connectivité à Internet, permettant à ce dernier d'échanger et de recevoir des données dans les limites prévues par son contrat. Les services couverts par ce contrat sortent du cadre des articles 68 et 70, § 1er, 2°, c) de la LCE.

15. En 2002, le raccordement dont il est question au titre du service universel doit permettre d'accéder à des services en ligne aux bas débits alors proposés pour l'Internet public, généralement limités à 56 kbit/s. Il est également prévu que les États membres puissent autoriser des débits de données inférieurs à ce plafond pour exploiter les technologies sans fil, ce qui était particulièrement important pour les États alors candidats.

L'article 15 de la directive 2002/22/CE invite cependant la Commission à revoir périodiquement la portée du service universel, en particulier en vue d'en proposer la modification ou la redéfinition. Ce réexamen est conduit en tenant compte des évolutions sociale, économique et technologique, compte tenu, notamment, de la mobilité et des débits de données à la lumière des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés.

Lorsqu'elle étudie l'opportunité d'un réexamen de la portée des obligations de service universel, la Commission doit ainsi tenir compte de l'évolution de la demande en ce qui concerne la nature, la disponibilité et le choix des services utilisés par les consommateurs, et les évolutions technologiques en ce qui concerne la manière dont les services sont fournis aux consommateurs.

Deux paramètres permettent d'étayer cette analyse :

- Existe-t-il des services spécifiques accessibles à une majorité de consommateurs et utilisés par une majorité d'entre eux ? L'absence de tels services ou leur non-utilisation par une minorité de consommateurs est-elle source d'exclusion ?
- La mise à disposition et l'utilisation de services spécifiques procurent-elles à l'ensemble des consommateurs un avantage général net justifiant une intervention publique lorsque les services spécifiques ne sont pas fournis au public selon des conditions commerciales normales ?

3.1.2 Les communications de la Commission européenne des 7 avril 2006 et 25 septembre 2008

16. La Commission européenne publie son premier rapport le 7 avril 2006, au terme d'une large consultation publique². Ce réexamen porte entre autres sur la nécessité d'inclure le raccordement à large bande dans le périmètre du service universel.

² Communication de la Commission européenne COM(2006)163 du 7 avril 2006, Rapport sur les résultats du réexamen de la portée du service universel effectué en application de l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2002/22/CE.

En ce qui concerne l'accès à l'Internet à large bande, la Commission y conclut qu' « en dépit d'une croissance rapide, seule une petite minorité de consommateurs en Europe utilisent actuellement ces services et que le taux de pénétration réel par habitant ne répond pas au critère d'utilisation du service par une 'majorité de consommateurs'. Dès lors, les conditions requises pour étendre la portée du service universel aux services à large bande ne sont pas réunies. La Commission continuera de suivre cette question de près en préparation au prochain réexamen périodique de la portée du service universel. Cela n'empêche pas les États membres de soutenir le déploiement des infrastructures à large bande dans le respect des règles sur les aides d'État qui sont applicables ».

17. Le 25 septembre 2008, la Commission communique à nouveau sur le sujet, au terme d'une nouvelle consultation publique³.

La Commission conclut au terme du deuxième réexamen de la portée du service universel que l'inclusion d'un raccordement à haut débit ne se justifie pas encore compte tenu des progrès technologiques et de l'évolution du marché.

Elle constate en effet que « les réseaux à large bande ont désormais une très large couverture dans la plupart des États membres et ils sont accessibles à 90% de la population en moyenne. L'utilisation d'Internet, par 49% des ménages de l'UE dont 36% à haut débit, est sur le point d'atteindre le niveau d'un service utilisé par une majorité de consommateurs. Bien que le haut débit ne soit pas encore utilisé par la majorité des consommateurs (première des deux conditions recensées à l'annexe V de la directive) et ne soit donc pas couvert par les OSU telles que définies et décrites par la formulation actuelle, il approche du seuil d'utilisation par une majorité de consommateurs. En outre, on peut raisonnablement prévoir que, à relativement court terme, le bas débit ne satisfera plus à l'exigence d'être 'suffisant pour permettre un accès fonctionnel à Internet' (telle que posée à l'article 4, paragraphe 2, de la directive). Aussi faut-il suivre la situation de près ».

3.1.3 La directive 2009/136/CE⁴

18. La directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 a modifié la directive 2002/22/CE.
19. En ce qui concerne l'accès fonctionnel à Internet, la directive 2009/136/CE ne modifie pas la portée générique du service universel. Le raccordement dont il est question à l'article 4 doit permettre, comme dans l'ancienne version de la directive 2002/22/CE, aux utilisateurs finals de disposer d'un accès fonctionnel à Internet.
20. La principale modification apportée par la directive 2009/136/CE en cette matière tient au fait qu'à présent, les États membres ont la possibilité d'inclure les connexions à haut débit dans le périmètre du service universel et de définir eux-mêmes le débit approprié.

³ Communication de la Commission européenne COM(2008)572 du 25 septembre 2008 sur le deuxième réexamen de la portée du service universel dans les réseaux et services de communications électroniques, conformément à l'article 15 de la directive 2002/22/CE.

⁴ Directive 2009/136/CE modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) no 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (ci-après « directive 2009/136/CE »).

Le considérant 5 dispose ainsi :

« Il n'est pas indiqué d'exiger un débit de données ou un débit binaire spécifique au niveau communautaire. Une certaine flexibilité est nécessaire, pour que les États membres puissent prendre, en cas de besoin, les mesures nécessaires pour qu'une connexion soit capable de supporter un débit de données suffisant pour permettre un accès fonctionnel à l'Internet, tel que le définissent les États membres, en tenant dûment compte des conditions spécifiques aux marchés nationaux, par exemple la largeur de bande la plus utilisée par la majorité des abonnés dans un État membre donné et la faisabilité technique, à condition que ces mesures aient pour objectif de réduire les distorsions du marché ».

Un État membre pourra de la sorte décider que le débit d'un accès fonctionnel à Internet nécessaire à l'inclusion sociale, dans les circonstances propres de son marché national, se situe à un niveau supérieur aux 56 kbit/s typiques du bas débit et relève des débits généralement considérés comme faisant partie de la large bande.

Pour autant, même en présence de telles caractéristiques, l'État membre n'est pas tenu d'inclure le raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel. C'est une faculté qui relève de son pouvoir discrétionnaire, et non une obligation.

21. L'État membre qui décide malgré tout d'inclure un accès aux connexions à haut débit dans le service universel doit s'efforcer, quand il définit le débit minimal requis, de limiter les distorsions sur le marché intérieur qu'induirait l'inclusion de débits trop élevés dans un État membre ou entre États membres.

La directive 2009/136/CE rappelle à cet égard en son article 1^{er} que le service universel vise un ensemble minimal de services à rendre accessible sans créer de distorsions de concurrence. En cela, le service universel se distingue de par sa nature sociale des politiques industrielles plus ambitieuses développées dans le cadre de l'agenda numérique. Comme il est développé en Section 3.1.5, il s'agit d'instruments aux objectifs certes complémentaires mais différents.

Selon la Commission européenne, le principe selon lequel il convient de réduire au minimum les distorsions de concurrence sur le marché intérieur constitue un garde-fou essentiel à l'intégrité des dispositions et objectifs en matière de service universel. L'inclusion d'une connexion large bande dans le périmètre du service universel est susceptible d'entraîner des coûts importants, en particulier si des mises à niveau ou l'extension du réseau sont nécessaires. Il convient donc d'assurer que l'imposition de ces coûts ne se fasse pas au détriment de l'égalité des chances qui doit prévaloir entre compétiteurs sur le marché intérieur. Le respect de ce principe est également important dans le cas où le coût net lié à la fourniture d'un accès fonctionnel à Internet constitue une charge injustifiée et donne lieu à une compensation au moyen d'un fonds sectoriel alimenté par les entreprises actives sur le marché. En outre, le risque de distorsion peut être particulièrement élevé si c'est l'opérateur historique qui est désigné comme prestataire du service universel, lequel pourrait être indemnisé pour ce coût net. La Commission invite dès lors les États membres à appliquer ce principe avec rigueur et à envisager d'autres modes de financement, notamment publics, lorsque la définition d'un taux de données spécifique risque de créer des distorsions de concurrence.

22. Afin de déterminer si et à quel niveau une connexion à haut débit peut relever du service universel, les États membres doivent tenir compte, selon la Commission européenne, de deux critères cumulatifs : (i) la largeur de bande la plus utilisée par la majorité des abonnés et (ii) la faisabilité technique.

Le premier critère vise une masse critique d'abonnés. La définition de cette masse repose sur deux seuils également cumulatifs.

D'une part, il convient d'apprécier quel est le niveau global d'utilisation de la large bande. L'inclusion de connexions à haut débit dans le service universel ne peut en effet se justifier si seul un faible pourcentage de l'ensemble des ménages utilise les services à large bande. C'est pour cette raison que la Commission considère que la masse critique d'abonnés à la large bande doit au moins représenter plus de la moitié des ménages au niveau national. En dessous de ce seuil, l'inclusion du haut débit dans le périmètre du service universel sera en effet susceptible de créer des distorsions de concurrence.

D'autre part, il convient d'identifier, au sein de cette masse critique, le débit le plus utilisé par les ménages connectés à la large bande. Afin de réduire au minimum les effets négatifs sur la concurrence, la Commission considère qu'un seuil particulièrement élevé, de l'ordre de 80%, devrait être privilégié par les États membres. Ainsi, il faudrait démontrer que 80% des ménages connectés à la large bande bénéficient d'une vitesse de transmission égale ou supérieure au débit envisagé pour l'accès fonctionnel à Internet.

En ce qui concerne le second critère, celui de la faisabilité technique, il convient de noter, précise la Commission européenne, que les débits de base de la large bande sont désormais pris en charge par chacune des principales technologies disponibles sur le marché (DSL, WLL, câble, FTTx, satellite, WiMAX, 3G). C'est pourquoi aucune de ces technologies ne devrait être *a priori* exclue. Toutefois, compte tenu de l'état d'avancement sur le marché en termes de couverture du réseau et des débits de données disponibles, le critère de la faisabilité technique doit être évalué au regard de la nécessité de limiter les distorsions de concurrence, qui pourraient être causées par les implications financières résultant d'une extension ou d'une amélioration des performances des réseaux existants au titre du service universel.

L'application de ces deux critères doit permettre de concilier la marge discrétionnaire reconnue aux États membres en cette matière et la nécessité de limiter de manière suffisamment harmonisée les distorsions de concurrence au sein de l'Union européenne⁵.

23. Evidemment, en sus du service universel, les États membres sont libres de promouvoir des objectifs d'accessibilité au haut débit plus ambitieux et, le cas échéant, de financer de tels programmes dans le respect des règles sur les aides d'État. Ceci étant, si en contrepartie, ces programmes se traduisent par l'obligation de rendre accessibles des services additionnels à ceux prestés au titre du service universel, aucun mécanisme de compensation impliquant la participation d'entreprises spécifiques ne pourra être imposé. L'IBPT se réfère au considérant 5, *in fine*, de la directive 2009/136/CE et à l'article 32 de la directive 2002/22/CE.

⁵ L'article 3.2 de la DSU prévoit que les « États membres déterminent l'approche la plus efficace et la plus adaptée pour assurer la mise en œuvre du service universel, dans le respect des principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité. Ils s'efforcent de réduire au minimum les distorsions sur le marché, en particulier lorsqu'elles prennent la forme de fourniture de services à des tarifs ou des conditions qui diffèrent des conditions normales d'exploitation, tout en sauvegardant l'intérêt public ».

3.1.4 La communication de la Commission européenne du 23 novembre 2011

24. La Commission européenne publie son troisième réexamen de la portée du service universel le 23 novembre 2011⁶.
25. Selon la Commission, il est toujours à ce stade prématuré d'étendre au niveau européen la portée du service universel aux raccordements à haut débit, au vu du coût sectoriel d'une telle mesure pour l'industrie et les risques que les consommateurs subiraient en termes de choix, de prix et de qualité des services offerts.

Selon la Commission, « *il est clair que si les OSU devaient être étendues au haut débit pour l'ensemble de l'UE, cela augmenterait considérablement la nécessité d'un financement sectoriel et de 'subventions croisées' entre les groupes de consommateurs d'un pays donné, la charge pesant sur l'industrie et l'influence sur les prix aux consommateurs étant maximales (...). En outre, le fait d'imposer prématurément le haut débit au niveau de l'UE (...) risque d'entraîner des distorsions sur les marchés et de retarder les investissements privés dans le haut débit* ». La Commission relève qu'« *à l'échelle des ménages, le seuil de l'utilisation du haut débit par une majorité (simple) des consommateurs dans l'UE a été atteint, mais il ne s'agit pas encore d'une 'grande majorité de la population', comme indiqué au considérant 25 de la DSU. Plus encore, compte tenu des disparités nationales significatives (...), les coûts des OSU à l'échelle de l'UE pour le haut débit pèseraient de manière disproportionnée sur les fournisseurs de télécommunications, et en fin de compte sur les consommateurs (...). Par conséquent, l'inclusion à ce stade de l'accès à haut débit dans la portée du service universel au niveau de l'UE ne satisferait pas le deuxième critère de la DSU, à savoir un avantage général net pour tous les consommateurs européens* ».

26. Comme exposé *supra*, la directive 2009/136/CE ouvre la voie à une extension nationale du service universel au haut débit.

A cet égard, la Commission rappelle aux États membres de faire preuve de prudence. Le risque existe en effet que l'inclusion d'un raccordement à haut débit dans certains États membres, à *fortiori* à des débits élevés, entraîne une distorsion de concurrence et impose une charge déraisonnable sur le secteur :

« Compte tenu des montants élevés requis pour garantir une couverture du haut débit par le biais des OSU et des implications potentielles pour l'industrie et les consommateurs, les États membres doivent analyser avec précaution si les conditions nationales justifient l'extension des OSU au haut débit, en tenant compte tant du risque d'exclusion sociale que d'une éventuelle distorsion de concurrence et d'une éventuelle charge injustifiée sur le secteur. »

Afin de déterminer si et à quel niveau le service universel comme filet de sécurité social doit proposer au niveau national une accessibilité à un débit (nettement) supérieur aux 56 Kbps à présent assurés, la Commission rappelle également qu'il convient d'utiliser les mêmes critères que ceux utilisés au niveau européen, et notamment le seuil de la « *grande majorité de la population* » mentionné au considérant 25 de la directive 2009/136/CE (voy. *supra*). Un État membre pourrait ainsi envisager l'inclusion des connexions à haut débit dans le service universel lorsque (i) au moins la moitié des ménages à l'échelon national dispose d'une connexion à haut débit et (ii) le débit en question est utilisé par au moins 80% des abonnés à la large bande.

⁶ Communication de la Commission européenne COM(2011)795 du 23 novembre 2011, Rapport sur les résultats de la consultation publique et du troisième réexamen de la portée du service universel dans les communications électroniques, conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2002/22/CE.

Si plusieurs débits satisfont à ces critères, il convient de choisir celui parmi les plus bas qui contribue le mieux « à garantir la cohérence et à minimiser les distorsions sur le marché, tout en atteignant l'objectif de prévention de l'exclusion sociale ». Il convient en effet de garder à l'esprit que le service universel est un filet de sécurité social minimal. Il ne s'agit pas, par ce biais, de poursuivre des politiques sociétales plus ambitieuses, d'inciter les investissements dans la modernisation d'infrastructures ou de promouvoir le développement d'une certaine forme de concurrence.

La Commission invite d'ailleurs les États membres qui envisageraient l'inclusion des raccordements à haut débit dans le périmètre du service universel d'appuyer leur décision sur une analyse d'impact identifiant les « *objectifs sociaux et économiques particuliers et les résultats souhaités* ». Cette analyse d'impact pourrait comprendre une évaluation « *de la disponibilité du haut débit attendue sur le marché en l'absence d'intervention publique ; des inconvénients sociaux et économiques subis par ceux qui ne bénéficient pas de l'accès à une connexion à haut débit, y compris par les utilisateurs finaux souffrant d'un handicap ; du coût d'une intervention publique par le biais des OSU et de la comparaison de ce coût avec l'utilisation d'autres approches ; des avantages d'une intervention publique et de ses effets sur la concurrence, les distorsions sur le marché et les objectifs stratégiques généraux* ». Ainsi, conclut la Commission, « *il n'y aurait intervention que lorsque les bénéfices totaux sont supérieurs aux coûts totaux* ».

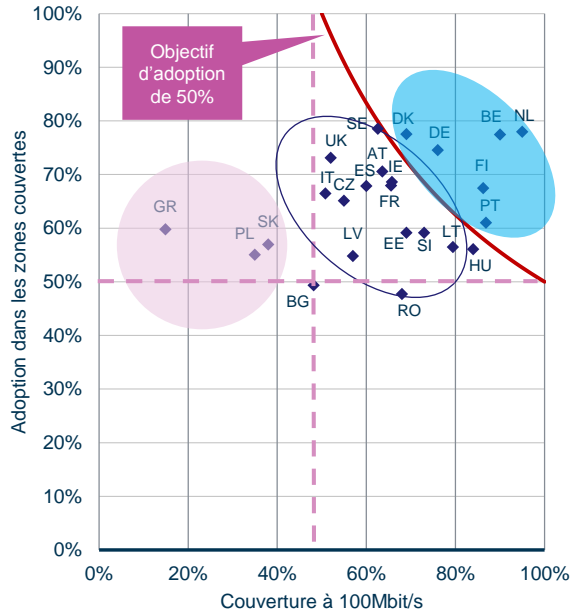
3.1.5 Distinction entre les objectifs du service universel et les objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe

27. Comme développé supra, le service universel constitue un filet minimal de sécurité social. Ce filet de sécurité n'a pas vocation à être un moyen de poursuivre des politiques industrielles ou sociétales plus ambitieuses, d'inciter les investissements dans la modernisation d'infrastructures ou de promouvoir le développement d'une certaine forme de concurrence (qui relèvent typiquement de plans nationaux de type haut débit et ne devraient pas être financés par les fonds de service universel). Plus spécifiquement, en ce qui concerne la Belgique :

- Comme il est développé en Sections 5.3.3 et 5.3.4, actuellement, plus de 99.5% de la population belge peut bénéficier d'un service d'accès à Internet à haut débit (au moins 512 kbit/s). Comme il est développé en Section 5.3.1, le risque d'exclusion sociale lié à la non-accessibilité d'une connexion à haut-débit ne concerne donc qu'une fraction infime de la population (moins de 0.5%). La fixation d'un débit pour l'accès fonctionnel à Internet dans le cadre du service universel n'a pour objectif que de garantir aux quelques utilisateurs finals jusqu'à présent hors de portée du réseau à haut débit du prestataire du service universel, à court terme, la possibilité d'un raccordement à Internet qui assure leur inclusion sociale, en veillant cependant à ce que le débit fixé n'implique pas une charge financière disproportionnée pour le secteur.
- Les objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe ou ceux qui seront prochainement fixés en Belgique portent sur des débits bien supérieurs, de 30 à 100 Mbit/s à l'horizon 2020. Si ces objectifs sont complémentaires au service universel, ils vont bien au-delà de ce qui est requis pour éviter l'exclusion sociale. On ne vise en effet plus uniquement un service minimal accessible à tous, mais un outil de promotion industrielle et sociétale. Les agendas numériques font d'ailleurs l'objet de plans d'actions spécifiques, financés par d'autres mécanismes que le service universel. Dans ce contexte, l'IBPT note qu'une étude récente

d'Analysys Mason⁷, dont un extrait est présenté en Figure 1, montre notamment que la Belgique fait partie du groupe des pays pour lesquels l'atteinte des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe est la plus probable.

