



Avis 2011-A/A-03

Avis du Conseil de la concurrence du 4 avril 2011 relatif au projet de décision du Conseil de l'IBPT du JJ/MM/AAAA concernant la définition des marchés, l'analyse des conditions de concurrence, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des obligations appropriées pour le marché 1 dans la liste de la Recommandation de la Commission Européenne du 17 décembre 2007 : Accès au réseau téléphonique en position déterminée

I. La demande d'avis et antécédents

Introduction.

1. Le 17 septembre 2010 a eu lieu, dans les locaux de la Commission européenne, une réunion de prénotification concernant le marché 1 sur la liste des marchés identifiés par la Commission dans sa Recommandation de 2007 relative aux marchés pertinents susceptibles de faire l'objet d'une régulation ex ante (ci-après : "la Recommandation de 2007"), à savoir le marché de détail de l'accès à la téléphonie fixe. Assistaient à cette réunion des représentants de la Commission européenne, de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : « l'IBPT ») et du Conseil de la concurrence (ci-après : « le Conseil »). Cette réunion de prénotification portait sur un addendum en matière de connectivité vocale au projet de décision de l'IBPT du 26 octobre 2009 (voir le point 5 ci-dessous) concernant le marché 1 dans la liste de la Recommandation de 2007.

2. La demande d'avis relative au marché 1 de l'IBPT au Conseil a été reçue par lettre du 4 mars 2011. A la demande d'avis, étaient joints, sur support électronique (CD-ROM) :

- l'addendum soumis à la consultation du secteur ;
- le résumé confidentiel des contributions du secteur et le texte de ces contributions ;
- une lettre confidentielle de Belgacom du 17 février 2011 relative à la connectivité vocale ;
- le projet de décision relatif au marché 1 complété, c'est-à-dire le projet complet d'analyse de marché intégrant le contenu de l'addendum, au demeurant modifié suite aux contributions du secteur. Ce projet complet d'analyse de marché (ci-après : « la version 5.08 du projet ») contient une analyse du marché avec des chiffres allant jusqu'en 2009.

La lettre de l'IBPT mentionne une différence de traitement entre le Conseil et le secteur parce que celui-ci n'a pas pu prendre connaissance de la version 5.08 du projet qui est présentement soumise pour avis au Conseil.

3. Le 17 mars 2011, a eu lieu une réunion dans les locaux de l'IBPT au cours de laquelle des représentants de l'IBPT ont répondu à des questions de représentants du Conseil.

4. Le Conseil a déjà émis deux avis concernant les marchés de détail des accès sur réseaux fixes. Un premier avis en date du 25 mars 2006¹ et un deuxième avis le 25

¹ Avis du Conseil de la concurrence du 25 mars 2006 relatif au Projet de décision du Conseil de l'IBPT « relative à la définition des marchés, l'identification des opérateurs puissants et la détermination des

novembre 2009 (Avis 2009-A/A-02 du Conseil de la concurrence du 25 novembre 2009 relatif au projet de décision du Conseil de l'IBPT concernant l'analyse du marché de détail de l'accès au réseau téléphonique public à partir d'une localisation fixe (marché 1 dans la liste de la Recommandation 2007) ; ci-après : « Avis 2009-A/A-02 »).

5. Le projet de décision de l'IBPT du 26 octobre 2009 (version 4.02 du projet qui contient une analyse du marché sur la base de chiffres allant jusqu'à 2007 et parfois 2008 ; ci-après : « la version 4.02 du projet ») sur lequel le Conseil a rendu son avis le 25 novembre 2009 n'a pas donné lieu à une décision de l'IBPT suite à une réunion du 30 novembre 2009 consacrée à la fermeture d'un important LEX, lors de laquelle Belgacom a révélé la future architecture de son réseau et indiqué que la migration de l'ancienne architecture (ISDN/PSTN) vers la nouvelle (VoIP) devait commencer à la mi-2011, c'est-à-dire durant la période de régulation couverte par la version 4.02 du projet (version 5.08 du projet, n° 182 et 183).