Figure 1 : Prédiction de la probabilité d'atteinte de l'objectif de 100 Mbit/s de la stratégie numérique pour l'Europe en 2020 [Source : Analysys Mason, 2013]



Code ISO	Nom du pays	Code ISO	Nom du pays
AT	Autriche	IE	Irlande
BE	Belgique	IT	Italie
BG	Bulgarie	LV	Lettonie
CZ	République Tchèque	LT	Lithuanie
DE	Allemagne	NL	Pays-Bas
DK	Danemark	PL	Pologne
EE	Estonie	PT	Portugal
ES	Espagne	RO	Roumanie
FI	Finlande	SI	Slovénie
FR	France	SK	Slovaquie
GR	Grèce	SE	Suède
HU	Hongrie	UK	Royaume-Uni

3.2 Le droit interne

28. L'article 68 de la LCE définit le champ d'application des services prestés au titre du service universel. Parmi ceux-ci figure la composante géographique du service universel.
29. Selon l'article 70 de la LCE, tel que modifié par la loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (ci-après « loi du 10 juillet 2012 »), la composante géographique consiste en « la fourniture sur l'ensemble du territoire, à toute personne qui en fait la demande raisonnable, indépendamment de sa position géographique (...) d'un raccordement à un réseau de communication public en position déterminée permettant aux utilisateurs finals (...) de disposer d'un accès fonctionnel à Internet ».

La LCE, dans sa version du 13 juin 2005, prévoyait déjà que le raccordement fourni dans le cadre du service universel permette de disposer d'un accès fonctionnel à Internet.

30. L'article 16 de l'annexe à la LCE complète, en cette matière, l'article 70 de la LCE. La loi du 10 juillet 2012 a modifié cette disposition qui se lit à présent comme suit :

« Le raccordement visé à l'article 70, § 1er, 2°, c), doit permettre aux utilisateurs finals de disposer d'un accès fonctionnel à l'Internet, moyennant un contrat spécifique avec un fournisseur de service Internet.

Le Roi fixe, sur proposition de l'Institut, le débit de cet accès fonctionnel en tenant dûment compte des conditions spécifiques du marché, notamment la largeur de bande

⁷ <http://www.analysismason.com/Research/Content/Reports/Policy-orientations-to-reach-European-Digital-Agenda-targets/?bp=http%3a%2f%2fwww.analysismason.com%2fSearch%2f%3fquery%3ddigital%252bagenda%252byardley%23access%3dAll+content#.UWP0X6jvA9Y>

la plus utilisée par la majorité des abonnés et la faisabilité technique. L'indication du débit figure dans le rapport visé à l'article 103 de la loi ».

31. L'article 16, ainsi amendé, transpose en droit interne la faculté à présent reconnue aux États membres d'inclure, chacun pour ce qui les concerne, le raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel.
32. Le législateur belge a néanmoins partagé les rôles. C'est à l'IBPT qu'il revient de proposer à quel niveau le haut débit devrait être inclus dans le service universel. Mais c'est au Roi qu'il incombe de prendre une position définitive sur cette question.
33. La fixation par l'IBPT du débit de données correspondant à l'accès fonctionnel à Internet doit se faire en prenant en compte des éléments tels que le niveau de couverture du pays par les réseaux, les débits les plus fréquemment utilisés, les technologies employées (DSL, fibre, câble, satellite), l'importance de la fracture numérique, etc. Mais le régulateur devra aussi être attentif aux implications financières que pourra représenter pour le secteur le fait de devoir fournir un certain niveau de débit via un mécanisme de service universel.

Dans ce contexte, l'IBPT doit veiller à ce que le débit fixé n'implique pas une charge financière disproportionnée pour le secteur. Il convient donc de trouver un équilibre entre l'ambition de garantir l'inclusion sociale par ce biais et les distorsions de concurrence que ce choix peut induire pour les entreprises actives dans ce secteur, ou certaines d'entre elles.

Dans l'optique de réduire les coûts pour le secteur tout en assurant une couverture optimale de la population, l'IBPT devrait également examiner si des formules originales de fourniture du service universel ne pourraient être mises en place comme par exemple faire assurer les obligations de service universel à certains clients par un consortium regroupant des opérateurs recourant à des technologies différentes, en l'occurrence économiquement plus rentables, comme le précise l'article 70 de la LCE.

34. L'IBPT devrait également définir avec précision la nature même du débit qui fait l'objet du service universel. Il serait en effet adéquat de préciser que le débit doit être atteint dans des conditions optimales. En effet, les performances des accès à haut débit, quelle que soit leur technologie, sont extrêmement dépendantes de conditions variables dans le temps et dans l'espace et ne peuvent être garanties en toutes circonstances.

Cela s'inscrit dans le cadre de la modification apportée par la loi du 10 juillet 2012 à l'article 70 de la LCE qui spécifie à présent que les demandes de fourniture de la composante géographique du service universel doivent présenter un caractère raisonnable. Il reviendra à l'IBPT d'apprécier lors du contrôle de l'application de cette disposition le caractère raisonnable de la demande en se fondant sur les principes généraux de la réglementation applicable au secteur des communications électroniques et notamment en faisant la balance entre les intérêts en présence dans le cas concerné.

35. Pour le surplus, la LCE prévoit aux articles 71 et 72 des dispositions précises en ce qui concerne le mécanisme ouvert de désignation du prestataire chargé de la fourniture de l'accès fonctionnel à Internet, et plus généralement, de la composante géographique du service universel doivent. Un arrêté royal du 27 avril 2007 fixe les modalités de ce mécanisme ouvert de désignation.

L'annexe à la LCE précise, quant à elle, les conditions qualitatives et quantitatives dans lesquelles la composante géographique du service universel doit être fournie.

Au niveau qualitatif, le prestataire désigné pour cette composante est ainsi tenu de respecter des seuils stricts en ce qui concerne notamment (i) le délai de fourniture pour le raccordement et la date de raccordement (article 5), (ii) le taux de dérangement par ligne d'accès (article 7, § 1^{er}), (iii) la levée des dérangements (article 7, § 2), (iv) le délai de réponse avec intervention d'un standardiste (article 13) ou encore (v) le pourcentage de contestations concernant la facturation (article 18). L'article 4 de l'annexe à la LCE prévoit que le Roi peut, après avis de l'IBPT, modifier ces conditions techniques.

Au niveau quantitatif, il est prévu que le prestataire doit appliquer un tarif abordable calculé selon une formule prévue à l'article 35 de l'annexe à la LCE. Le prestataire est néanmoins autorisé à appliquer des prix différenciés pour une même prestation, moyennant l'approbation préalable de l'IBPT (article 34). Il est par contre tenu de fournir certains services gratuitement (article 37).

36. C'est dans ce contexte juridique, au vu des développements réglementaires intervenus récemment et des nouvelles missions que la loi du 10 juillet 2012 a confiées à l'IBPT, que l'IBPT adopte la présente proposition, conformément à l'article 16 de l'annexe à la LCE, et le présent avis conformément l'article 14, § 1^{er}, 1^o de la loi IBPT.

4 RETROACTES

37. L'IBPT a procédé à une analyse approfondie des aspects « service universel » du marché des communications électroniques en Belgique afin notamment de proposer un débit de données correspondant à l'accès fonctionnel à Internet.

Afin de réaliser cette mission, l'IBPT a publié en 2011 un cahier des charges en vue de s'adjoindre l'aide d'un consultant extérieur. Le marché a été attribué à la mi-2012 au cabinet Analysys Mason, assisté des cabinets d'avocats Hogan Lovells et deprevernet.

En ce qui concerne la composante géographique, l'analyse a porté sur la disponibilité du haut débit en Belgique, le surcoût entraîné par la fixation de différents débits de données envisageables pour l'accès fonctionnel à Internet et les adaptations envisageables du cadre réglementaire afin de faciliter la désignation d'un prestataire de la composante géographique intégrant cet accès fonctionnel à Internet.

Comme il sera exposé *infra*, les préconisations qui sont ressorties de cette analyse économique sont de fixer un débit nominal de 1 Mbit/s pour l'accès fonctionnel à Internet, de modifier le mécanisme de *price cap* prévu par les articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE et de supprimer deux des trois objectifs de performance concernant les taux de dérangement prévus par le § 2 de l'article 7 de l'annexe à la LCE.

5 ANALYSE MENANT A LA FIXATION DU DEBIT FONCTIONNEL D'ACCES A INTERNET

38. L'analyse de la composante géographique en Belgique a comporté les étapes suivantes :

- un recueil du point de vue des acteurs du secteur en phase de préconsultation,
- une comparaison internationale sur les obligations de service universel portant sur la composante géographique,
- une analyse des caractéristiques de la composante géographique en Belgique,
- des préconisations d'évolution des obligations de service universel portant sur la composante géographique en Belgique.

5.1 Point de vue des acteurs du secteur en phase de préconsultation

39. L'analyse de la composante géographique en Belgique a tout d'abord consisté à recueillir le point de vue des principaux acteurs concernés, dont le prestataire de la composante géographique (Belgacom), les opérateurs de réseaux câblés, les opérateurs de téléphonie fixe alternatifs, les opérateurs de téléphonie mobile et une association de consommateurs.

Les contributions des acteurs concernés en phase de préconsultation ont porté sur les éléments suivants :

- la nécessité de maintenir les obligations de service universel sur la composante géographique,
- la nécessité d'imposer une couverture de 100% des ménages (pour leur résidence principale),
- la valeur du débit minimum pour un accès fonctionnel à Internet,
- l'opportunité de fournir la composante géographique via un consortium d'opérateurs,
- leur intérêt éventuel à devenir prestataire de la composante géographique.

5.1.1 Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur la nécessité de maintenir les obligations de service universel sur la composante géographique

40. L'IBPT a demandé aux acteurs concernés leur opinion sur la nécessité de maintenir ces obligations de service universel.

41. Cinq opérateurs se déclarent défavorables au maintien des obligations de service universel sur la composante géographique car, selon ces opérateurs, l'obligation de service universel ne devrait exister que dans les cas de demandes raisonnables de raccordement que le marché ne peut pas fournir. Or ils constatent qu'il y a une dynamique de concurrence dans les zones rentables et qu'un nombre suffisant de moyens existe pour atteindre les zones non rentables (satellite, mobile).

42. Deux opérateurs, ainsi que l'association de consommateurs, se déclarent néanmoins favorables au maintien des obligations de service universel sur la composante géographique car, en son absence, il y aurait selon eux un risque que seules les zones rentables soient couvertes.

43. L'IBPT considère que, même si la couverture commerciale des opérateurs est importante (cf. Section 5.3.3), il demeure des zones structurellement non rentables (cf. Sections 5.3.3 et 5.3.4). Il est donc peu probable que le marché fournisse spontanément et durablement la composante géographique en l'absence de dispositions contraires. L'IBPT rappelle également que le § 2 de l'article 70 de la LCE prévoit que « *la composante géographique fixe du service universel est considérée comme étant fournie lorsque l'utilisateur final dispose déjà d'un service téléphonique public de base et d'un accès fonctionnel à Internet à un prix similaire via un raccordement dont question au § 1er, 2°, soit du prestataire du service universel, soit d'un autre opérateur, que ce soit ou non via un accès dégroupé à la boucle locale* ».

5.1.2 Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur la nécessité d'imposer une couverture de 100% des ménages (pour leur résidence principale)

44. Quatre opérateurs se disent opposés à un objectif de 100% des ménages, qu'ils considèrent comme irréaliste et disproportionné.

45. Trois opérateurs font cependant valoir qu'un objectif de couverture de 100% des ménages est réaliste en utilisant des technologies sans fil.

46. L'association de consommateurs ne formule pas d'avis.

47. L'IBPT considère qu'un objectif de couverture de 100% des ménages en filaire serait très onéreux pour le financement du service universel (cf. Section 5.3.3) mais rappelle que, comme présenté en Section 4, aucune contrainte n'est imposée au fournisseur de service universel en ce qui concerne les moyens techniques utilisés pour couvrir les ménages. L'utilisation combinée de réseaux fixes, sans-fil et par satellite pourrait permettre de s'approcher d'un objectif de couverture de 100% des ménages (pour leur résidence principale, cf. Sections 5.3.4.2 et 5.3.5).

5.1.3 Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur la valeur du débit minimum pour un accès fonctionnel à Internet

48. Les six opérateurs qui ont répondu considèrent qu'une valeur de débit descendant comprise entre 260 kbit/s et 2 Mbit/s permet d'offrir des services de base garantissant l'inclusion sociale (navigation sur Internet, échange de courriers électroniques, e-commerce, réseaux sociaux, etc.).

49. L'association de consommateurs défend en revanche une vision plus ambitieuse et rappelle les objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe, à savoir la mise à disposition du haut débit classique à tous les européens d'ici à 2013, l'accès à des vitesses de connexion de plus de 30 Mbit/s à tous les européens d'ici à 2020, et une proportion d'au moins 50% des ménages européens abonnés à des connexions Internet supérieures à 100 Mbit/s.

50. L'IBPT rappelle que les objectifs fixés par la stratégie numérique pour l'Europe (ou ceux qui le seront prochainement en Belgique) et ceux du service universel ne doivent pas être confondus.

Comme évoqué en Section 3.1.5, le service universel constitue un filet minimal de sécurité social, et n'a pas vocation à être un moyen de poursuivre des politiques industrielles ou sociétales plus ambitieuses, d'inciter les investissements dans la modernisation d'infrastructures ou de promouvoir le développement d'une certaine forme de concurrence.

5.1.4 Opinion des acteurs en phase de préconsultation sur l'opportunité de fournir la composante géographique via un consortium d'opérateurs

51. Un consensus émerge parmi les opérateurs ayant répondu sur le fait que la mise en place d'un consortium pour assurer la prestation de la composante géographique permettrait de garantir la solution la moins coûteuse pour le raccordement.
52. L'IBPT adhère avec le principe qu'un consortium d'opérateurs pourrait assurer efficacement la composante géographique.

5.1.5 Intérêt de chaque acteur en phase de préconsultation pour devenir prestataire de la composante géographique

53. Plusieurs opérateurs se disent prêts à devenir prestataires de la composante géographique.
54. L'IBPT note que, si la procédure de désignation du prestataire de la composante géographique laisse ouverte la possibilité pour un consortium d'opérateurs de se porter candidat, plusieurs consortiums sont envisageables parmi les opérateurs s'étant dits prêts à devenir prestataires de la composante géographique.

5.2 Comparaison internationale

55. L'IBPT a adressé en juin 2011 aux 35 régulateurs membres du BEREC un questionnaire portant sur le service universel et y a lui-même répondu. Au total, les régulateurs de 16 pays (Allemagne, Belgique, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse), qui représentent 66% de la population de l'EU27 et 83% de la population de l'EU15, ont répondu à ce questionnaire.

Les comparaisons internationales pertinentes pour le présent projet d'avis portent sur les aspects suivants :

- l'imposition de la composante géographique dans les pays européens,
- la valeur du débit minimum pour un accès fonctionnel à Internet.

Par ailleurs, cette comparaison internationale est complétée par une comparaison des débits possibles pour déterminer l'accès fonctionnel à Internet en appliquant les critères suggérés par la Commission européenne (50% de pénétration et 80% des ménages connectés).

5.2.1 Imposition de la composante géographique dans les pays européens

56. Sur les 16 pays ayant répondu au questionnaire de l'IBPT, 14 pays (Belgique, Croatie, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse) imposent des obligations de service universel sur la composante géographique, à la fois dans sa dimension accès et dans sa dimension service téléphonique.
57. Sur ces 16 pays, 1 pays (Estonie) impose des obligations de service universel sur la composante géographique, mais dans sa dimension accès uniquement.
58. Sur ces 16 pays, 1 pays (Allemagne) n'impose pas d'obligation de service universel sur la composante géographique.

59. L'IBPT constate que le cadre légal en vigueur impose une composante géographique, ce qui place la Belgique dans une situation partagée par une large majorité de pays européens.

5.2.2 Valeur du débit minimum pour un accès fonctionnel à Internet

60. Sur les 16 pays ayant répondu au questionnaire de l'IBPT, 4 pays (Finlande, Malte, Roumanie et Suisse) ont imposé un accès fonctionnel à haut débit à Internet. Il est à noter qu'aucun des 12 autres pays ayant répondu au questionnaire n'a pris de décision formelle de ne pas imposer d'accès fonctionnel à haut débit à Internet. Ces pays n'ont simplement pas encore réalisé l'exercice leur permettant d'analyser la pertinence d'inclure l'accès fonctionnel à haut débit à Internet au sein du service universel.

Par ailleurs, 2 pays (Espagne et Suède) n'ayant pas répondu au questionnaire de l'IBPT ont également été directement identifiés comme imposant un accès fonctionnel à haut débit à Internet.

61. Sur les 6 pays imposant un accès fonctionnel à haut débit à Internet, 4 pays (Espagne, Finlande, Suède et Suisse) ont défini un débit d'accès fonctionnel à Internet de 1 Mbit/s.

62. Sur ces 6 pays, 1 pays (Roumanie) a défini un débit d'accès fonctionnel à Internet de 144 kbit/s

63. Sur ces 6 pays, 1 pays (Malte) a défini un débit d'accès fonctionnel à Internet de 2 Mbit/s (et 4 Mbit/s pour 97% des accès).

64. L'IBPT constate donc qu'il existe, parmi les pays ayant imposé un accès fonctionnel à haut débit à Internet, un relatif consensus dans la définition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet de 1 Mbit/s, même si des exceptions existent à la hausse et à la baisse.

5.3 Conditions spécifiques du marché belge en ce qui concerne la composante géographique en Belgique

65. L'analyse des conditions spécifiques du marché belge en ce qui concerne la composante géographique en Belgique porte sur les aspects suivants :

- un rappel sur le cadre de l'analyse des conditions spécifiques du marché belge,
- le caractère « fonctionnel » de l'accès à Internet nécessaire à garantir l'inclusion sociale,
- une estimation de la disponibilité du haut débit dans le réseau fixe du prestataire actuel de la composante géographique et du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet à 100% des résidences principales en cas de couverture par ce seul réseau fixe,
- une estimation de la disponibilité du haut débit par différentes technologies complémentaires et du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet à 100% des résidences principales par un ensemble de technologies complémentaires,
- une analyse de la formule de fourniture du service universel appropriée aux conditions spécifiques du marché belge,
- une analyse du besoin d'adaptation des objectifs de qualité de service et du mécanisme de contrôle des prix.

5.3.1 Cadre de l'analyse

66. L'objectif de base de la composante géographique est qu'un accès soit mis à disposition de tous les utilisateurs, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et à un prix abordable.
67. Au cours de la consultation publique, des commentaires ont porté sur l'opportunité de limiter la composante géographique aux seules zones qui ne sont desservies par aucun opérateur. Des mécanismes alternatifs ont ainsi été proposés, essentiellement basés sur une vérification au cas par cas, par l'utilisateur ou par l'IBPT, auprès de l'ensemble des opérateurs, qu'aucun opérateur ne peut répondre au besoin de l'utilisateur en dehors du cadre de la composante géographique.
68. De telles approches ne sont pas satisfaisantes au regard des objectifs poursuivis par le service universel.

La couverture d'un opérateur et la qualité des accès fournis sont par nature évolutives et potentiellement sujettes à interprétation. Un utilisateur risque ainsi de se trouver au milieu de discussions complexes entre opérateurs pour savoir s'il est ou non couvert, dans quelles conditions et par quel opérateur.

Pour atteindre l'objectif de base rappelé *supra*, il est important que les candidats à la fourniture de la composante géographique s'engagent à fournir ce service à tout utilisateur final qui en ferait la demande, quelle que soit sa localisation géographique. Une fois désigné, le prestataire du service universel constituera donc un point d'entrée unique vers lequel chaque utilisateur pourra se tourner pour obtenir un accès, dans les conditions de prix et de qualité spécifiés. Certes, l'article 70, § 2, de la LCE dispose que la composante géographique est considérée comme étant fournie lorsque un utilisateur final dispose déjà d'un service comparable à un prix similaire. Dans ce cas, le prestataire désigné ne sera pas tenu de fournir lui-même la composante géographique à un utilisateur qui lui en ferait la demande. Mais encore faudra-t-il que le prestataire du service universel démontre que cet utilisateur dispose déjà auprès d'un autre opérateur d'un service d'une qualité comparable et d'un prix similaire au service fourni par le prestataire désigné.

5.3.2 Caractère « fonctionnel » de l'accès à Internet nécessaire à garantir l'inclusion sociale

69. L'analyse du caractère « fonctionnel » de l'accès à Internet nécessaire à garantir l'inclusion sociale porte sur les aspects suivants :
 - la nature du débit qui doit faire l'objet du service universel,
 - les services permettant de définir un accès « fonctionnel » à l'Internet et les débits permettant d'y accéder
 - l'application des critères suggérés par la Commission européenne
 - une conclusion sur les débits pouvant être envisagés pour l'accès fonctionnel à Internet en Belgique

5.3.2.1 Nature du débit qui doit faire l'objet du service universel

70. La caractérisation d'un accès à Internet passe en généralement en premier lieu par un débit nominal, qui correspond au débit descendant pouvant être atteint dans des conditions optimales. Cependant, un débit nominal n'est en général pas suffisant car :

- Un débit nominal seul peut n'être atteint que dans des conditions très restrictives et cacher des performances usuelles bien moindres. Ainsi, si un accès à Internet dispose d'un débit de 1 Mbit/s uniquement pendant les heures creuses (p.ex. au milieu de la nuit) mais ne dispose que de 5 kbit/s aux heures de pointe (dans la journée), son débit nominal de 1 Mbit/s ne constitue pas un indicateur fiable de sa performance réelle.
- Il serait cependant disproportionné d'imposer un débit garanti à 1 Mbit/s car le débit de toute ligne est soumis notamment à la charge du réseau. En effet, pour des raisons de viabilité économique, les opérateurs tiennent compte du fait que l'ensemble des utilisateurs n'a pas besoin de bande passante au même moment. Ils optimisent les coûts de réseau (et donc *in fine* les tarifs de détail) en permettant aux utilisateurs de partager la bande passante disponible (on parle notamment de taux de contention ou de débit provisionné par utilisateur dans le réseau). Si chaque opérateur devait garantir à chaque utilisateur un débit de 1 Mbit/s, il devrait réserver cette bande passante de manière individuelle⁸, ce qui serait trop onéreux pour une clientèle résidentielle au regard du bénéfice que cela lui apporterait.

71. Comme décrit en Section 3.2, il revient à l'IBPT de proposer une définition de la nature même du débit qui fait l'objet du service universel. Une telle définition résulte d'un compromis entre une dégradation potentielle de la qualité de service pour les utilisateurs finals et les possibilités d'optimisation des réseaux (et donc de maîtrise de coûts) des opérateurs.

72. L'IBPT propose de définir la nature du débit que doit fournir le prestataire du service universel sur chaque raccordement comme un débit nominal permettant au fournisseur d'accès à Internet auquel l'utilisateur final recourt de lui fournir un service dont le débit descendant est au moins égal à ce débit nominal tous les jours de l'année, 24 heures sur 24, sauf pendant une période maximum d'une heure par jour. De la sorte, les fournisseurs d'accès à Internet seront en mesure de fournir, sur le raccordement fourni par le prestataire du service universel, un service d'accès à Internet au débit nominal minimal, sans pour autant que le prestataire du service universel ne soit tenu responsable des débits le cas échéants moindres qu'un fournisseur d'accès à Internet fournirait en pratique à ses clients (ou certains d'entre eux) en raison, par exemple, d'un sous-dimensionnement de son réseau.

Le niveau de ce débit nominal sera discuté *infra*.

5.3.2.2 Services permettant de définir un accès « fonctionnel » à l'Internet et débits permettant d'y accéder

73. Le caractère « fonctionnel » de l'accès à Internet peut être défini comme le niveau de raccordement à Internet qui permet de garantir une inclusion sociale des citoyens belges.

74. Les services identifiés par l'IBPT comme potentiellement nécessaires à l'inclusion sociale sont :

- la navigation sur Internet

⁸ Comme c'est le cas pour les offres à débit garanti à destination des professionnels, qui sont pour cette raison en général commercialisées à un tarif significativement supérieur aux offres à destination du grand public.

- la recherche d'emploi par Internet,
- l'e-commerce,
- l'e-gouvernement (comme par exemple l'utilisation de Tax on Web)
- l'échange de courriers électroniques
- l'accès aux réseaux sociaux.

75. Par contre, l'IBPT considère que la vidéo en temps réel ne correspond pas actuellement à un usage « essentiel ». Son indisponibilité ne génère en effet pas un risque d'exclusion sociale, et ce d'autant que d'autres modes de diffusion existent.

76. Un accès à Internet dont les performances seraient trop faibles peut rendre des services tellement lents qu'ils ne sont, dans les faits, plus utilisables. Pour chacun des services envisagés supra, l'IBPT a analysé des usages typiques, présentés en Figure2 :

Figure 2 : Usage typique des services potentiellement nécessaires à l'inclusion sociale [Source : Analysys Mason, 2013]

Service	Usage typique
Navigation sur Internet, recherche d'emploi par Internet, e-commerce, e-gouvernement	Naviguer sur 20 pages ⁹ comprenant des graphiques (100 KO chacune)
Echange de courriers électroniques	Envoyer ou recevoir un message de 30 lignes de texte (30 KO)
Accès aux réseaux sociaux	Poster une photo haute définition (2 MO)
Vidéo en temps réel	Visionner un film de 2 heures en haute définition (3 GO)

77. Pour chacun de ces usages typiques, l'IBPT a évalué la performance rendue possible par différents débits d'accès à Internet :

- un accès à bas débit (56 kbit/s), qui correspond à l'obligation imposée par la composante géographique avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2012
- un accès à haut débit à 512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 4 Mbit/s ou 8 Mbit/s, qui correspondent à des débits a priori envisageables pour définir l'accès fonctionnel à Internet en Belgique.

Pour chacun de ces débits, en ligne avec la préconisation de nature du débit détaillée en Section 5.3.2.1, le débit moyen effectif est estimé à 50% du débit nominal.

Figure 3: Temps estimé par usage typique en fonction du débit nominal [Source: Analysys Mason, 2013]

Usage typique	56 kbit/s	512 kbit/s	1 Mbit/s	2 Mbit/s	4 Mbit/s	8 Mbit/s
Naviguer sur 20 pages comprenant des graphiques (100 KO chacune)	9.8 min	1.1 min	32 s	16 s	8 s	4 s
Envoyer ou recevoir un message de 30 lignes de texte (30 KO)	9 s	1 s	0.5 s	0.2 s	0.1 s	0.05 s
Poster une photo haute définition (2 MO)	9.8 min	1.1 min	32 s	16 s	8 s	4 s

⁹ Il est en effet très rare qu'une recherche ou une procédure dématérialisée ne demande à visualiser qu'une seule page. Il faut en général suivre des liens pour accéder aux détails pertinents. Un accès à une vingtaine de pages représente une recherche ou une procédure de complexité moyenne.

Visionner un film de 2 heures en haute définition (3 GO)	244 h	26.7 h	13.3 h	6.7 h	3.3 h	1.7 h
--	-------	--------	--------	-------	-------	-------

78. Dans les faits, un temps de presque 10 minutes pour effectuer une recherche ou poster une photo peut constituer un frein à l'utilisation effective des services concernés. De même, pour visionner un film en temps réel, il faut que son temps de chargement soit inférieur à sa durée. Sur la base des estimations de la Figure 3, la Figure 4 présente les débits nominaux nécessaires pour que les services envisagés soient effectivement utilisables.

Figure 4 : Débit nominal nécessaire par service [Source : Analysys Mason, 2013]

Service	Usage typique	Débit nominal nécessaire
Navigation sur Internet, recherche d'emploi par Internet, e-commerce, e-gouvernement	Naviguer sur 20 pages comprenant des graphiques (100 KO chacune)	512 kbit/s
Echange de courriers électroniques	Envoyer ou recevoir un message de 30 lignes de texte (30 KO)	56 kbit/s
Accès aux réseaux sociaux	Poster une photo haute définition (2 MO)	512 kbit/s
Vidéo en temps réel	Visionner un film de 2 heures en haute définition (3 GO)	8 Mbit/s

79. L'IBPT en conclut en termes d'accès fonctionnel à l'Internet que :

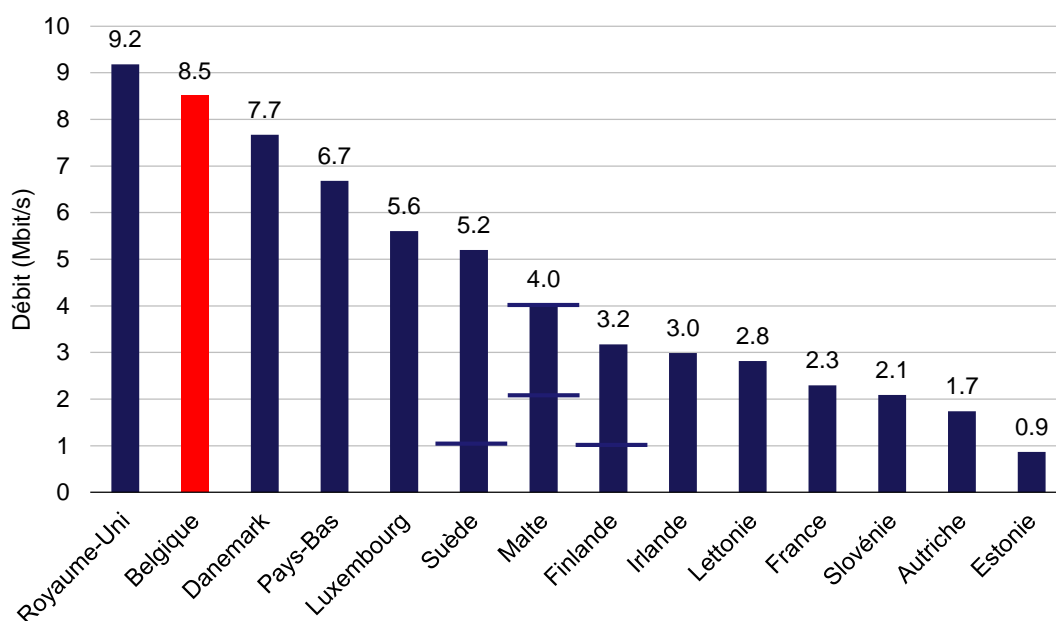
- Un accès à 56 kbit/s (c'est-à-dire en pratique le débit actuel de l'accès fonctionnel à Internet dans le cadre du service universel) n'est pas suffisant pour accéder à des services identifiés par l'IBPT comme potentiellement nécessaires à l'inclusion sociale : navigation sur Internet, recherche d'emploi par Internet, e-commerce, e-gouvernement, accès aux réseaux sociaux
- L'ensemble des services identifiés par l'IBPT comme potentiellement nécessaires à l'inclusion sociale est accessible avec un débit de 512 kbit/s
- Un débit de 1, 2 ou 4 Mbit/s n'ajoute pas de services supplémentaires ou de fonctionnalités supplémentaires par rapport à l'ensemble des services susmentionnés. Seul le confort d'utilisation est amélioré.
- Seul un accès à 8 Mbit/s rendrait accessible un service avec un confort d'utilisation satisfaisant pour la vidéo en temps réel.

5.3.2.3 Application des critères suggérés par la Commission européenne

80. Comme évoqué en Section 23, afin de déterminer si et à quel niveau le raccordement à haut débit doit être inclus au niveau national, la Commission rappelle qu'il convient d'utiliser les mêmes critères que ceux utilisés au niveau européen, et notamment le seuil de la « grande majorité de la population » mentionné au considérant 25 de la directive 2009/136/CE. Un État membre pourrait ainsi envisager l'inclusion des connexions à haut débit dans le service universel lorsque (i) au moins la moitié des ménages à l'échelon national dispose d'une connexion à haut débit et (ii) le débit en question est utilisé par au moins 80% des abonnés à la large bande.

Par ailleurs, si plusieurs débits satisfont à ces critères, il convient de choisir celui parmi les plus bas qui contribue le mieux « à garantir la cohérence et à minimiser les distorsions sur le marché, tout en atteignant l'objectif de prévention de l'exclusion sociale ». La Figure 5 ci-dessous présente, pour chacun des pays de l'UE27, le débit maximum compatible avec les deux critères présentés supra permettant d'envisager l'inclusion des connexions à haut débit dans le service universel ainsi que, le cas échéant, le débit de l'accès fonctionnel à Internet imposé. Il est à noter que, dans les pays où moins de la moitié des ménages dispose actuellement d'une connexion haut débit, aucun débit ne permet de remplir le premier critère. Ces pays ne sont donc pas représentés dans la Figure 5.

Figure 5 : Débit maximum compatible avec les deux critères suggérés par la Commission européenne
[Source : Analysys Mason, Commission européenne, 2012]



81. Appliqués à la Belgique, ces deux critères aboutissent au fait que tout débit inférieur ou égal à 8.5 Mbit/s pourrait être choisi pour définir un accès fonctionnel à Internet. En effet, en interpolant les pénétrations bas et haut débit publiées par la Commission européennes¹⁰ par une parabole, on peut déduire que :

- 50% des ménages à l'échelon national dispose d'une connexion à plus de 8.8 Mbit/s
- 80% des abonnés à la large bande dispose d'un débit de plus de 8.5 Mbit/s.

5.3.2.4 Conclusion sur les débits pouvant être envisagés pour l'accès fonctionnel à Internet en Belgique

82. Il ressort des analyses menées dans les Sections 5.3.2.2 et 5.3.2.3 que des débits de 512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 4 Mbit/s et 8 Mbit/s peuvent tous constituer la définition de l'accès fonctionnel à Internet en Belgique. L'IBPT doit donc choisir parmi ces débits celui qui contribue le mieux « à garantir la cohérence et à minimiser les distorsions sur le marché, tout en atteignant l'objectif de prévention de l'exclusion sociale ».

¹⁰ Pour des débits de 144 kbit/s, 512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 4 Mbit/s et 10 Mbit/s

5.3.3 Estimation de la disponibilité du haut débit dans le réseau fixe du prestataire actuel de la composante géographique et du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet à 100% des résidences principales en cas de couverture par ce seul réseau fixe

83. A la demande de l'IBPT, le prestataire actuel de la composante géographique (Belgacom) a fait réaliser par le consultant Comsof une étude portant sur la couverture haut débit de son réseau fixe en Belgique et sur le coût d'une possible extension de cette couverture à 100% des ménages. Par cohérence avec les données disponibles concernant le réseau actuel, la couverture dans cette étude a été calculée par bâtiment et non par ménage.

84. Il ressort de cette étude que :

- Actuellement, la couverture théorique¹¹ haut débit à 1 Mbit/s du réseau fixe de Belgacom atteint 99.8% des bâtiments. L'extension de la couverture théorique haut débit à 1 Mbit/s du réseau fixe de Belgacom à 100% des bâtiments représenterait un investissement de [confidentiel]¹².
- Actuellement, la couverture théorique¹¹ haut débit à 2 Mbit/s du réseau fixe de Belgacom atteint 99.2% des bâtiments. L'extension de la couverture théorique haut débit à 2 Mbit/s du réseau fixe de Belgacom à 100% des bâtiments représenterait un investissement de [confidentiel]¹².

85. L'IBPT conclut que :

- Le surcoût éventuel d'une extension à 100 % de la couverture du réseau fixe de Belgacom à 1 Mbit/s représenterait un investissement de [confidentiel] d'euros, soit environ [confidentiel] des revenus des services de communications électroniques en Belgique. Le financement d'un tel surcoût dans le cadre du service universel conduirait à des distorsions significatives du marché.
 - Le surcoût éventuel d'une extension à 100 % de la couverture du réseau fixe de Belgacom à 2 Mbit/s représenterait un investissement de [confidentiel] d'euros, soit environ [confidentiel] des revenus des services de communications électroniques en Belgique. Le financement d'un tel surcoût dans le cadre du service universel conduirait à des distorsions importantes du marché.
 - Le surcoût éventuel d'une extension à 100 % de la couverture du réseau fixe de Belgacom à 8 Mbit/s n'a pas été chiffré mais son financement dans le cadre du service universel conduirait a fortiori à des distorsions importantes du marché

86. L'IBPT note que cette analyse souligne la pertinence de la complémentarité des réseaux fixes et mobiles pour augmenter la couverture haut débit du prestataire actuel du service universel à moindre coût. Il est dès lors pertinent de procéder ci-dessous à une évaluation de la disponibilité des autres technologies et du surcoût y relatif.