Etant donné ce développement dans l'architecture du réseau de Belgacom, l'IBPT a rédigé un addendum consacré à une nouvelle obligation – l'offre de connectivité vocale - et soumis cet addendum à une consultation au cours de la période du 14 juin au 6 août 2010.

Dans l'addendum, l'IBPT annonce l'intégration de son contenu dans le projet à soumettre à la Commission européenne (Addendum, n° 2 ; voir les n° 173 et 176 de l'addendum pour les indications d'intégration à faire dans la version 4.02 du projet).

6. Cette intégration de l'addendum a été réalisée et le résultat de cette intégration est la version 5.08 du projet soumise au Conseil pour avis. Cependant, cette intégration a été réalisée moyennant une adaptation - dans le sens d'un allègement - de la description des nouvelles obligations imposées à Belgacom, pour prendre en compte les réactions du marché au sujet du remède additionnel (la connectivité vocale) contenu dans cet addendum.

7. Il s'ensuit de cette description des antécédents que le Conseil est amené à rendre son avis sur un texte (la version 5.08 du projet) qui est quelque peu différent du texte de l'addendum en ce qui concerne la description des obligations nouvelles relatives à la connectivité vocale (voir infra, numéro 11), et qui est actualisé jusqu'à fin 2009 par rapport à l'analyse de marché contenue dans la version 4.02 qui est la seule version connue des acteurs de marché.

obligations appropriées pour les marchés du groupe « Accès », sélectionnés dans la recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003 ».

II. Synthèse du projet

8. Comme dans la version 4.02 du projet, l'IBPT identifie deux marchés pertinents de détail de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée : (1) le marché national des raccordements téléphoniques à faible capacité qui comprend les raccordements de type PSTN, ISDN-2 et VoB (Voice over Broadband); (2) le marché national des raccordements téléphoniques à haute capacité de type ISDN-30 et IP-Centrex.

Belgacom est désigné SMP sur ces deux marchés sur la base de critères quantitatifs (degré de concentration et niveau des parts de marché de Belgacom) et qualitatifs (contrôle d'une infrastructure difficile à répliquer, existence d'économies d'échelle et de gamme, intégration verticale, absence de contre-pouvoir des acheteurs, taille de Belgacom, son accès facile ou privilégié au marché des capitaux et aux ressources financières, existence d'un réseau de distribution et de vente très développé, diversification des produits et services et entraves à l'expansion).

9. Concernant les remèdes de gros, l'IBPT a prévu, comme dans le projet 4.02, le maintien de l'imposition du CS/CPS (sauf pour le VoB), avec des obligations y afférentes (non discrimination, transparence avec offre de référence et Key Performance Indicators, séparation comptable, contrôle des prix et comptabilisation des coûts) ainsi que le retrait de l'obligation de revente en gros de l'abonnement (« Wholesale Line Rental », ci-après : « WLR »). Le régulateur présente le CS/CPS comme un remède de court terme tant que la connectivité vocale ne permet pas aux opérateurs alternatifs (ci-après : « OLO ») de conserver leurs clients CPS (version 5.08 du projet, n° 216).

10. Un nouveau remède – la connectivité vocale – est imposé. Ce remède est présenté comme une sorte de revente en gros de l'abonnement (WLR) combinée avec le CS/CPS pour un environnement NGN, en l'espèce, une architecture All-IP (addendum, n° 173 et 174, repris aux n° 183 et 184 de la version 5.08 du projet).

Ce remède de connectivité vocale est imposé seulement pour les lignes à faible capacité (addendum, n° 180 et 188 ; version 5.08 du projet, n° 219, 229 et 265) mais une extension éventuelle aux accès de haute capacité fera l'objet d'une analyse lorsque l'offre de Belgacom sera définie (version 5.08 du projet, n° 239).

L'imposition de la fourniture par Belgacom de la connectivité vocale s'accompagne d'une obligation de non-discrimination (addendum, n° 211, 213.6 en 215 ; version 5.08 du projet, n° 266), de contrôle des prix et de comptabilisation des coûts (n° 263 et suivants de l'addendum ; n° 276 et suivants de la version 5.08 du projet).

11. En ce qui concerne les obligations accompagnant ce nouveau remède de connectivité vocale, la version 5.08 du projet contient, par rapport au texte de l'addendum, une importante adaptation - dans le sens d'un allègement - de la description des nouvelles obligations imposées à Belgacom, qui ne devra offrir ce

service aux OLO qu'à la demande de ceux-ci, et non pas dans le cadre d'une offre de référence comme c'était prévu dans l'addendum, donc avant la consultation qui a eu lieu du 9 avril au 8 mai 2009 (conclusion C15, page 95 de la version 5.08 du projet).

Belgacom doit toutefois s'assurer que le développement des processus et systèmes permette l'ajout d'une offre de gros d'un tel service sans changement significatif (n° 270 de la version 5.08 du projet).

12. Concernant les remèdes de détail, l'IBPT prévoit le maintien de l'obligation de comptabilisation des coûts et de notification préalable au régulateur de toute offre de détail.

III. Avis du Conseil

13. Etant donné que la version 5.08 du projet ne diffère de la version 4.02 qui avait été soumise pour avis au Conseil en octobre 2009 que par l'actualisation des données jusqu'en 2009, la description de la nouvelle architecture de Belgacom et l'ajout du remède de connectivité vocale, les observations émises par le Conseil dans son avis de 2009 restent pour la plupart d'application. Les développements ci-dessous ne traitent dès lors que des points sur lesquels des considérations additionnelles peuvent être faites.

3.1. Concernant la définition du marché pertinent

14. Dans les points 17 à 24 de son avis de novembre 2009, le Conseil relève, d'une part, que la distinction entre le marché des accès et le marché des services téléphoniques se justifie par l'existence du CS/CPS sans revente de l'abonnement qui amène les opérateurs utilisateurs de ce service de gros à se spécialiser dans l'offre de services de communications ; la pénétration croissante des accès à large bande de type VoB et des offres forfaitaires couvrant l'accès et les communications téléphoniques contribue, à l'inverse, à estomper cette distinction entre ces deux services complémentaires.

La mise à jour des données dans cette version 5.08 confirme les tendances suivantes :

- le taux de pénétration du VoB est passé de 16,9% en 2007 à 24,4% en 2009
- une accélération de la réduction du nombre de lignes CS/CPS (-3,47% en 2008, -6,18% en 2009 et [CONFIDENTIEL -9,25]% en 2010
- une augmentation de la pénétration des offres groupées incluant la téléphonie fixe qui passe de 411.123 en 2007, soit 9% du total des raccordements téléphoniques à faible capacité, à 1.017.754 en 2009, soit 23% du total des raccordements téléphoniques à faible capacité (figure 4.10 de la version 5.08 du projet et rapport annuel 2007 de l'IBPT).

15. Ces constats amènent le Conseil à réitérer sa demande de définition d'un seuil de pénétration du VoB et des offres groupées, couplé à la disparition du CS/CPS, à partir duquel la distinction entre accès et services téléphoniques ne serait plus pertinente.

Le Conseil relève, par ailleurs, que l'implémentation du remède de connectivité vocale devrait également contribuer à estomper cette distinction entre accès et services téléphoniques.

3.2. Concernant la dominance

16. Le Conseil réitère sa remarque (Avis 2009-A/A-02, n° 35) suivant laquelle il est nécessaire d'effectuer l'analyse de la situation concurrentielle et l'identification d'éventuels opérateurs SMP séparément sur chaque marché pertinent.

17. Ainsi que souligné par le Conseil dans son Avis 2009-A/A-02, n° 35, les arguments qualitatifs de l'analyse de dominance (contrôle d'une infrastructure difficile à répliquer, existence d'économies d'échelle et de gamme, intégration verticale, absence de contre-pouvoir des acheteurs, taille absolue, accès facile ou privilégié au marché des capitaux et aux ressources financières, existence d'un réseau de distribution et de vente très développé, diversification des produits et services et entraves à l'expansion) s'appliqueraient, selon l'IBPT, tant à la haute capacité qu'à la faible capacité alors que, selon le Conseil, certains facteurs qualitatifs s'avèrent plus pertinents pour les accès de basse capacité (caractéristiques des réseaux des câblodistributeurs qui n'offrent pas la haute capacité et qui, dans le cas de Telenet, desservent leur clientèle d'affaires sur DSL, essor du VoB sur DSL) et d'autres facteurs sont plus pertinents pour les accès à haute capacité (par exemple, l'infrastructure « last mile » propre).