¹¹ Couverture calculée en tenant compte de l'atténuation liée à la longueur des câbles de cuivre mais pas des défauts spécifiques présents sur certains câbles et détectables uniquement à la mise en service.

¹² [confidentiel].

5.3.4 Estimation de la disponibilité du haut débit par différentes technologies complémentaires et du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet à 100% des résidences principales par un ensemble de technologies complémentaires

87. Afin d'analyser la disponibilité du haut débit sur le territoire et sur les logements, l'IBPT a utilisé un format de géolocalisation décomposant le territoire belge en carrés de 200 mètres de côté, soit un ensemble d'environ 770 000 carrés pour couvrir l'ensemble du territoire belge. Cette section présente :

- la méthodologie d'estimation de la disponibilité du haut débit,
- les résultats de cette méthodologie pour estimer les couvertures par débit,
- le calcul du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet toutes technologies confondues.

5.3.4.1 Méthodologie d'estimation de la disponibilité du haut débit sur le territoire et sur les logements

88. L'IBPT a réparti sur le quadrillage du territoire belge présenté *supra* l'ensemble des 5 131 191 logements répertoriés au 1^{er} janvier 2011 par Statbel en fonction des données d'urbanisme reçues du Service Public de Wallonie (SPW), de l'Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) et de la Région de Bruxelles-Capitale (Administration de l'aménagement du territoire et du logement).

89. L'IBPT a ensuite demandé au prestataire actuel de la composante géographique (Belgacom) de lui fournir les coordonnées géographiques des équipements de son réseau fixe (LEX¹³, LDC¹⁴ et KVD¹⁵) ainsi que la technologie utilisée (ADSL, ADSL2+ et VDSL2) par équipement. L'IBPT a également demandé aux câblo-opérateurs les informations disponibles sur leurs réseaux.

90. Pour chaque carré de 200 mètres de côté du territoire belge, l'IBPT a déterminé la couverture haut débit fixe pour les débits nominaux¹⁶ de 512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 4 Mbit/s et 8 Mbit/s de la manière suivante :

- pour chaque LEX et LDC de Belgacom, sur la base de la technologie utilisée (ADSL, ADSL2+ et VDSL2), l'IBPT a estimé pour chaque débit la longueur maximale de cuivre permettant d'obtenir ce débit et en a déduit les bâtiments éligibles aux différents débits,
- les KVD compatibles FTTC et l'architecture FTTC de Belgacom n'ont pas été pris en compte car la couverture à très haut débit de Belgacom est incluse dans la couverture à 8 Mbit/s obtenue depuis les LEX et LDC,
- l'ensemble des prises de l'opérateur de réseaux câblés Telenet a été localisé pour déterminer sa couverture (à très haut débit, donc pour tous les débits considérés). Les autres opérateurs de réseaux câblés n'ont pas été directement pris en compte car :

¹³ Local Exchange (central téléphonique)

¹⁴ Lokaal DistributieCentrum (centre de distribution local)

¹⁵ KabelVerDeler (armoire de rue)

¹⁶ Ces débits nominaux sont à comprendre comme les débits descendants qui peuvent être atteints sous certaines conditions (réseau non-congestionné, pas de contrainte de bande passante depuis l'émetteur...). Il ne s'agit pas de débits garantis qui seraient disponibles à tout moment.

- malgré les demandes de l'IBPT, ils n'ont pas fourni d'information suffisamment détaillée sur la couverture de leurs réseaux ;
- l'analyse des données fournies par Telenet a confirmé que la couverture de son réseau est en très grande partie incluse dans la zone de couverture de Belgacom et l'IBPT a donc extrapolé cette hypothèse aux opérateurs de réseaux câblés.
- les opérateurs alternatifs fixes utilisant la boucle locale de Belgacom n'ont pas été directement pris en compte car, par construction, leur couverture est incluse dans celle de Belgacom.

91. L'IBPT a enfin demandé aux opérateurs de téléphonie mobile Proximus, Base et Mobistar de lui fournir des données relatives à leur couverture haut débit au format mentionné précédemment.

Pour chaque carré de 200 mètres de côté du territoire belge, l'IBPT a déterminé la couverture haut débit mobile de chaque opérateur de téléphonie mobile pour les débits nominaux de 512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 4 Mbit/s et 8 Mbit/s sur la base des données de couverture reçues des opérateurs de téléphonie mobile en considérant que :

- les technologies de type 2G ou UMTS R99 ne permettent pas d'obtenir un débit nominal effectif de 512 kbit/s,
- les technologies de type HSPA 7.2 Mbit/s permettent d'atteindre un débit nominal effectif d'au moins 1 Mbit/s sur les zones déterminées par les opérateurs avec une atténuation de -105 dBm,
- les technologies de type HSPA 14.4 Mbit/s permettent d'atteindre un débit nominal effectif d'au moins 2 Mbit/s sur les zones déterminées par les opérateurs avec une atténuation de -105 dBm,
- les technologies de type HSPA 21.1 Mbit/s permettent d'atteindre un débit nominal effectif d'au moins 4 Mbit/s sur les zones déterminées par les opérateurs avec une atténuation de -105 dBm,
- seules les technologies de type 4G permettent d'atteindre un débit nominal effectif d'au moins 8 Mbit/s et, par conséquent, aucune couverture mobile à 8 Mbit/s n'est prise en compte à ce jour.

92. Le croisement des données a permis à l'IBPT de réaliser les analyses présentées en Section 5.3.4.2.

5.3.4.2 Couverture du territoire et des logements par débit

93. Comme attendu, la couverture haut débit fixe de Belgacom est beaucoup plus complète en termes de logements que de surface couverte, comme le montre la figure suivante.

Figure 6 : Couverture haut débit fixe de Belgacom, par débit nominal [Source : Analysys Mason, Belgacom, 2012]

	Surface de la zone de couverture haut débit fixe de Belgacom	Logements compris dans la zone de couverture haut débit fixe de Belgacom
512 kbit/s	93.38%	99.35%
1 Mbit/s	93.12%	99.32%
2 Mbit/s	90.35%	98.84%
4 Mbit/s	[confidentiel]	[confidentiel]
8 Mbit/s	[confidentiel]	[confidentiel]

94. Toutefois, la complémentarité entre réseaux fixes et mobiles permet d'augmenter de façon efficace la couverture en termes de raccordement à haut débit. L'IBPT a ainsi simulé trois consortiums éventuels se portant candidats pour devenir le prestataire de la composante géographique : le groupe Belgacom (Belgacom et Proximus), ainsi que deux autres consortiums constitués d'un opérateur mobile et d'un câblo-opérateur utilisant les offres de gros de Belgacom.

95. Les couvertures calculées pour ces trois opérateurs/consortiums sont globalement comparables. Elles sont présentées dans la figure ci-dessous.

Figure 7 : Fourchettes comprenant les couvertures haut débit par les trois consortiums envisagés, par débit nominal [Source : Analysys Mason, opérateurs, 2012]

	Surface de la zone de couverture haut débit	Logements compris dans la zone de couverture haut débit
512 kbit/s	94% - 99.5%	99.5% - 100%
1 Mbit/s	94% - 99.5%	99.5% - 100%
2 Mbit/s	88% - 97%	97% - 99.8%
4 Mbit/s	75% - 94%	97% - 99%
8 Mbit/s	50% - 75%	88% - 97%

96. L'IBPT remarque que chacun des groupements envisagés pourrait offrir une couverture supérieure à 99.5% des logements, en associant fixe et mobile, pour des débits nominaux de 512 kbit/s ou 1 Mbit/s.

5.3.4.3 Calcul du surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet toutes technologies confondues

97. L'imposition d'un débit pour l'accès fonctionnel à Internet peut générer un surcoût de la composante géographique du service universel par rapport au coût net qui existe pour le raccordement à la seule téléphonie, puisque certains logements qui sont couverts pour de la téléphonie par un réseau fixe ou mobile n'ont pas forcément accès au débit qui serait imposé pour l'accès fonctionnel à Internet.
98. Pour ces logements, une adaptation du réseau fixe ou une montée en débit du réseau mobile est alors en principe nécessaire, mais son coût par logement peut être élevé (cf. Section 5.3.1¹⁷). Le recours à une solution satellite peut dans ce cadre constituer une solution efficace de raccordement permettant de fournir le débit imposé pour l'accès fonctionnel à Internet.
99. Pour chaque débit nominal envisagé, l'IBPT a estimé à haut niveau, de manière conservatrice, le surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit pour l'accès fonctionnel à Internet sur la base :
- d'une subvention par le prestataire du service universel, pour tout logement connecté par satellite dans le cadre du service universel, du coût de l'équipement de réception (estimé à EUR300, amorti sur une durée de 5 ans, soit en moyenne EUR5 par mois par logement connecté)
 - de l'hypothèse que 70% des logements pour lesquels une couverture par satellite est *a priori* la solution d'accès la plus efficace¹⁸ seraient effectivement concernés par cette subvention. Cette hypothèse est légèrement plus faible que le taux de pénétration du haut débit fixe au niveau national (75%) afin de prendre en compte le fait que seules les résidences principales sont éligibles au service universel (art. 70, § 4 LCE) ainsi que le fait que la composante géographique du service universel est considérée comme étant fournie lorsqu'à la demande de l'utilisateur final, il y a été satisfait au moyen d'une solution économiquement plus rentable (art. 70,§3 LCE).
100. Le surcoût découlant de l'imposition d'un débit nominal pour l'accès fonctionnel à Internet devient important au-delà de 1 Mbit/s. En effet :
- le surcoût annuel de l'utilisation d'un accès par satellite sur le coût net de la composante géographique est estimé à [<EUR120 000] à 1 Mbit/s,
 - ce surcoût annuel augmente significativement à [>EUR2 000 000] à 2 Mbit/s, [>EUR5 000 000] à 4 Mbit/s et [>EUR15 000 000] à 8 Mbit/s.

¹⁷ Le chiffrage présenté en Section 5.3.3 ne porte que sur le réseau fixe car une étude équivalente précise n'a pas été conduite par les opérateurs mobiles. Cependant, de nombreuses études technico-économiques montrent que le satellite est souvent la technologie la moins coûteuse pour couvrir en haut débit les zones les moins denses de pays déjà largement couverts (voir par exemple le programme « Broadband reach » mis en place par le gouvernement écossais en 2008, ou la Figure 1.3 du rapport d'Analysys Mason pour la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/study-socio-economic-impact-bandwidth-smart-20100033>)

¹⁸ Logements non actuellement couverts par les réseaux haut débit actuels

101. L'IBPT considère :

- que le décrochage important en termes de surcoût potentiel à partir de 2 Mbit/s, associé au fait que seul un accès à 8 Mbit/s garantirait un nouveau service avec un confort d'utilisation satisfaisant (la vidéo en temps réel), rend opportun le choix d'un débit d'accès fonctionnel à Internet inférieur ou égal à 1 Mbit/s ;
- que, par ailleurs, la différence entre le surcoût découlant de l'imposition d'un débit nominal pour l'accès fonctionnel à Internet à 512 kbit/s et l'imposition d'un débit nominal pour l'accès fonctionnel à Internet à 1 Mbit/s est estimé à [<EUR2 000], soit moins de 0.05 centime par an par ménage connecté à haut-débit à Internet. En réponse à des commentaires formulés lors de la consultation publique, l'IBPT constate que cette différence de surcoût apparaît particulièrement faible au regard de la différence de performance entre un accès à Internet à 512 kbit/s et un accès à Internet à 1 Mbit/s (qui permet, par exemple, comme développé en Figure 3, de diminuer le temps d'une navigation sur 20 pages comprenant des graphiques d'environ 1 minute à environ 30 secondes) ;
- que le surcoût annuel découlant de l'imposition d'un débit d'accès fonctionnel à Internet de 1 Mbit/s en utilisant différentes technologies, estimé à [<EUR120 000], représente moins de 0.01% des revenus des services de communications électroniques en Belgique. La distorsion du marché découlant de l'utilisation du service universel pour assurer à l'ensemble de la population la possibilité d'une participation active à la société de l'information sera donc minime. L'imposition d'un tel débit d'accès fonctionnel à Internet constitue donc un levier efficace pour assurer à l'ensemble de la population la possibilité d'une participation active à la société de l'information.

102. L'IBPT en conclut qu'il est préférable de choisir un débit nominal d'accès fonctionnel à Internet égal à 1 Mbit/s en utilisant différentes technologies.

5.3.5 Analyse de la formule de fourniture du service universel appropriée aux conditions spécifiques du marché belge

103. Il résulte des conclusions de la Section 5.3.4 que l'objectif d'une couverture à 1 Mbit/s de 100% des résidences principales dans le cadre du service universel sans distorsion significative du marché est réaliste, à la condition d'ouvrir la possibilité d'utiliser différentes technologies. L'IBPT souhaite donc organiser le processus de sélection du futur prestataire de la composante géographique en ouvrant la possibilité de recourir à différentes technologies, utilisées par une seule entreprise ou un consortium de prestataires combinant ces différentes technologies¹⁹.

104. De plus, dans la mesure où il apparaît que plusieurs opérateurs/consortiums sont susceptibles de fournir une couverture à 1 Mbit/s en utilisant différentes technologies, l'IBPT veillera dans l'organisation du processus de sélection du futur prestataire de la composante géographique à rendre possible la candidature de consortiums.

¹⁹ En réponse à des commentaires formulés au cours de la consultation publique, l'IBPT précise que ces technologies peuvent provenir soit des réseaux propres de ce(s) prestataire(s) soit d'offres de gros basées sur les réseaux existants d'opérateurs tiers.

105. Par ailleurs, comme indiqué en Section 3.2, il reviendra à l'IBPT d'apprécier, lors du contrôle de la prestation de la composante géographique, du caractère raisonnable de demandes. Compte tenu de la possibilité d'utiliser différentes technologies, l'IBPT n'a pas à ce stade identifié de cas dans lequel une demande pourrait être considérée comme déraisonnable. L'IBPT se réserve cependant le droit d'adopter une autre position, dans un cas spécifique, au regard des éléments concrets qui lui seraient le cas échéant présentés.

5.3.6 Analyse du besoin d'adaptation des objectifs de qualité de service et du mécanisme de contrôle des prix

106. Afin de faciliter la désignation d'un prestataire de la composante géographique intégrant l'accès fonctionnel à Internet, l'IBPT a analysé si certaines obligations imposées au prestataire de la composante géographique auraient besoin d'être adaptées avant le processus devant aboutir à cette désignation. Cette analyse a notamment porté sur :

- les objectifs de qualité de service imposés par les articles 4 à 21 de l'annexe à la LCE,
- le mécanisme de contrôle des prix imposé par les articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE.

5.3.6.1 Analyse du besoin d'adaptation des objectifs de qualité de service imposés par les articles 4 à 21 de l'annexe à la LCE

107. Les articles 4 à 21 de l'annexe à la LCE imposent au prestataire de la composante géographique un ensemble d'objectifs de qualité de service. L'IBPT effectue un suivi régulier de l'exécution de ces objectifs, qu'il publie²⁰. Afin d'analyser un éventuel besoin d'adaptation des objectifs de qualité de service imposés par les articles 4 à 21 de l'annexe à la LCE, l'IBPT s'est basé sur ce suivi et a synthétisé :

- les objectifs quantitatifs aujourd'hui applicables,
- le niveau d'atteinte au cours des cinq dernières années des objectifs quantitatifs aujourd'hui applicables,
- pour les objectifs quantitatifs qui n'ont pas été régulièrement atteints, une analyse du besoin éventuel d'adapter ces objectifs.

5.3.6.1.1 Objectifs quantitatifs aujourd'hui applicables

108. Les objectifs quantitatifs actuellement imposés par les articles 4 à 21 de l'annexe à la LCE au prestataire de la composante géographique sont les suivants :

- L'article 5 de l'annexe à la LCE impose :
 - o « au moins 95% des contrats de raccordement valables conclus au cours de la période d'observation et pour lesquels l'abonné n'a pas demandé d'être raccordé à un moment qui lui convient doivent être exécutés dans les cinq jours ouvrables »,
 - o « dans au moins 95% des cas de contrats valables de raccordement, l'abonné doit pouvoir obtenir une date pour la fourniture du raccordement au plus tard le premier jour qui suit l'enregistrement de la demande par le prestataire ».

²⁰ Le dernier rapport ainsi publié à ce jour est le Rapport du Conseil de l'IBPT concernant l'exécution du service universel des télécommunications en 2011 et les évolutions récentes, en date du 24 août 2012.

- L'article 7, § 1 de l'annexe à la LCE impose que « *le taux de dérangement par ligne d'accès ou le pourcentage de dérangements sur le nombre total de lignes d'accès ne peut excéder 7,5 % par période d'observation* ».
- L'article 7, § 2 de l'annexe à la LCE impose que :
 - o « *au moins 80 % des dérangements aux lignes d'accès signalés valablement au cours de la période d'observation doivent être levés dans les 35 heures horloge* »,
 - o « *au moins 95 % des dérangements aux lignes d'accès signalés valablement au cours de la période d'observation doivent être levés dans les 40 heures horloge* » et
 - o « *au moins 99 % des dérangements aux lignes d'accès signalés valablement au cours de la période d'observation doivent être levés dans les 60 heures horloge* ».
- L'article 13 de l'annexe à la LCE impose que « *le délai de réponse pour les services avec intervention d'un standardiste ne peut dépasser 20 secondes en moyenne* ».
- L'article 18 de l'annexe à la LCE impose que « *le pourcentage des contestations et questions complexes concernant la facturation ne peut excéder 1 % du nombre total des factures envoyées* ».

109. Il est à noter que les objectifs quantitatifs de qualité de service visés aux articles 9, 10, 11 et 12 de l'annexe à la LCE, portant respectivement sur le taux de dérangement sur une zone géographique des appels au niveau national, le délai d'établissement des liaisons des appels nationaux, le taux de dérangement des appels au niveau international imputable aux liaisons directes internationales du prestataire et le délai moyen d'établissement des appels internationaux ont été abrogés par l'article 21 de la loi du 31 mai 2011 portant des dispositions diverses.

110. Enfin, comme exposé *supra*, sur avis de l'IBPT, le Roi peut modifier les conditions techniques prévues par l'annexe à la LCE si « *ces services ou des services comparables sont largement accessibles* ».