Sur le marché des raccordements à haute capacité

18. Pour étayer la position SMP de Belgacom sur le marché des raccordements à haute capacité, l'IBPT s'appuie principalement sur sa part de marché qui est en 2009 de 59% (version 5.08 du projet, n° 144, figure 4.6 et n° 176). Cette part est toutefois en déclin, puisqu'en 2008, elle s'élevait encore à 63,6% (version 4.02 du projet, n° 163) et en 2005, à 65% (IBPT, « 2nd round review of market 1(07) – Prenotification meeting 17 September 2010 », page 4).

19. L'analyse prospective de l'IBPT (version 5.08 du projet, points 179 à 187) conclut qu'aucune des quatre tendances qui caractérisent ce marché de détail de l'accès (la concentration, les offres groupées, le déploiement du NGN et la convergence entre téléphonie fixe et mobile) n'est de nature à remettre en cause la dominance de Belgacom sur ce marché.

Le Conseil s'interroge sur la validité de ces conclusions pour ce qui concerne la dominance de Belgacom dans le marché des raccordements à haute capacité. En particulier, la migration vers un réseau NGN offre aux opérateurs alternatifs présents

sur ce marché nombre de bénéficiaires potentiels tant en termes d'économies de gamme et d'échelle inhérentes à l'utilisation d'un réseau unique convergent que de potentiel de développement de services innovants. Rien ne suggère dès lors que l'évolution vers une concurrence accrue sur ce marché marquée par la baisse de la part de marché de Belgacom ne se poursuive pas.

20. Sur la base des éléments d'analyse fournis par l'IBPT, le Conseil a de sérieux doutes sur l'existence d'un opérateur SMP dans ce marché des raccordements à haute capacité étant donné l'évolution observée vers une situation de concurrence.

21. Le Conseil comprend par ailleurs que les accès « fibre » ont été pris en compte dans ce marché de la haute capacité ; ainsi, il est fait mention des offres « Digital Voice » de Telenet où le client est directement connecté au réseau « fibre » de Telenet (version 5.08 du projet, n° 59). Certes, le nombre de lignes d'accès « fibre » doit être actuellement fort limité mais on peut supposer que ces accès « fibre » se situent tous sur le marché des raccordements à haute capacité et, rapportés au nombre de canaux de communication du marché des raccordements à haute capacité (un peu plus de 300.000 en 2009, voir numéro 139, figure 4.4 de la version 5.08 du projet), ce nombre limité d'accès « fibre » ne représente peut-être pas un pourcentage négligeable. En outre, le marché de la haute capacité va évoluer vers un marché « Fiber to the Office » (FTTO) et l'IBPT s'attend à ce que les services business migrent vers les produits « EXPLORE » de Belgacom, « d'autant plus que 2011 verra la fin de la commercialisation des lignes louées de détail et que l'ISDN commencera également à diminuer » (Décision du Conseil de l'IBPT du 3 août 2010 relative à la BRUO rental fee, point 59). Ces développements relatifs au FTTO et aux modèles de coût de l'IBPT ne sont pas évoqués dans la version 5.08 du projet mais ont été évoqués lors de la réunion du 17 mars 2011 (supra, numéro 3). Le Conseil observe que l'IBPT prend également en compte l'existence d'un accès optique de type FTTO pour répartir les coûts de transport Ethernet (voir à ce sujet le n° 27 de l'avis 2011-A/A-01).

Sur le marché des raccordements à faible capacité

22. Sur le marché des raccordements à faible capacité, l'IBPT base son analyse de dominance sur des indicateurs quantitatifs à la fin de 2009 : le degré élevé de concentration HHI (un peu plus de 6000 : version 5.08 du projet, n° 147, figure 4.7) et le niveau de la part de marché de Belgacom (78% : version 5.08 du projet, n° 143). Le Conseil observe néanmoins que, entre la fin de 2008 et la fin de 2009, la part de Belgacom a diminué de 85% (version 4.02 du projet, n° 163) à 78% sans mesures réglementaires nouvelles de l'IBPT sur ce marché des accès à faible capacité. En 2005, la part de marché de Belgacom s'élevait encore à 91% (IBPT, « 2nd round review of market 1(07) - Prenotification meeting 17 September 2010 », page 4).

23. Pour ce qui concerne les facteurs qualitatifs pris en compte (voir supra, n°17), l'IBPT reconnaît que : « Belgacom is niet de enige toegangs-aanbieder met deze

voordelen [il s'agit des facteurs qualitatifs de dominance cités supra, numéro 8]: ook de kabelondernemingen hebben een fijnmazig netwerk dat moeilijk te dupliceren valt, ook zij zijn verticaal geïntegreerde ondernemingen die voor het leveren van toegang niet afhankelijk zijn van andere netwerkexploitanten en ook zij kunnen een triple-play-pakket aanbieden » (Version 5.08 du projet, n° 178, page 71) .

24. En ce qui concerne l'analyse prospective, le Conseil ne partage pas le diagnostic de l'IBPT suivant lequel aucune des quatre tendances considérées n'est de nature à remettre en cause la dominance de Belgacom sur ce marché (version 5.08 du projet, conclusion C13, page 78).

- La progression des offres groupées incluant l'accès à la téléphonie, l'accès à l'Internet large bande et la télévision bénéficie certes aux acteurs de marché qui peuvent offrir un large éventail de services (version 5.08 du projet, n° 181), mais cela inclut aussi les câblo-opérateurs. Ainsi, la part des câblo-opérateurs sur le marché des raccordements téléphoniques est passée de 2,22% en 2000 à 18,23% en 2009² et ce, principalement, grâce à la pénétration de Telenet sur ce marché.
- La tendance à la concentration dénoncée par l'IBPT et consécutive à la réduction du nombre d'opérateurs suite à la reprise de Scarlet par Belgacom et à la consolidation du câble wallon (version 5.08 du projet, n° 180) est contredite par l'évolution à la baisse de l'indice de concentration HHI, tant pour les raccordements à faible qu'à haute capacité (version 5.08 du projet, n° 147, figure 4.7). La réduction du nombre d'opérateurs a été plus que compensée par une réduction des écarts entre les parts de marché des différents acteurs³.
- La migration vers un réseau All-IP peut avoir un impact sur la position de Belgacom qui est difficile à déterminer (version 5.08 du projet, n° 187.1). Cependant, des mesures correctrices réglementaires ont déjà été imposées à cet égard à Belgacom (Décision du 12 novembre 2008 concernant l'addendum NGN/NGA à l'analyse de marché du 10 janvier 2008).

25. C'est clairement cette concurrence entre les infrastructures câble et DSL qui est à l'origine de la perte de part de marché de Belgacom sur le marché des accès de basse

² Source : calcul du Conseil sur la base du Rapport annuel 2008 de l'IBPT, page 79 et du document IBPT, « Situation économique du secteur des télécommunications en 2009 », tableau 2.1, page 11.

³ Pour rappel, l'indice de concentration d'Herfindhal-Hirschman peut être décomposé comme suit :

$$HHI = \sum S_i^2 + \frac{1}{N}, \text{ où } S_i = m_i - \bar{m} = m_i - \sum \frac{m_i}{N} \text{ (} S_i \text{ est donc l'écart de la part de}$$

marché de l'opérateur i par rapport à la part de marché moyenne sur le marché concerné) et où $\sum S_i^2$ mesure le degré d'asymétrie des parts de marché. Une réduction de N, le nombre d'opérateurs, n'entraîne donc pas nécessairement une hausse de la concentration.

capacité. Elle n'est toutefois pas encore en mesure de mettre en doute l'existence d'une dominance de Belgacom dans ce marché. La capacité des câblo-opérateurs wallons à pénétrer le marché des offres groupées déterminera dans quelle mesure la part de marché de Belgacom continuera à baisser sur ce marché des accès à faible capacité.