5.3.6.1.2 Niveau d'atteinte au cours des cinq dernières années des objectifs quantitatifs aujourd'hui applicables

111. Les objectifs quantitatifs actuellement imposés par les articles 4 à 21 de l'annexe à la LCE au prestataire de la composante géographique ont, à quelques exceptions près qui sont analysées dans la Section 5.3.6.1.3, été régulièrement atteints au cours des cinq dernières années :

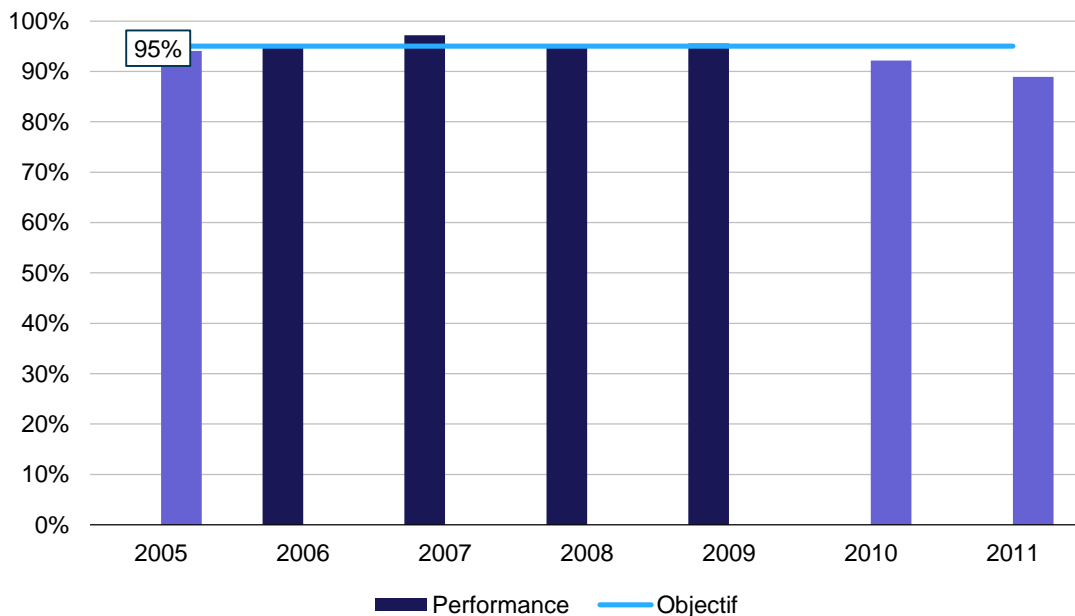
- L'objectif de 95% de fourniture du raccordement dans les cinq jours ouvrables (art. 5 annexe LCE) a été atteint chaque année entre 2007 et 2011.
- L'objectif de 95% de dates de raccordement fixées au lendemain de la demande (art. 5 annexe LCE) a été atteint en 2007, 2008 et 2009 mais non atteint en 2010 et 2011.
- L'objectif de 7.5% de taux de dérangement par ligne d'accès (art. 7 § 1 annexe LCE) a été atteint chaque année entre 2007 et 2011.
- L'objectif de levée de 80% des dérangements sous 35 heures horloge (art. 7 § 2 annexe LCE) a été atteint en 2007 et 2011 mais non atteint en 2008, 2009 et 2010.
- L'objectif de levée de 95% des dérangements sous 40 heures horloge (art. 7 § 2 annexe LCE) n'a jamais été atteint entre 2007 et 2011.
- L'objectif de levée de 99% des dérangements sous 60 heures horloge (art. 7 § 2 annexe LCE) n'a jamais été atteint entre 2007 et 2011.

- L'objectif de délai de réponse avec intervention d'un standardiste en moins de 20 secondes (art. 13 annexe LCE) a été atteint chaque année entre 2007 et 2011.
- L'objectif de 1% de contestation de factures (art. 18 annexe LCE) a été atteint chaque année entre 2007 et 2011.

5.3.6.1.3 Analyse sur le besoin éventuel d'adapter les objectifs quantitatifs qui n'ont pas été régulièrement atteints

112. Comme détaillé *supra*, l'objectif fixé par l'article 5 de l'annexe à la LCE de 95% de cas de contrats de raccordement valables pour lesquels l'abonné a obtenu une date pour la fourniture du raccordement au plus tard le premier jour qui suit l'enregistrement de sa demande n'a pas été régulièrement atteint au cours des cinq dernières années. La Figure 8 détaille année par année depuis 2005 le niveau de performance atteint par Belgacom.

Figure 8 : Pourcentage de contrats pour lesquels une date de raccordement est fixée au lendemain de la demande [Source : Belgacom, 2012]



113. L'IBPT estime qu'obtenir rapidement une date pour la fourniture d'un raccordement est important pour le public.

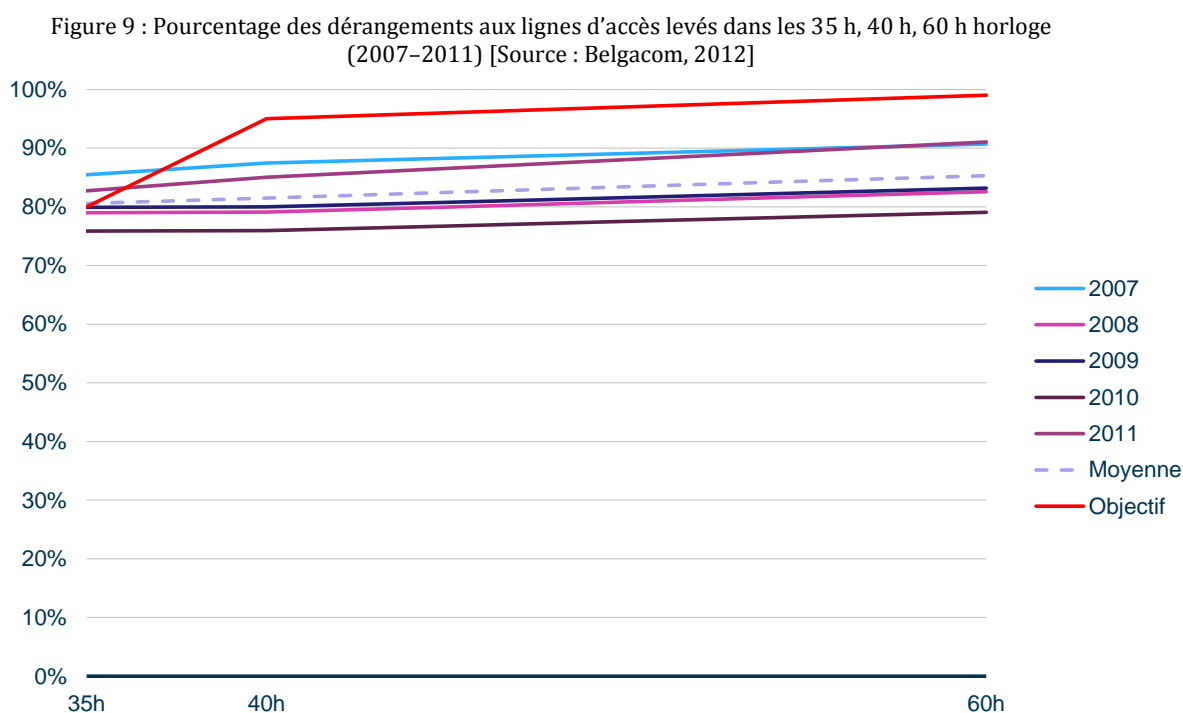
114. L'IBPT note que, entre 2006 et 2009, l'objectif de performance a été régulièrement atteint, ce qui démontre qu'il est réaliste. De plus, Belgacom explique le recul observé en 2010 et 2011 par une augmentation du nombre d'utilisateurs professionnels, pour lesquels le traitement des commandes s'effectue par des opérateurs de backoffice, entraînant un retard supplémentaire. L'IBPT estime qu'il est réaliste de demander au prestataire de la composante géographique d'améliorer le processus de traitement des commandes des utilisateurs professionnels afin de ramener le niveau de performance au-dessus de l'objectif de 95%.

115. L'IBPT estime donc qu'il n'est pas souhaitable de modifier l'objectif fixé par l'article 5 de l'annexe à la LCE de 95% de cas de contrats de raccordement valables pour lesquels l'abonné a obtenu une date pour la fourniture du raccordement au plus tard le premier jour qui suit l'enregistrement de sa demande.

116. Comme détaillé *supra*, les objectifs de levée des dérangements fixés par l'article 7, § 2 de l'annexe à la LCE n'ont pas été régulièrement atteints au cours des cinq dernières années :

- l'objectif de 80% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 35 heures horloge,
- l'objectif de 95% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 40 heures horloge,
- l'objectif de 99% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 60 heures horloge.

117. La Figure 9 détaille année par année depuis 2007 le niveau de performance atteint par Belgacom pour chacun de ces trois objectifs.



118. L'IBPT estime qu'une relève rapide des dérangements est importante pour le public.

119. Concernant l'objectif de 80% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 35 heures horloge, l'IBPT note qu'il a été atteint en 2007 et 2011, et que la moyenne des performances observées entre 2007 et 2011 (80.6%) est légèrement supérieure à cet objectif. L'IBPT considère donc que l'objectif de 80% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 35 heures horloge est réaliste et que, afin de maintenir la qualité du service fourni au public, il n'est pas souhaitable de modifier cet objectif.

120. Concernant l'objectif de 95% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 40 heures horloge, l'IBPT note qu'il n'a jamais été atteint entre 2007 et 2011 et que la moyenne des performances observées entre 2007 et 2011 (81.5%) est significativement inférieure à cet objectif. De plus, l'IBPT note qu'en moyenne entre 2007 et 2011, le pourcentage de dérangements relevés augmente de moins de 1% entre 35 h et 40 h. L'IBPT considère donc que l'objectif de 95% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 40 heures horloge n'est pas réaliste et qu'il serait souhaitable de le supprimer afin de ne pas décourager inutilement des candidats potentiels à l'attribution de la composante géographique du service universel.

121. Concernant l'objectif de 99% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 60 heures horloge, l'IBPT note qu'il n'a jamais été atteint entre 2007 et 2011 et que la moyenne des performances observées entre 2007 et 2011 (85.3%) est significativement inférieure à cet objectif. De plus, l'IBPT note qu'en moyenne entre 2007 et 2011, le pourcentage de dérangements relevés augmente de moins de 5% entre 35 h et 60 h. L'IBPT considère donc que l'objectif de 99% des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 60 heures horloge n'est pas réaliste et qu'il serait souhaitable de le supprimer afin de ne pas décourager inutilement des candidats potentiels à l'attribution de la composante géographique du service universel.

5.3.6.2 *Analyse du besoin d'adaptation du mécanisme de contrôle des prix imposé par les articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE*

122. La loi prévoit actuellement un mécanisme de contrôle des prix des services prestés au titre du service universel décrit dans les articles 35 et 36 de l'Annexe à la LCE. Le mécanisme de *price cap* prévu à l'article 35 a pour objet de déterminer le tarif abordable correspondant au tarif des prestations du service téléphonique accessible au public en position déterminée appliqué par le (ou les) prestataire(s) du service universel à tous les utilisateurs résidentiels finals.

123. L'IBPT considère que le mécanisme de contrôle des prix actuel est peu adapté à la prise en compte de l'accès à Internet :

- le *price cap* porte sur le seul service téléphonique, même si la formule utilisée tient également compte des « *frais de raccordement et de transfert* ». Ce *price cap* a été conçu avant la séparation par la Directive 2009/136/CE de la composante « *accès à un réseau téléphonique en position déterminée* » du service universel en deux composantes : « *accès au réseau en position déterminée* » et « *service téléphonique* ». La baisse de la part du trafic téléphonique dans les revenus des activités fixes du prestataire de la composante géographique du service universel, associée au développement d'offres groupées (par exemple Internet + téléphonie), rendent ainsi de moins en moins pertinente l'utilisation de ce *price cap*.
- l'année de base est 2000, c'est-à-dire au tout début de l'accès à Internet par ADSL,
- le coefficient "a" n'a jamais été défini.

124. Dans la mesure où les revenus de détail que peut anticiper un candidat à la prestation du service universel constituent un élément majeur dans la décision de se porter candidat, l'IBPT estime qu'il est nécessaire d'adapter le mécanisme de contrôle des prix actuellement prévu aux articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE pour tenir compte de ces éléments.

125. Avant de détailler le nouveau mécanisme de contrôle des prix à mettre en place, l'IBPT souhaite rappeler le caractère fondamental du principe posé par la DSU selon lequel les services définis au titre du service universel doivent être mis à disposition de tous les utilisateurs finals à un prix abordable. L'IBPT rappelle également qu'au titre de la DSU, les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre du service universel, dans le respect des objectifs d'objectivité, de transparence, de non-discrimination, de proportionnalité et de protection de la concurrence. L'article 9 de la DSU prévoit notamment que les États membres ont la possibilité d'imposer aux prestataires du service universel des obligations de contrôle des prix tendant à assurer le caractère abordable des tarifs. Les États membres ont notamment la possibilité d'exiger des prestataires du service universel qu'ils appliquent une tarification commune, y compris une péréquation géographique, sur l'ensemble du territoire national, compte tenu des circonstances nationales, ou de respecter un encadrement des tarifs.

Le caractère abordable du prix du service universel ne doit pas être confondu avec les tarifs sociaux. L'exigence d'un tarif abordable vise à assurer qu'un service minimal soit accessible financièrement pour tout utilisateur final, indépendamment de sa localisation, de son âge, de sa situation familiale ou patrimoniale. Les dispositions légales en matière de tarifs sociaux sont complémentaires au service universel. Il s'agit d'assurer à un groupe particulier d'utilisateurs le bénéfice d'un prix encore plus abordable que le prix abordable assuré par le service universel vis-à-vis de tous les utilisateurs finals.

126. L'article 5 de la LCE confère à l'IBPT le pouvoir de prendre, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, toutes les mesures adéquates afin de réaliser les objectifs définis aux articles 6 à 8 de la Loi, parmi lesquels figure celui de veiller aux intérêts des utilisateurs en contrôlant le respect des obligations de service universel.

127. Sur cette base, l'IBPT considère justifié et nécessaire de mettre en place un mécanisme de contrôle du caractère abordable de la composante géographique du service universel reposant sur les obligations suivantes :

- une obligation de péréquation géographique sur la composante géographique du service universel, qui comprend un service téléphonique public de base en position déterminée ainsi qu'un raccordement à un réseau de communication public en position déterminée permettant notamment de disposer d'un accès fonctionnel à Internet²¹. Cette obligation permettra d'assurer des tarifs identiques sur toute l'étendue du territoire du Royaume, quel que soit le lieu d'établissement des utilisateurs finals. La pression concurrentielle dans les zones denses sera alors le principal élément contraignant le prestataire à maintenir des tarifs abordables (en ligne avec ce qui s'est passé dans les faits pour Belgacom).

²¹ Pour rappel, le champ du service universel ne comprend pas la fourniture du service Internet proprement dit car la fourniture d'un tel service requiert, en sus du raccordement, la conclusion d'un contrat spécifique entre l'utilisateur final et le fournisseur de services de son choix

- une obligation pour les tarifs du service universel d'être inférieurs ou égaux aux tarifs de l'offre standard du prestataire du service universel la plus intéressante financièrement pour des services d'une qualité au moins équivalente (c'est-à-dire, le prix le moins cher pour une offre de raccordement à 1 Mbit/s ou pour l'offre la plus basse au-dessus à 1 Mbit/s). Cette obligation permettra d'assurer que la pression concurrentielle dans les zones rentables s'étende également dans les zones non-rentables. En effet, en l'absence d'une telle obligation, le prestataire de la composante géographique du service universel pourrait contourner son obligation d'uniformité géographique en proposant en parallèle d'une part une offre de « service universel » relativement chère sur l'ensemble du territoire et d'autre part une offre commerciale nettement plus attrayantes uniquement sur des zones denses pour répondre à la pression concurrentielle qui s'y exerce.

Si le prestataire désigné est un consortium, chacun des membres de ce consortium devra pratiquer un prix uniforme entre eux. Ce prix devra en outre être inférieur ou égal au tarif de l'offre standard la plus intéressante financièrement parmi les membres du consortium pour des services d'une qualité au moins équivalente.

- Si ces deux obligations ne devaient pas donner satisfaction, il serait alors nécessaire de réintroduire dans la LCE ou son annexe un mécanisme d'encadrement tarifaire plus contraignant, à mettre en œuvre par l'IBPT. Dans ce cas, le(s) prestataire(s) du service universel devrait(aient) également disposer d'un système de comptabilisation des coûts apte à fournir des informations complètes et fiables permettant à l'IBPT de contrôler le respect du caractère abordable des tarifs.

5.4 Conclusions

128. L'IBPT estime que l'analyse économique du marché belge de la composante géographique détaillée *supra* confirme la nécessité de maintenir la composante géographique du service universel car il est peu probable que le marché fournisse spontanément et durablement cette composante en l'absence de dispositions contraires, dans la mesure où il existe des zones structurellement non rentables. L'IBPT estime donc qu'il n'est pas souhaitable d'envisager une levée des obligations de service universel sur la composante géographique.

129. Sur la base de l'analyse économique du marché belge de la composante géographique détaillée *supra*, en tenant dûment compte des conditions spécifiques du marché et de la faisabilité technique, et en ayant pour objectif de minimiser les distorsions sur le marché, l'IBPT estime qu'il convient d'inclure un débit nominal d'accès fonctionnel à Internet de **1 Mbit/s**. Pour chaque raccordement fourni, le prestataire du service universel devra ainsi garantir au fournisseur d'accès à Internet auquel l'utilisateur final recourt que ce raccordement lui permet de fournir un service dont le débit descendant est au moins égal à 1 Mbit/s tous les jours de l'année, 24 heures sur 24, sauf pendant une période maximum d'une heure par jour.

En effet :

- ce débit nominal rend possible un large ensemble de services (navigation sur Internet, échange de courriers électroniques, réseaux sociaux, e-commerce, e-gouvernement, recherche d'emploi par Internet, etc.). La principale limitation qu'il implique concerne la vidéo en temps réel, mais l'impossibilité d'accéder à ce type de service ne fait actuellement pas peser un risque d'exclusion sociale sur les habitants concernés,
- le surcoût annuel pour introduire un débit nominal d'accès fonctionnel à Internet augmente significativement (plus de EUR5 millions par an) quand ce débit passe de 1 à 2 Mbit/s,
- les contraintes de qualité de service ainsi définies permettent un compromis entre une légère dégradation de la qualité de service pour les utilisateurs finals et les possibilités d'optimisation des réseaux (et donc de maîtrise de coûts) des opérateurs
- l'utilisation du service universel pour introduire ce débit est compatible avec les critères suggérés par la Commission européenne,
- par ailleurs on peut noter qu'un débit de 1 Mbit/s a été retenu par 4 des 6 pays de l'étude qui ont défini l'accès fonctionnel à haut débit à Internet. Seule Malte a imposé un débit supérieur, mais sa configuration géographique est spécifique : Malte est en effet le pays le plus petit (superficie de 316 km² ²²) et le plus dense (1316.4 habitants par km² au 1^{er} janvier 2010 ²³) de l'UE27. Il est donc particulièrement moins coûteux que dans d'autres pays d'y proposer des accès à haut débit sur l'ensemble du territoire.