26. Le Conseil s'est demandé si et dans quelle mesure la part de Belgacom sur ce marché des accès à faible capacité diminuerait sous l'effet de la mise en œuvre du remède de connectivité vocale (voir l'analyse ci-dessous, section 3.3.2). Dans le scénario le plus optimiste quant au succès de ce remède, scénario dans lequel tous les raccordements sur lesquels le CS/CPS est offert en 2009 basculent vers la solution connectivité vocale, la part de Belgacom sur ce marché des accès de basse capacité pourrait baisser de 78% à 58% (voir ci-dessous, numéro 32).

27. En conclusion, le Conseil ne remet pas en cause le diagnostic de dominance de Belgacom sur ce marché des accès à faible capacité. Il observe toutefois que la remise en cause de cette dominance peut résulter tant d'un succès des opérateurs câble wallons similaire à celui observé/réalisé en Flandre que d'un éventuel succès du remède de connectivité vocale proposé par l'IBPT.

3.3. Concernant les remèdes

3.3.1 CS/CPS

28. Le Conseil observe que la description du maintien du remède du CS/CPS (n° 207 de la version 5.08) tient compte de son avis du 25 novembre 2009 (version 5.08 du projet, n° 207), et étoffe la motivation par rapport à la version 4.02 du projet (version 5.08 du projet, n° 212 à 218; à comparer à la version 4.02 du projet, n° 193 à 199). Notamment, l'IBPT mène une analyse de nécessité et de proportionnalité de ce remède pour tenir compte de l'abrogation de l'article 63 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (version 5.08 du projet, n° 198).

3.3.2 La connectivité vocale

Objectif de ce remède suivant l'IBPT

29. L'IBPT considère que la concurrence entre deux infrastructures – câble et DSL - n'est pas suffisante en raison du fait qu'une situation de duopole d'infrastructures ne garantit pas une concurrence effective. Il veut dès lors simultanément stimuler la concurrence par les services sur, en ce qui concerne la téléphonie fixe, la seule infrastructure « paire de cuivre ».

Le remède de connectivité vocale a pour objectif d'accroître la concurrence sur le marché de la téléphonie vocale (version 5.08 du projet, n° 221).

30. Du point de vue de l'utilisateur et de l'OLO, ce remède est plus intéressant que le CS/CPS parce que l'utilisateur n'a plus besoin d'avoir un abonnement chez

Belgacom, de telle sorte que l'OLO ne dépend plus du tout de Belgacom dans sa relation commerciale de détail. La connectivité vocale serait aussi, selon le régulateur, plus attrayante commercialement que le VoB parce que la connectivité vocale permet à l'utilisateur de bénéficier d'une qualité voix similaire à celle offerte actuellement par la téléphonie PSTN de Belgacom, tant pour une offre de produit « voice only » que dans une offre groupée (pour des précisions techniques, voir la note de bas de page 43, page 75 de la version 5.08 du projet).

31. Pour l'IBPT, la connectivité vocale est aussi, en ce qui concerne la téléphonie fixe, un incitant pour les OLO à se situer plus haut sur l'échelle des investissements que le CS/CPS (addendum, n° 183 ; version 5.08 du projet, n° 222) et que le WLR, (addendum, n° 184 ; version 5.08 du projet, n° 225) parce que l'OLO dispose de la possibilité d'innover au niveau de l'abonnement de l'utilisateur final, qu'il fournit lui-même le départ d'appel (version 5.08, n° 245) et qu'il perçoit les recettes des services de terminaison d'appel (réunion du 17 mars 2011, supra numéro 3).

32. Pour évaluer dans quelle mesure la part de Belgacom sur ce marché des accès de basse capacité diminuerait sous l'effet de la mise en œuvre du remède de connectivité vocale, le Conseil a considéré, en toute première approche, que ce remède s'adresserait de manière préférentielle aux utilisateurs qui ne prennent pas la téléphonie dans le cadre d'une offre groupée comprenant l'accès large bande. Le public visé est donc, en toute première approche, les utilisateurs de CS/CPS (voir en ce sens, version 5.08 du projet, n° 216 et 218). Le nombre de lignes CS/CPS est estimé, à la fin 2009, à 760.000, ce qui représente environ 20% des abonnés au téléphone fixe selon la version 5.08 du projet (n° 214, note 50) et, selon le document de l'IBPT précité (numéro 24, note de bas de page 2) « Situation économique du secteur des télécommunications en 2009 », 16,4% de ces abonnés au téléphone fixe, 17,56% des raccordements téléphoniques à faible capacité⁴ et 12,9% du volume du trafic en minutes. Si la totalité des utilisateurs du CS/CPS à fin 2009 étaient migrés vers une solution basée sur la connectivité vocale, la part de Belgacom sur le marché des accès à faible capacité baisserait d'au moins 16,4 points de pourcentage et d'au plus 20 points de pourcentage⁵.

33. Bien qu'en théorie la connectivité vocale apparaisse, sur cette base, comme un remède susceptible de faire baisser significativement la part de marché de Belgacom sur le marché des accès de basse capacité, le Conseil s'interroge sur la capacité

⁴ On a calculé le nombre de raccordements téléphoniques à faible capacité en 2009 en soustrayant les raccordements téléphoniques ISDN-PRA du total.

⁵ En tant que substitut au retrait du WLR, cette évolution est cohérente avec le succès rencontré par les offres combinant WLR et CPS en Grande-Bretagne (voir n° 40 de l'avis 2009-A/A-02). A noter toutefois que la migration des clients CPS vers des offres de type CPS + WLR prend parfois du temps. Ainsi en Irlande, bien que lancé en 2003 et automatisé en 2004, il reste encore fin 2011 12% des accès à bande étroite sur lesquels le CPS est activé sans WLR (source : Comreg Quarterly Report Q4 2010 figure 2.2.2.1).

effective de ce remède à accroître la concurrence sur le marché des accès à faible capacité étant donné, d'une part, le timing d'implémentation de ce remède et d'autre part, l'incertitude quant à une demande effective pour ce remède.

Problème de timing dans l'implémentation de ce remède qui peut s'avérer inutile étant donné le développement de la concurrence entre infrastructures

34. L'effet potentiel du remède sur la part de marché de Belgacom (de -16,4 à - 20 points de part de marché) dépend de l'importance relative du public cible de la connectivité vocale défini comme les raccordements sur lesquels le CS/CPS est activé en 2009. Ces raccordements sont cependant susceptibles de diminuer dans le temps en fonction d'une part, du rythme de décroissance du CS/CPS et d'autre part, du rythme de progression du VoB et des offres groupées (supra, numéro 14).

35. D'une part, les abonnés CS/CPS sont en voie de réduction constante : on enregistre, en 2008, un recul de 3,47% du nombre de lignes et de 22,50% du volume de trafic (en minutes) ; en 2009, un recul de 6,18% du nombre de lignes et de 16,7% du volume du trafic ; en 2010, un recul de [confidentiel 9,25]% du nombre de lignes. Le potentiel de baisse du CS/CPS est encore important dans notre pays par comparaison avec le bas niveau déjà atteint aux Pays-Bas: alors que le CS/CPS représente en Belgique en 2009 12,9% du volume du trafic et au moins 16,4% des raccordements à la téléphonie fixe (supra, numéro 32), le CS/CPS ne représente plus aux Pays-Bas qu'entre 5 et 10% du marché de la téléphonie fixe au milieu de l'année 2008 (OPTA, « Marktanalyse Vaste telefonie », 19/12/2008, OPTA/AM/2008/202721).

36. D'autre part, les utilisateurs qui ont la téléphonie fixe dans le cadre d'une offre groupée, notamment le VoB, ne seraient a priori pas intéressés par la connectivité vocale (voir cependant supra, numéro 30 et infra, numéro 44).