130. L'IBPT propose une **procédure ouverte laissant la liberté aux candidats d'utiliser les réseaux qu'ils souhaitent**. Le coût net de la fourniture de la composante sera cependant calculé sur la base d'une combinaison des réseaux les plus efficaces. Cette procédure pourrait *a priori* s'organiser sur la base de l'arrêté royal du 27 avril 2007 fixant les modalités du mécanisme ouvert du prestataire de la composante géographique du service universel des communications électroniques, le cas échéant modifié à la lumière des commentaires soumis dans le cadre de la consultation publique ou des enseignements tirés par l'IBPT à l'occasion de la présente analyse.

131. Afin de ne pas décourager des candidatures par des **objectifs de qualité** de service difficilement atteignables, l'IBPT propose que soient supprimés, conformément à l'article 4, alinéa 2, de l'annexe à la LCE, les objectifs de levée de dérangements à 40 h et 60 h horloge prévus par l'article 7 § 2 de l'annexe à la LCE.

132. L'IBPT propose enfin que soit remplacé, conformément à l'article 69, § 2, de la LCE, **le mécanisme de *price cap*** prévu par les articles 35 et 36 de l'Annexe à la LCE par :

- une obligation de pratiquer un prix identique sur toute l'étendue du territoire du Royaume quel que soit le lieu d'établissement de l'utilisateur final ;
- une obligation pour les tarifs du service universel d'être inférieurs ou égaux aux tarifs de l'offre standard du prestataire du service universel la plus intéressante financièrement pour des services d'une qualité au moins équivalente ;
- si nécessaire, la réintroduction d'un mécanisme d'encadrement tarifaire plus contraignant, à mettre en œuvre par l'IBPT.

²² <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mt.html>

²³ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00003&plugin=1>

6 ANALYSE D'IMPACT

133. L'IBPT a procédé à une analyse d'impact de différentes hypothèses. Il ressort de celle-ci qu'il est préférable d'inclure dans le périmètre du service universel un raccordement à 1Mbit/s.

134. On trouvera en annexe 2 une description plus détaillée de cette analyse d'impact.

7 PROPOSITION

135. En tenant dûment compte des conditions spécifiques du marché, notamment la largeur de la bande la plus utilisée par la majorité et la faisabilité technique, et en ayant pour objectif de minimiser les distorsions sur le marché²⁴, l'IBPT propose :

- d'augmenter de 56 kbit/s à 1 Mbit/s le débit nominal minimal de l'accès fonctionnel à Internet nécessaire à l'inclusion sociale, qui doit être rendu accessible pour toute habitation servant de résidence principale, dans le cadre de la composante géographique du service universel ;
- d'imposer au prestataire du service universel l'obligation d'assurer au fournisseur d'accès à Internet auquel l'utilisateur final recourt que son raccordement permet à ce fournisseur d'accès à Internet de fournir un service dont le débit descendant est au moins égal à 1 Mbit/s tous les jours de l'année, 24 heures sur 24, sauf pendant une période maximum d'une heure par jour.

²⁴ Voir le considérant 5 de la directive 2009/136/CE « Il n'est pas indiqué d'exiger un débit de données ou un débit binaire spécifique au niveau communautaire. Une certaine flexibilité est nécessaire, pour que les États membres puissent prendre, en cas de besoin, les mesures nécessaires pour qu'une connexion soit capable de supporter un débit de données suffisant pour permettre un accès fonctionnel à l'Internet, tel que le définissent les États membres, en tenant dûment compte des conditions spécifiques aux marchés nationaux, par exemple la largeur de bande la plus utilisée par la majorité des abonnés dans un État membre donné et la faisabilité technique, à condition que ces mesures aient pour objectif de réduire les distorsions du marché »

8 AVIS

136. Compte tenu de la proposition de fixer à 1 Mbit/s le débit nominal minimal de l'accès fonctionnel à Internet dans le cadre de la composante géographique du service universel, l'IBPT est d'avis que

- il faut, conformément à l'article 4, alinéa 2, de l'annexe à la LCE, supprimer les objectifs de levée de dérangements à 40 h et 60 h horloge prévus par l'article 7, § 2, de l'annexe à la LCE.
- il faut, conformément à l'article 69, § 2, de la LCE, remplacer le mécanisme de *price cap* prévu par les articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE par une obligation de péréquation géographique, combinée à l'obligation de faire reposer les tarifs du service universel sur l'offre standard du prestataire du service universel la plus intéressante financièrement pour des services d'une qualité au moins équivalente.
- le cas échéant, il faudra réintroduire dans la LCE ou son annexe un mécanisme d'encadrement tarifaire plus contraignant, à mettre en œuvre par l'IBPT, si le nouveau mécanisme de contrôle tarifaire proposé par l'IBPT ne donnait pas entière satisfaction.
- il faut organiser la désignation du prestataire de la composante géographique du service universel sur la base de l'arrêté royal du 27 avril 2007 fixant les modalités du mécanisme ouvert du prestataire de la composante géographique du service universel des communications électroniques, tel que le cas échéant modifié à la suite de la consultation publique.

Charles Cuvelliez
Membre du Conseil

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Jack Hamande
Président du Conseil

Annexe 1 à la proposition du Conseil de l'IBPT du 13 janvier 2014 concernant la fixation du débit de l'accès fonctionnel à Internet dans le cadre de la composante géographique du service universel et à l'avis du Conseil de l'IBPT du 13 janvier 2014

Extrait de l'analyse de la composante géographique effectuée par Analysys Mason, assisté des cabinets d'avocats Hogan Lovells et deprevenet

Omar Bouhali, Stéphane Piot, Hugues-Antoine Lacour,
Winston Maxwell, Pauline Le Bousse, Sébastien Depré, Philippe Vernet

VERSION NON CONFIDENTIELLE

Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

La composante géographique fixe est limitée à des demandes raisonnables

- Définition de la composante géographique fixe :
 - la fourniture sur l'ensemble du territoire, indépendamment de la position géographique de la résidence principale de l'utilisateur :
 - d'un service téléphonique de base et
 - d'un raccordement à un réseau de communications électronique suffisant pour permettre un accès fonctionnel à l'Internet
 - à toute personne qui en fait la demande raisonnable
- Le Roi fixe, sur proposition de l'IBPT, le débit de l'accès fonctionnel en tenant compte des conditions spécifiques du marché (notamment la largeur de bande la plus utilisée par la majorité des abonnés et la faisabilité technique) (art. 16 annexe LCE)
- Maintien de l'obligation de fournir un service d'assistance technique : obligation pourtant supprimée par l'art. 16 de la directive 2009/136/CE ; travaux parlementaires ambigus
- Diversité des réseaux concernés : la composante géographique peut être fournie au moyen de différents réseaux, celui (1) de Belgacom, (2) d'un opérateur alternatif sur la base du dégroupage, (3) d'un opérateur alternatif via son propre réseau d'accès, (4) des câblodistributeurs ou (5) de toute autre solution économiquement plus rentable (par exemple mobile)
- Appréciation du caractère raisonnable de la demande : il revient à l'IBPT d'apprécier au cas par cas le caractère raisonnable de la demande en se fondant sur les principes généraux de la réglementation et en faisant la balance entre les intérêts en présence

Le prestataire de la composante géographique est soumis à un ensemble d'exigences qualitatives et tarifaires

- Fourniture de la composante géographique conformément aux conditions de fourniture publiées par le PSU (art. 3 annexe LCE) :
 - possibilité d'y déroger ponctuellement, moyennant l'accord préalable de l'IBPT
- Conditions techniques :
 - délai de fourniture pour le raccordement : 95% dans les 5 jours ouvrables (art. 5 annexe LCE)
 - date de raccordement : déterminée dans 95% des cas au lendemain de la demande (art. 5 annexe LCE)
 - taux de dérangement par ligne d'accès : inférieur ou égal à 7,5% (art. 7.1 annexe LCE)
 - levée des dérangements : 80% dans les 35h; 80% dans les 40h; 99% dans les 60h (art. 7.2 annexe LCE)
 - délai de réponse avec intervention d'un standardiste : inférieur ou égal à 20 secondes en moyenne (art. 13 annexe LCE)
 - pourcentage de contestations concernant la facturation : inférieur ou égal à 1%
 - suppression des exigences techniques visées aux art. 8 à 12 de l'annexe à la LCE (taux de dérangement sur une zone géographique des appels, délai d'établissement des liaisons des appels nationaux, taux de dérangement des appels au niveau international, délai moyen d'établissement des appels internationaux)
 - le Roi peut, sur avis de l'IBPT mais sans délibération en CM ni confirmation législative, **modifier ces conditions techniques si « ces services ou des services comparables sont largement accessibles »** (art. 4 annexe LCE)
- Conditions financières :
 - possibilité d'appliquer des prix différenciés pour une même prestation, moyennant l'approbation préalable de l'IBPT (art. 34 annexe LCE)
 - gratuité du service minimum (art. 34.3 annexe LCE)
 - calcul du tarif abordable du volet « téléphonie » de la composante sur la base de la règle reprise à l'art. 35 de l'annexe à la LCE
 - fourniture de certains services gratuitement (art. 37 annexe LCE)
- Calcul du coût net :
 - critères d'évaluation définis à l'art. 41 de l'annexe à la LCE

Une désignation par défaut est possible

- Imposition d'office d'une obligation de SU en cette matière, quelle que soit la structure de l'offre :
 - l'article 71 de la LCE ne requiert pas d'analyse préalable de l'IBPT quant à la propension des opérateurs à fournir commercialement (c'est-à-dire sans obligation de SU) des prestations équivalentes à la composante géographique
 - l'IBPT dispose de sa compétence générale d'avis pour soumettre une telle analyse même d'initiative (art. 14.1(1) de la Loi IBPT-statut), ou dans le cadre de son rapport annuel au ministre concernant d'éventuelles adaptations des OSU (art. 103 LCE)
- Conformément au principe de subsidiarité, les Etats membres disposent d'une certaine marge de manœuvre en matière de désignation des PSU (Considérant (14) DSU), tout en respectant les critères d'efficacité, d'objectivité, de transparence et de non-discrimination relativement au mécanisme de désignation en tant que tel (art. 8 DSU)
- Modalités du mécanisme ouvert de désignation : l'IBPT propose, le Roi fixe
 - AR du 27 avril 2007 fixant les modalités de la procédure ouverte de désignation
- Période de désignation : l'IBPT rend un avis, le Roi (par arrêté délibéré en CM) détermine la durée de l'obligation
 - AR du 27 avril 2007 fixant la période de prestation de la composante géographique : cinq ans à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant la publication de l'arrêté de désignation au *Moniteur belge*
- Désignation du PSU : L'IBPT présente au ministre un rapport motivé analysant les mérites des différentes candidatures (AR du 27 avril 2007)
- **Désignation par défaut** du prestataire si aucune offre n'est jugée satisfaisante : le Roi désigne (par arrêté délibéré en CM), **sans** intervention de l'IBPT
- Défaillance du prestataire désigné : au terme d'un nouvel appel d'offres, l'IBPT propose et le Roi désigne

La compétence de l'IBPT dans la procédure de désignation est d'exprimer des avis

- Au niveau de la procédure de désignation, l'IBPT a une compétence d'avis
 - l'IBPT doit examiner si des formules originales peuvent être mises en place (par exemple faire assurer les obligations de SU à certains clients par un consortium regroupant des opérateurs recourant à des technologies différentes)
 - l'IBPT peut proposer une procédure de désignation

Rôle direct de l'IBPT :

- l'IBPT peut proposer au Roi (sans confirmation législative) d'alléger les conditions techniques de prestation de la composante géographique si « *ces services ou des services équivalents sont largement accessibles* » (art. 4 annexe LCE)
- l'IBPT doit proposer au Roi le niveau du débit de l'accès fonctionnel à l'Internet, en tenant compte du niveau de couverture du pays par les réseaux, des débits les plus fréquemment utilisés, des technologies employées (xDSL, fibre, câbles, satellites), de l'importance de la fracture numérique et de la nécessité de ne pas faire peser une charge financière disproportionnée au PSU
 - l'IBPT doit proposer au Roi, de manière précise, dans quelles conditions optimales ce débit doit être atteint : les performances des accès à haut débit, quelque soit leur technologie, étant extrêmement dépendantes de conditions variables dans le temps et dans l'espace et ne pouvant être garanties en toutes circonstances (voir exp. motifs Loi 2012, p. 87)
 - il reviendra alors à l'IBPT d'apprécier ces critères dans le cadre des circonstances propres de demandes jugées déraisonnables par le PSU (art. 70.1 LCE)

L'IBPT dispose de trois leviers au niveau du contrôle du respect des obligations de SU

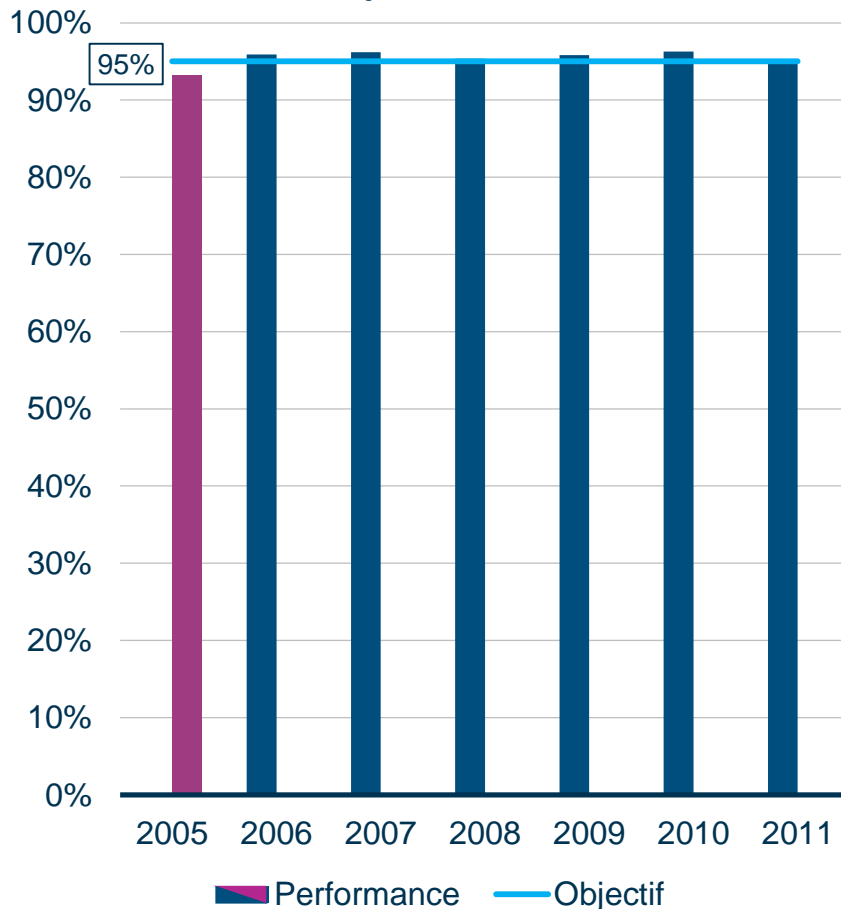
- Trois leviers existent au niveau du contrôle du respect des obligations de SU :
 - l'IBPT doit apprécier le caractère raisonnable des demandes de raccordement (art. 70.1 LCE). Il pourra donc (sans intervention du Roi) décider de limiter la portée géographique ou techniques des obligations de SU, là où il le juge approprié ou nécessaire au vu des intérêts en présence (voir exp. motifs Loi 2012, p. 41)
 - l'IBPT peut autoriser (sans intervention du Roi) le prestataire du SU à ne pas fournir la composante géographique aux utilisateurs finals qui disposeraient déjà d'un service téléphonique et d'un accès fonctionnel à l'Internet via un raccordement offert par un autre opérateur, notamment câblé (art. 70.2 LCE)
 - l'IBPT peut donner son accord préalable (sans intervention du Roi) à ce que le prestataire du SU, en réponse à une demande donnée, modifie les conditions de fourniture telles que publiées (art. 3.2 annexe LCE; voir décision de l'IBPT du 17 juin 2009)

Le prestataire actuel (Belgacom) respecte la plupart des obligations mais pas toutes

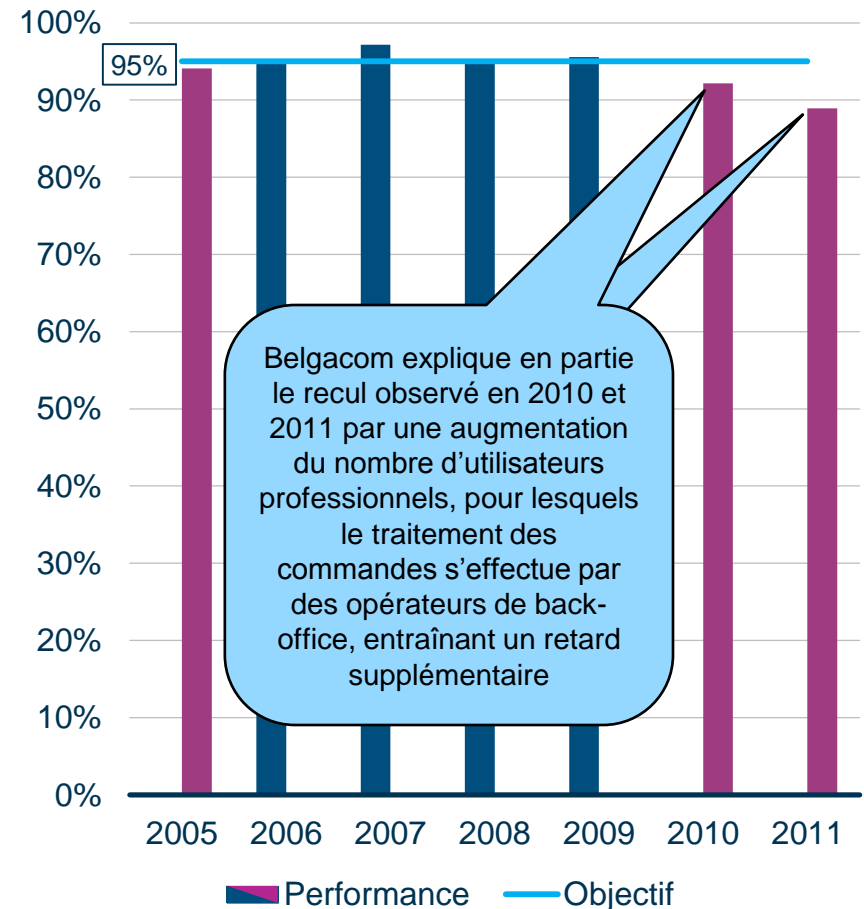
Nature de l'obligation	Détail de l'obligation	Respect opérationnel par Belgacom
Fourniture en réponse à toute demande raisonnable	Il revient à l'IBPT d'apprécier le caractère raisonnable de la demande Belgacom bénéficie, depuis juin 2009, d'une dérogation lui permettant de raccorder au réseau téléphonique public fixe les habitations les plus éloignées ou isolées à l'aide d'une simbox utilisant son réseau mobile	En 2011, le nombre de connexions à l'aide d'une simbox s'est élevé à 10, sur un maximum de 1000 connexions par an accordées à Belgacom
Tarif « abordable »	Cette obligation se vérifie en s'assurant que le tarif d'un panier de prestations n'augmente pas plus que l'inflation diminuée d'un facteur de correction fixé par arrêté ministériel (articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE)	Ce facteur de correction n'ayant pas été fixé pour le moment, il est pour l'instant impossible de vérifier le caractère abordable du prix du service téléphonique public fixe
Conditions techniques	<ul style="list-style-type: none"> • Délai d'attente pour le raccordement (2 conditions) • Taux de dérangements des lignes (1 condition) • Levée des dérangements (3 conditions) • Délai de réponse pour les services avec intervention d'un standardiste (1 condition) • Contestations et questions concernant la facturation (1 condition) 	<ul style="list-style-type: none"> • Les 2 conditions souvent mais pas toujours atteintes (détail ci-après) • Condition toujours atteinte depuis 2007 • 1 condition rarement atteinte et 2 conditions jamais atteintes depuis 2007 (détail ci-après) • Condition toujours atteinte depuis 2007 • Condition toujours atteinte depuis 2007

Bien que les objectifs de délai de raccordement ne soient pas toujours atteints, les conditions restent réalistes

Pourcentage de contrats de raccordement satisfaits dans les 5 jours ouvrables



Pourcentage de contrats pour lesquels une date de raccordement est fixée au lendemain de la demande



Les objectifs de levée de dérangement dans les 40 heures et 60 heures n'ont jamais été atteints depuis 2007 et nous semblent peu réalistes

Pourcentage des dérangements aux lignes d'accès levés dans les 35h, 40h, 60h horloge, par année (2007-08)

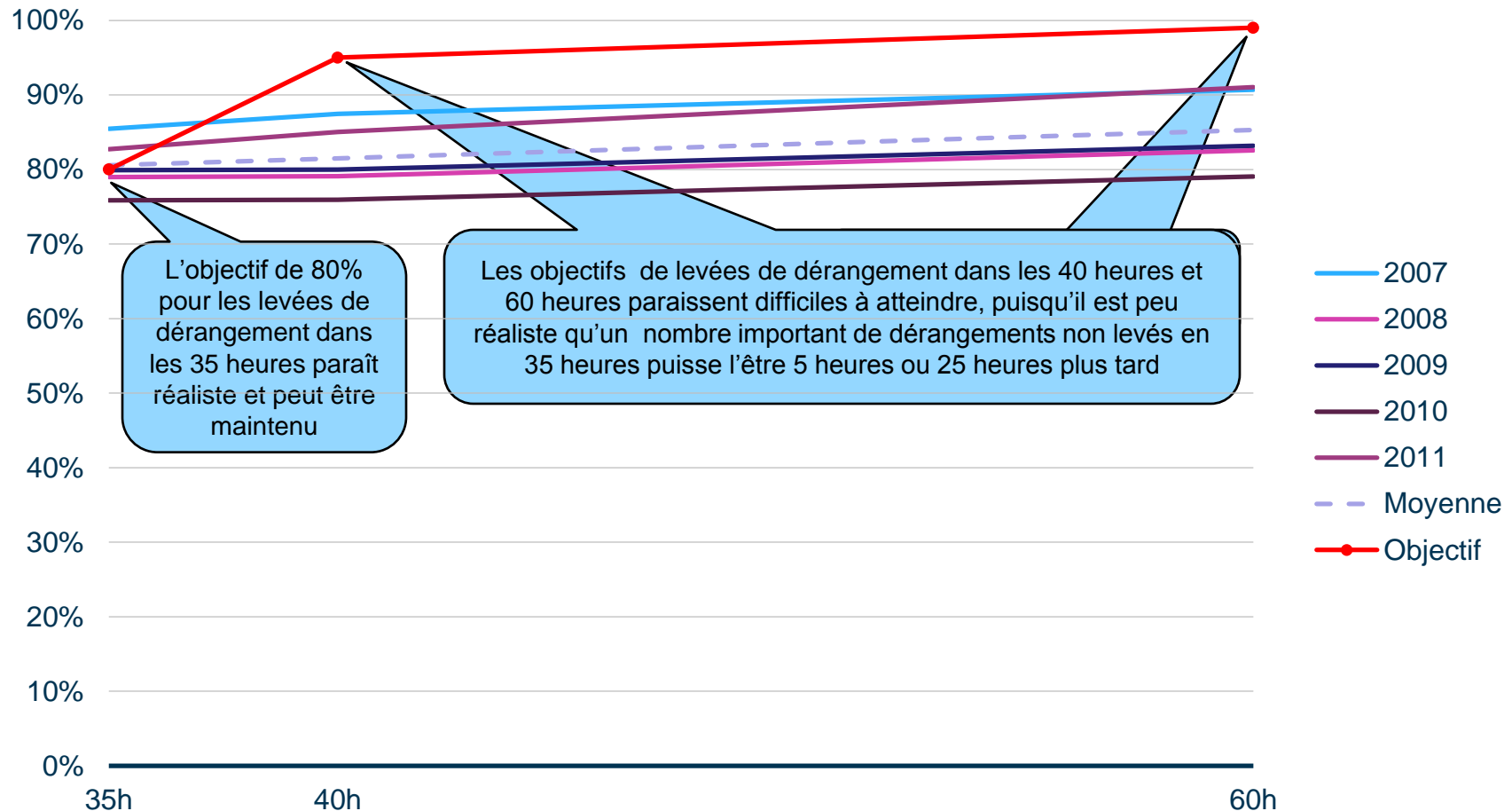


Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

Si l'association de consommateurs plaide pour une vision ambitieuse, les opérateurs souhaitent limiter la composante géographique au strict nécessaire

Opérateur/ association	Nécessité de maintenir la composante géographique du service universel ?	Niveau de couverture de 100% ?	Débit pour l'accès fonctionnel à Internet
Association de consommateurs	Oui	Pas d'avis formulé	L'association rappelle les objectifs du <i>Digital Agenda</i>
Opérateur 1	Non : l'obligation de SU ne devrait exister que dans les cas de demandes raisonnables de raccordement que le marché ne peut pas fournir	Non : un objectif de couverture de 100% serait disproportionné	500 kbit/s à 1 Mbit/s
Opérateur 2	Non : l'obligation ne devrait s'appliquer que dans le cas de résidences principales situées dans des lieux où le marché ne peut pas fournir de service	Non : un objectif de couverture de 100% serait irréaliste	260 kbit/s à 384 kbit/s
Opérateur 3	Pas clair : la nécessité d'inclure cet élément dans le service universel disparaîtra dans le futur	Sans opinion	Sans opinion
Opérateur 4	Non : il y a une dynamique de concurrence par les infrastructures dans les zones rentables. Un nombre suffisant de moyens existe pour atteindre les zones non rentables (satellite, Internet mobile)	Non : un objectif de couverture de 100% serait irréaliste	1 à 2 Mbit/s
Opérateur 5	Non	Non	1 Mbit/s
Opérateur 6	Non : le raccordement fixe est quasi possible partout à des prix compétitifs	Oui : il est possible d'atteindre 100% de couverture à l'aide des technologies sans fil	1 Mbit/s
Opérateur 7	Oui	Oui	Sans opinion
Opérateur 8	Oui : sinon, Belgacom ne couvrirait que les zones rentables	Oui	512 kbit/s

Les opérateurs voient un consortium comme une solution pertinente pour fournir la composante géographique

Opérateur/ association	Prêt à assurer la composante géographique du service universel ?	Favorable à un consortium pour assurer la composante géographique du service universel ?
Opérateur 1	Oui : L'opérateur se dit prêt à répondre à une adjudication publique pour satisfaire les demandes raisonnables de SU mais ajoute ne pas avoir d'intérêt à être désigné pour la fourniture classique du SU	Oui : un consortium est la meilleure option dans les cas où aucun opérateur ne veut assurer le raccordement
Opérateur 2	Oui	Oui : s'il est montré que le marché échoue à fournir le service, Mobistar est favorable à la possibilité qu'un consortium puisse être retenu
Opérateur 3	Non	Sans opinion
Opérateur 4	Sans opinion	Oui : un consortium d'opérateurs pourrait fournir l'accès au débit fonctionnel, mais une obligation n'est pas nécessaire
Opérateur 5	Oui	Oui : un consortium semble être la meilleure solution afin de garantir la solution la moins coûteuse pour le raccordement
Opérateur 6	Sans opinion	Oui
Opérateur 7	Non	Sans opinion
Opérateur 8	Non	Oui : à condition qu'une méthodologie soit mise au point pour chaque technologie

Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

Quatorze des 16 pays ayant répondu au questionnaire imposent une composante géographique accès + service téléphonique

Type de composante géographique	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
Accès + service téléphonique	14 pays, soit 88% des pays du benchmark (Belgique, Croatie, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse)	76%
Accès seul	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Estonie)	<1%
Pas de composante géographique	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Allemagne)	24%

Source : Réponses au questionnaire portant sur le service universel adressé par l'IBPT en juin 2011 aux 35 régulateurs du BEREC. Les régulateurs de 16 pays (Allemagne, Belgique, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suisse), qui représentent 68% de la population de l'UE 27 + Suisse fin 2011, ont répondu à ce questionnaire

Sur les 4 des 16 pays du benchmark ayant défini l'accès fonctionnel à haut débit à Internet, 2 ont choisi 1 Mbit/s et un seul un débit supérieur

Définition de l'accès fonctionnel à Internet	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
144 Kbit/s	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Roumanie)	6%
1 Mbit/s	2 pays, soit 13% des pays du benchmark (Suisse, Finlande)	4%
2 Mbit/s (et 4Mbit/s pour 97% des accès)	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Malte)	<1%
Pas de définition	11 pays, soit 69% des pays du benchmark (Belgique, Croatie, Danemark, Estonie, France, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, et Royaume-Uni)	66%
Pas de composante géographique	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Allemagne)	24%

Six des 16 pays du benchmark ont utilisé des procédures de désignation ouvertes pour la composante géographique accès + service téléphonique

Procédure de désignation pour la composante géographique accès + service téléphonique	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
Procédure ouverte	6 pays, soit 38% des pays du benchmark (Croatie, Danemark, France, Hongrie, Portugal, Roumanie)	34%
Procédure ouverte infructueuse suivie d'une désignation d'office	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Malte)	<1%
Désignation temporaire en attente d'une procédure ouverte	3 pays, soit 19% des pays du benchmark (Belgique, Pologne et Suisse)	17%
Désignation automatique	4 pays, soit 25% des pays du benchmark (Finlande, Lituanie, Pays-Bas et Royaume-Uni)	26%

Dix des 16 pays du benchmark ont associé des critères de qualité de service à une composante géographique accès + service téléphonique

Critères de qualité de service ?	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
Oui	10 pays, soit 63% des pays du benchmark (Belgique, Croatie, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Pologne, Portugal et Suisse)	47%
Non	4 pays, soit 25% des pays du benchmark (Malte, Pays-Bas, Roumanie et Royaume-Uni)	29%

Les 15 pays benchmark ayant imposé la dimension accès de la composante géographique ont (formellement) imposé un contrôle des prix

Encadrement tarifaire	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
<i>Price cap</i> sur la base d'un tarif de référence	3 pays, soit 19% des pays du benchmark (Estonie, Lituanie, Suisse)	4%
<i>Price cap</i> sur la base d'un tarif de référence, de l'inflation et de l'évolution des technologies	8 pays, soit 50% des pays du benchmark (Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni)	35%
<i>Price cap</i> sur la base d'un tarif de référence, de l'inflation, de l'évolution des technologies et des réductions des taux de terminaison	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (France)	19%
Autres mécanismes d'encadrement des prix	3 pays, soit 19% des pays du benchmark (Croatie, Pologne, Roumanie)	18%

Seuls 4 des 14 pays du benchmark ayant imposé la composante géographique accès + service téléphonique ont versé une compensation

Compensation	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
Le calcul du coût net a été réalisé et a donné lieu à une compensation	4 pays, soit 25% des pays du benchmark (France, Hongrie, Pologne et Roumanie)	39%
Le calcul du coût net n'a pas été réalisé, bien qu'une méthodologie de calcul de la charge inéquitable existe	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Portugal)	3%
Un mécanisme financier est prévu après une période transitoire	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Belgique)	3%
Le fonds sectoriel existe mais n'a pas encore été activé	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Croatie)	1%
Le calcul de la charge inéquitable n'a pas donné lieu à une compensation ou l'opérateur ne l'a pas demandé	7 pays, soit 44% des pays du benchmark (Danemark, Finlande, Lituanie, Malte, Royaume-Uni, Pays-Bas et Suisse)	30%

L'application des critères de la Commission européenne place la Belgique en deuxième position en termes de débit accessible au plus grand nombre

- La Commission européenne souhaite éviter que le service universel ne soit utilisé de façon excessive pour financer des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe (*Digital Agenda*)
- Afin d'examiner si un débit particulier devrait être inclus dans le service universel, la Commission européenne suggère aux Etats membres d'évaluer si le débit en question est utilisé à l'échelon national :
 - par au moins 50% des ménages
 - par au moins 80% de des ménages ayant une connexion haut débit
- Appliqués à la Belgique, ces deux critères aboutissent au fait qu'il est possible d'inclure dans le service universel un débit inférieur ou égal à 8.5 Mbit/s
- La Belgique se classe parmi les pays européens pour lesquels ce calcul aboutit à un des débits-seuil les plus élevés
 - elle est seulement devancée par le Royaume-Uni, dont le débit-seuil est proche de 9.2 Mbit/s

Débit seuil découlant des critères suggérés par la Commission européenne

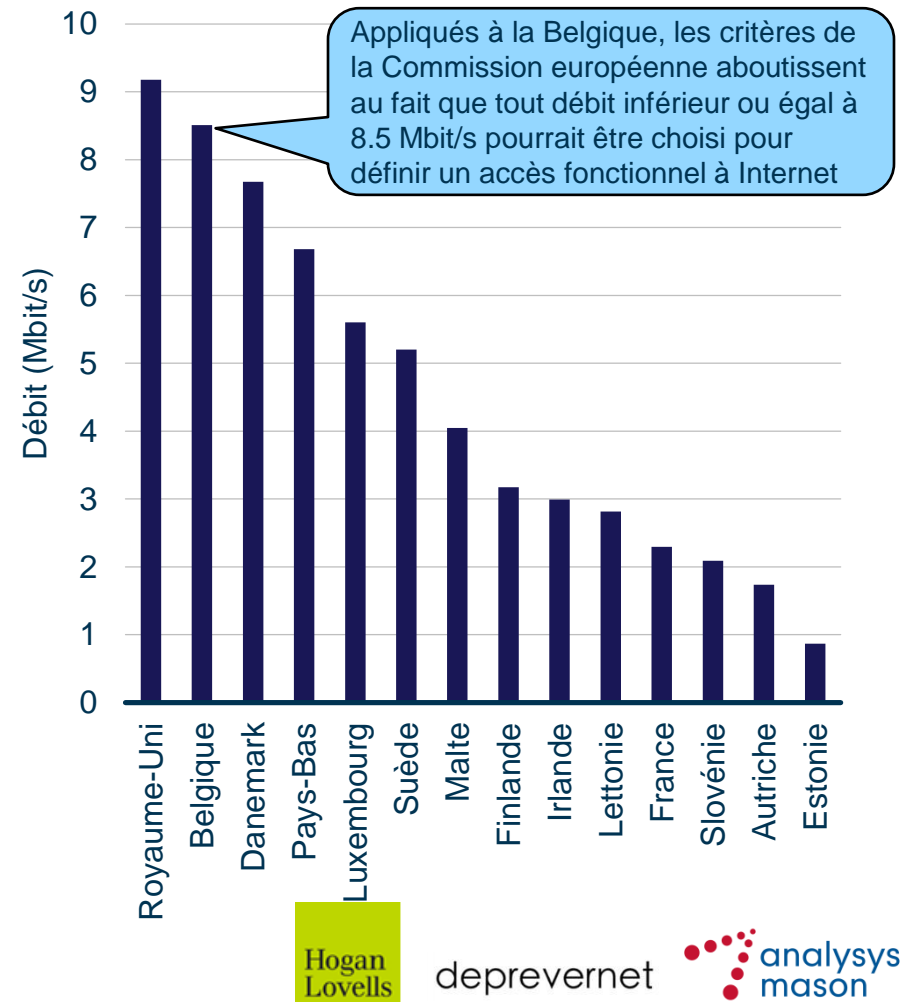


Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

Nous avons analysé en détail la disponibilité du haut débit sur le territoire et sur les logements (1/2)

- Pour analyser la disponibilité du haut débit sur le territoire et sur les logements, nous avons utilisé le format habituel de l'IBPT pour le suivi de la couverture mobile, qui consiste en un quadrillage de la Belgique en « carrés » de 200m * 200m (soit un ensemble d'environ 770 000 carrés pour couvrir l'ensemble du territoire belge)
- Nous avons réparti sur ce quadrillage l'ensemble des 5 131 191 logements répertoriés au 1^{er} janvier 2011 par Statbel en fonction des données d'urbanismes reçues du Service Public de Wallonie (SPW), de l'Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) et de la Région de Bruxelles-Capitale (Administration de l'aménagement du territoire et du logement), comme détaillé en Annexe 1)
- Pour chacun des « carrés » de 200m * 200m du territoire belge, nous avons déterminé la couverture fixe par débit considéré (512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 4 Mbit/s et 8 Mbit/s) :
 - pour chaque LEX et LDC de Belgacom, sur la base de la technologie utilisée (ADSL , ADSL 2+ et VDSL 2), nous avons estimé pour chaque débit la longueur maximale de cuivre permettant d'obtenir ce débit et en avons déduit la distance à vol d'oiseau couverte autour du LEX/LDC considéré
 - nous n'avons pas pris en compte les KVD/l'architecture FTTC de Belgacom car sa couverture à très haut débit est incluse dans la couverture à 8 Mbit/s obtenue depuis les LEX/LDC
 - nous avons localisé l'ensemble des prises de Telenet pour déterminer sa couverture (à très haut débit donc pour tous les débits considérés)
 - Les autres opérateurs de réseaux câblés n'ont pas été directement pris en compte car :
 - malgré les demandes de l'IBPT, ils n'ont pas fourni d'information suffisamment détaillée sur la couverture de leurs réseaux ;
 - l'analyse des données fournies par Telenet a confirmé que la couverture de son réseau est très en grande partie incluse dans la zone de couverture de Belgacom et nous avons donc extrapolé cette hypothèse aux opérateurs de réseaux câblés.
 - nous n'avons pas pris en compte les opérateurs fixes utilisant la boucle locale de Belgacom car, par construction, leur couverture est incluse dans celle de Belgacom

Nous avons analysé en détail la disponibilité du haut débit sur le territoire et sur les logements (2/2)

- Pour chacun des carrés du territoire belge, nous avons également déterminé la couverture mobile de chaque opérateur par débit considéré (512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 4 Mbit/s et 8 Mbit/s), en considérant que :
 - les technologies de type 2G ou UMTS R99 ne permettent pas d'obtenir un débit effectif de 512 kbit/s et ne sont donc pas prises en compte
 - les technologies de type HSPA 7.2 Mbit/s permettent d'atteindre un débit effectif d'au moins 1 Mbit/s sur les zones déterminées par les opérateurs avec une atténuation de -105 dBm
 - les technologies de type HSPA 14.4 Mbit/s permettent d'atteindre un débit effectif d'au moins 2 Mbit/s sur les zones déterminées par les opérateurs avec une atténuation de -105 dBm
 - les technologies de type HSPA 21.1 Mbit/s permettent d'atteindre un débit effectif d'au moins 4 Mbit/s sur les zones déterminées par les opérateurs avec une atténuation de -105 dBm
 - seules les technologies de type 4G permettent d'atteindre un débit effectif moyen d'au moins 8 Mbit/s et, par conséquent, aucune couverture mobile à 8 Mbit/s n'est prise en compte à ce jour
- Nous avons croisé ces données pour réaliser les analyses présentées dans les slides qui suivent

Comme attendu, la couverture haut débit fixe de Belgacom est beaucoup plus complète en termes de logements que de surface couverte

Surface de la zone de couverture haut débit fixe de Belgacom

Débit	Couverture du territoire
512 Kbit/s	93.38%
1 Mbit/s	93.12%
2 Mbit/s	90.35%
4 Mbit/s	[confidentiel]
8 Mbit/s	[confidentiel]

Logements compris dans la zone de couverture haut débit fixe de Belgacom

Débit	Couverture des logements
512 Kbit/s	99.35%
1 Mbit/s	99.32%
2 Mbit/s	98.84%
4 Mbit/s	[confidentiel]
8 Mbit/s	[confidentiel]

La complémentarité entre réseaux fixes et mobiles permet d'augmenter de façon efficace la couverture en termes d'accès à Internet

- De façon générale, plus un logement donné est localisé dans une zone peu dense, plus son coût de raccordement est élevé (principe des économies de densité dans l'industrie des télécoms)
 - c'est la raison pour laquelle, pour garantir aux habitants des zones rurales un accès à un tarif abordable, la composante géographique du SU est imposée
 - néanmoins, de manière raisonnable, le mécanisme belge exclut certaines demandes (jugées non "raisonnables") pour que le coût net de la composante géographique, qui peut être financé par le secteur, ne soit pas trop élevé
- Dans ce contexte, les réseaux mobiles permettent d'étendre la couverture des réseaux fixes dans les zones peu denses pour un coût plus faible qu'un réseau fixe car une station de base peut en général couvrir un rayon d'une dizaine de kilomètres
 - nous comprenons que dans cette optique Belgacom bénéficie, depuis juin 2009, d'une dérogation lui permettant de raccorder au réseau téléphonique public fixe les habitations les plus éloignées ou isolées à l'aide d'une simbox utilisant son réseau mobile
 - cette approche peut également permettre d'augmenter de façon efficace la couverture en termes d'accès à Internet

Trois consortiums* pourraient offrir des couvertures globalement comparables

Surface de la zone de couverture haut débit par les trois consortiums

Débit	Couverture du territoire
512 Kbit/s	94% - 99.5%
1 Mbit/s	94% - 99.5%
2 Mbit/s	88% - 97%
4 Mbit/s	75% - 94%
8 Mbit/s	50% - 75%

Logements compris dans la zone de couverture haut débit des trois consortiums

Débit	Couverture des logements
512 Kbit/s	99.5% - 100%
1 Mbit/s	99.5% - 100%
2 Mbit/s	97% - 99.8%
4 Mbit/s	97% - 99%
8 Mbit/s	88% - 97%

* Ces trois consortiums sont :

- le groupe Belgacom
- deux autres consortiums constitués d'un opérateur mobile et d'un câblo-opérateur, utilisant les offres de gros de Belgacom

Nous avons estimé à haut niveau le surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit pour l'accès fonctionnel à Internet

- L'imposition d'un débit pour l'accès fonctionnel à Internet peut générer un surcoût pour le coût net de la composante géographique du SU par rapport au coût net qui existe pour la seule téléphonie
 - certains logements qui sont couverts pour de la téléphonie par un réseau fixe ou mobile n'ont pas forcément accès au débit imposé pour l'accès fonctionnel à Internet
 - pour ces logements, une adaptation du réseau fixe ou une montée en débit du réseau mobile est alors en principe nécessaire, mais son coût par logement est souvent élevé. Le recours à une solution satellite constitue en général une solution efficace de raccordement permettant de fournir le débit imposé pour l'accès fonctionnel à Internet
- Pour chaque débit envisagé, nous avons estimé à haut niveau le surcoût potentiel découlant de l'imposition d'un débit pour l'accès fonctionnel à Internet sur la base :
 - d'une subvention par le prestataire du service universel, pour tout logement connecté par satellite dans le cadre du service universel, du coût de l'équipement de réception (estimé à EUR300, amorti sur une durée de 5 ans, soit en moyenne EUR5 par mois par logement connecté)
 - de l'hypothèse que 70% des logements pour lesquels une couverture par satellite est a priori la solution d'accès la plus efficace seraient effectivement concernés par cette subvention. Cette hypothèse est légèrement plus faible que le taux de pénétration du haut débit fixe au niveau national (75%) afin de prendre en compte :
 - le fait que seules les résidences principales sont éligibles au service universel (art. 70, § 4 LCE)
 - le fait que la composante géographique fixe du service universel est considérée comme étant fournie lorsqu'à la demande de l'utilisateur final, il y a été satisfait au moyen d'une solution économiquement plus rentable (art. 70, § 3 LCE)

Le surcoût découlant de l'imposition d'un débit pour l'accès fonctionnel à Internet devient important au-delà de 1 Mbit/s

Estimation du surcoût de l'utilisation d'accès par satellite sur le coût net de la composante géographique (si elle est fournie par le consortium offrant la couverture à 512 kbit/s la plus élevée)

Débit	Couverture des logements	Nombre de logements devant être raccordés	Coût mensuel d'équipement par logement (EUR/mois)	Surcoût annuel total (EUR/an)
512 kbit/s	99.5% - 100%	<2000	5.00	<120 000
1 Mbit/s	99.5% - 100%	<2000	5.00	<120 000
2 Mbit/s	98% - 99%	[25 000 – 50 000]	5.00	>2 000 000
4 Mbit/s	97% - 98%	[50 000 – 100 000]	5.00	>5 000 000
8 Mbit/s	88% - 94%	[200 000 – 400 000]	5.00	>15 000 000

Le mécanisme de contrôle des prix devrait être adapté pour tenir compte de l'évolution des conditions du marché et de l'accès à Internet

- Le mécanisme décrit dans les articles 35 et 36 de l'annexe à la LCE est peu adapté à la prise en compte de l'accès à Internet :
 - le *price cap* porte sur un panier comportant des services d'accès téléphonique fixe, de trafic téléphonique fixe et de cabines publiques, mais a priori pas d'accès à Internet
 - l'année de base est 2000, c'est-à-dire au tout début de l'accès à Internet par ADSL
 - le coefficient "a" n'a jamais été défini
- De plus, le développement d'offres convergentes est difficile à prendre en compte dans un panier d'usages
- Dans la mesure où les revenus de détail que peut anticiper un candidat à la prestation du SU constituent un élément majeur dans la décision de se porter candidat, nous préconisons d'adapter le mécanisme de contrôle des prix pour tenir compte de ces deux éléments :
 - une obligation de péréquation géographique permettrait d'assurer des tarifs constants (pour la possibilité d'accéder à Internet) dans tout le pays: La pression concurrentielle dans les zones denses serait alors le principal élément contraignant le prestataire à maintenir des « tarifs abordables » (en ligne avec ce qui s'est passé dans les faits pour Belgacom)
 - une obligation pour les tarifs du service universel d'être inférieurs ou égaux aux tarifs de l'offre standard du prestataire du service universel la plus intéressante financièrement pour des services d'une qualité au moins équivalente
 - si ces deux obligations ne devaient pas donner satisfaction, il serait alors nécessaire de réintroduire dans la LCE ou son annexe un mécanisme d'encadrement tarifaire plus contraignant, à mettre en œuvre par l'IBPT

Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

Nous préconisons la définition d'un débit de 1 Mbit/s pour l'accès fonctionnel dans le cadre du SU

- Indépendamment des contraintes de moyen juridique, il nous semble peu probable que, sans OSU, le marché fournisse spontanément et durablement la composante géographique du service universel (des zones entières sont structurellement non rentables). Nous préconisons donc de **conserver cette composante**
- Nous préconisons de fixer le débit d'accès fonctionnel à Internet à **1 Mbit/s**
 - ce débit rend possible un large ensemble de services (navigation, email, voix...). La principale limitation qu'il implique concerne la vidéo en temps réel. Toutefois, cette limitation ne présente pas un risque d'exclusion sociale, et ce d'autant que d'autres modes de diffusion de la vidéo en temps réel existent
 - ce débit est celui qui a été retenu par 2 des 4 pays du benchmark qui ont défini l'accès fonctionnel à haut débit à Internet. Seule Malte a imposé un débit supérieur, mais sa configuration géographique est très spécifique
 - le surcoût annuel d'utilisation d'un satellite augmente significativement (plus de EUR3 millions par an) quand le débit d'accès fonctionnel à Internet passe de 1 à 2 Mbit/s
 - 1 Mbit/s est compatible avec les critères suggérés par la Commission européenne
- Nous préconisons une procédure ouverte laissant la **liberté aux candidats d'utiliser les réseaux qu'ils souhaitent**
- Le coût net de la fourniture de la composante sera calculé sur la base d'une **combinaison des réseaux les plus efficaces**
- Nous préconisons de remplacer le mécanisme de *price cap* prévu par les articles 35 et 36 de l'Annexe à la LCE par :
 - une **obligation de péréquation géographique**
 - une obligation pour les tarifs du service universel d'être inférieurs ou égaux aux tarifs de l'offre standard du prestataire du service universel **la plus intéressante financièrement pour des services d'une qualité au moins équivalente**
 - si ces deux obligations ne devaient pas donner satisfaction, il serait alors nécessaire de réintroduire dans la LCE ou son annexe un mécanisme d'encadrement tarifaire plus contraignant, à mettre en œuvre par l'IBPT
- Afin de ne pas décourager des candidatures par des objectifs de qualité de service difficilement atteignables, nous préconisons de **supprimer les objectifs de levée de dérangements à 40h et 60h d'horloge**

Annexe 2 à la proposition du Conseil de l'IBPT du 13 janvier 2014 concernant la fixation du débit de l'accès fonctionnel à Internet dans le cadre de la composante géographique du service universel et à l'avis du Conseil de l'IBPT du 13 janvier 2014

Analyse d'impact

Omar Bouhali, Stéphane Piot, Hugues-Antoine Lacour,
Winston Maxwell, Pauline Le Bousse, Sébastien Depré, Philippe Vernet

Nous avons comparé 4 options concernant l'inclusion d'un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel

Option	Définition
Option (i)	Non-inclusion du raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel
Option (ii)	Inclusion d'un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel à 512 kbit/s
Option (iii)	Inclusion d'un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel à 1 Mbit/s
Option (iv)	Inclusion d'un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel à 2 Mbit/s

- L'analyse d'impact est structurée comme suit:
 - comparaison entre l'option (i) et l'option (iii) *
 - comparaison entre l'option (ii) et l'option (iii)
 - comparaison entre l'option (iv) et l'option (iii)
- Les options (ii) et (iv) constituent une variante de l'option (iii), les différences introduites provenant de la valeur du débit considéré :
 - Comme l'essentiel des analyses utilisées pour la comparaison entre l'option (i) et l'option (iii) s'appliquent de la même façon entre l'option (i) et l'option (ii) et entre l'option (i) et l'option (iv), les comparaisons entre l'option (i) et l'option (ii) et entre l'option (i) et l'option (iv) ne sont pas présentées.
 - Le résultat des comparaisons entre l'option (i) et l'option (ii) et entre l'option (i) et l'option (iv) correspond donc au résultat de la comparaison entre l'option (i) et l'option (iii)

Il nous semble préférable d'inclure un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel

- Comme évoqué par la Commission européenne dans sa communication du 23 novembre 2011, les Etats membres sont invités à examiner les aspects suivants lors de leur prise de décision quant à l'inclusion d'un accès fonctionnel à Internet à haut débit dans le service universel, de sorte que l'intervention publique n'ait lieu que lorsque les bénéfices totaux sont supérieurs aux coûts totaux :
 - disponibilité du haut débit attendue sur le marché en l'absence d'intervention publique :
 - la disponibilité cumulée offerte par le marché est relativement élevée par rapport à d'autres pays européens (estimée à [$>99.5\%$] des logements à 1 Mbit/s), mais elle est néanmoins incomplète
 - inconvénients sociaux et économiques subis par ceux qui ne bénéficient pas de l'accès à une connexion à haut débit :
 - faire partie des rares habitants qui ne peuvent accéder à Internet peut faire peser un risque important d'exclusion sociale, Internet devenant un moyen privilégié pour communiquer (email, réseaux sociaux, etc.), accéder à l'information (publication de décisions publiques, procédures telles que l'assistance informatique, etc.), effectuer des procédures dématérialisées (impôts, inscriptions, etc.) ainsi que des transactions (e-commerce, banque en ligne, etc.)
 - coût d'une intervention publique par le biais du service universel et comparaison de ce coût avec l'utilisation d'autres approches :
 - le choix du débit de 1 Mbit/s associé à la liberté laissée aux candidats à la composante géographique d'utiliser les réseaux qu'ils souhaitent permettent de maintenir le coût annuel d'une intervention publique à moins de [$<EUR120\ 000$]
 - aucune approche alternative d'intervention publique permettant d'atteindre 100% de couverture à 1 Mbit/s à un coût inférieur n'a pu être identifiée
 - avantages de l'intervention publique et effets sur la concurrence, distorsions sur le marché et objectifs stratégiques généraux :
 - l'option (iii) n'aura un impact que sur [$<0.1\%$] du marché résidentiel, garantissant un impact marginal sur la concurrence, qui sera de plus minimisé par une mise en concurrence
- Pour ces raisons, nous estimons donc que l'option (iii) est préférable à l'option (i). Les options (ii) et (iv) étant des variantes de l'option (iii), l'option (ii) est également préférable à l'option (i) et l'option (iv) à l'option (i)

Il nous semble préférable d'inclure un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel à 1Mbit/s plutôt qu'à 512Kbit/s

- Toutes les applications identifiées pour justifier un raccordement à 1Mbit/s dans le cadre du service universel sont en général également accessibles à 512Kbit/s : communiquer (par email, sur les réseaux sociaux, etc.), accéder à l'information (publication de décisions publiques, procédures telles que l'assistance informatique, etc.), effectuer des procédures dématérialisées (impôts, inscriptions, etc.) ainsi que des transactions (e-commerce, banque en ligne, etc.)
- Le confort d'utilisation est cependant moindre avec un débit de 512Kbit/s qu'avec un débit de 1Mbit/s : Il faut en moyenne deux fois plus de temps pour accéder à des contenus volumineux
- La différence entre le surcoût annuel pour inclure un raccordement à 1Mbit/s dans le cadre du service universel et le surcoût annuel pour inclure un raccordement à 512Kbit/s dans le cadre du service universel est inférieure à EUR2 000, soit moins de 0.05 centime par an par foyer connecté à haut-débit à Internet
- Le surcoût engendré par l'option (iii) par rapport à l'option (ii) étant minime par rapport au gain de confort d'utilisation entre l'option (ii) et l'option (iii), l'option (iii) nous paraît préférable par rapport à l'option (ii)

Il nous semble préférable d'inclure un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel à 1Mbit/s plutôt qu'à 2Mbit/s

- Toutes les applications identifiées pour justifier un raccordement à 2Mbit/s dans le cadre du service universel sont également accessibles à 1Mbit/s
 - La principale limitation qu'implique un débit de 1Mbit/s concerne la vidéo en temps réel. Toutefois, cette limitation ne présente pas un risque d'exclusion sociale, et ce d'autant que d'autres modes de diffusion de la vidéo en temps réel existent
 - De plus, un débit de 2 Mbit/s ne rend pas non plus accessible la vidéo en temps réel (qui requiert environ 8 Mbit/s)
- Seul le confort d'utilisation est supérieur avec un débit de 2Mbit/s par rapport à un débit de 1 Mbit/s : Il faut en moyenne deux fois moins de temps pour accéder à des contenus volumineux
- Néanmoins, la différence entre le surcoût annuel pour inclure un raccordement à 2Mbit/s dans le cadre du service universel et le surcoût annuel pour inclure un raccordement à 1Mbit/s dans le cadre du service universel est supérieure à EUR2 millions, soit plus de 50 centimes par an par foyer connecté à haut-débit à Internet
 - Ce surcoût augmenterait notamment le risque de distorsion de concurrence
- Le surcoût engendré par l'option (iv) par rapport à l'option (iii) ne justifiant pas le gain de confort d'utilisation entre l'option (iii) et l'option (iv), l'option (iii) nous paraît préférable par rapport à l'option (iv)

Il nous semble préférable d'inclure un raccordement à haut débit dans le périmètre du service universel à 1Mbit/s

- La figure ci-dessous synthétise les préférences obtenues entre les 4 options envisagées et montre que l'option (iii) est préférable aux 3 autres options envisagées.