Le fait que le public cible de la connectivité vocale soit susceptible de diminuer en fonction du rythme de décroissance du CS/CPS et du rythme de progression du VoB et des offres groupées pose donc un problème de délai opératoire quant à la mise en œuvre de ce remède de connectivité vocale, et ce problème serait aggravé en cas de retard dans la mise en œuvre, par Belgacom, de la migration vers le NGN parce que le nombre d'utilisateurs ne prenant pas le service « voix » dans le cadre d'une offre groupée s'en trouvera encore plus réduit.

Problème d'incertitude sur le succès possible de la connectivité vocale en vue d'évaluer son caractère approprié et proportionnel

37. Le succès de la mesure de connectivité vocale dépendra de la tarification de ce service de gros et de la marge bénéficiaire que cette tarification laissera à l'OLO bénéficiaire. Le régulateur calcule la marge potentielle de l'OLO bénéficiaire en comparant le prix de l'accès de détail perçu par Belgacom dans son abonnement

Classic Line (€ 18,40) avec le coût à supporter par l'OLO pour pouvoir offrir le VoB à un utilisateur qui n'a plus d'abonnement téléphonique chez Belgacom, à savoir le prix du BROBA (€ 14,24 dans la version 5.08 du projet, n° 228, note de bas de page 54 ; € 12,73 si on tient compte de la réduction du BRUO rental fee intervenue en novembre 2010 (Communication du Conseil de l'IBPT du 10 novembre 2010 concernant les nouveaux tarifs pour la rental fee pour BRUO et WBA VDSL2 « end-user line »)). La marge de l'OLO se limiterait donc à € 5,67 (€ 18,40 - € 12,73). Le régulateur compare cette marge potentielle de l'OLO avec la marge que réaliserait Belgacom sur son abonnement Classic Line et que le régulateur calcule sur la base d'une estimation du coût de l'accès téléphonique⁵.

38. A cet égard, le Conseil se demande s'il est pertinent de comparer le prix du BROBA, qui est un produit de gros d'accès pur (non seulement pour le VoB, mais aussi pour l'Internet large bande) avec le coût de ce service de gros « connectivité vocale » tel qu'estimé par l'IBPT (version 5.08 du projet, note de bas de page 54, page 91). En effet, la connectivité vocale semble pour le Conseil être un produit « Voice over narrow band » qui se situe plus bas dans l'infrastructure (version 5.08 du projet, note de bas de page 43, page 75 ; réunion du 17 mars 2011) et qui semble inclure la terminaison d'appel (supra, numéro 31), la distinction entre service d'accès et service téléphonique s'en trouvant estompée.

39. Même si cette comparaison avec le prix du BROBA est pertinente, le Conseil observe que ce tarif de gros BROBA est considéré comme non intéressant – c'est-à-dire ne laissant pas de marge - pour l'OLO qui ne commercialise que le service voix à un utilisateur final, donc à un utilisateur qui ne prend pas l'accès Internet large bande auprès de cet OLO. Il faudrait donc que le prix de ce service « connectivité vocale » soit moins cher que le VoB, donc soit abaissé en dessous du niveau du BROBA. Le Conseil n'est pas en mesure de se prononcer sur la faisabilité d'une offre de gros orientée sur les coûts et plus attractive que les tarifs du BROBA pour ce produit de connectivité vocale.

40. Dans la mesure où l'IBPT confirme par ailleurs que la tarification de ce produit connectivité vocale se basera, comme pour le BROBA, sur le tarif de l'accès dégroupé auquel s'ajoutent les coûts spécifiques au traitement (VoIP server) et transport dans et à partir du MSAN (« multiple-service access node »), il apparaît que les économies potentielles de coût que la migration vers le NGN apportera ne s'observeront pas au niveau des coûts de l'accès mais plutôt au niveau des coûts de commutation et de transport et de traitement des communications voix. Le Conseil s'interroge dès lors sur le lien entre ce produit et les produits de gros qui sous-tendent

⁵ La marge de Belgacom serait égale à € 9,63 (€ 18,40 - € 8,77) (Version 5.08 du projet, note de bas de page 54, page 91), où € 8,77 est le coût estimé du raccordement téléphonique, calculé par l'IBPT comme la différence entre le BRUO Raw Copper et le BRUO shared pair (sur la base du nouveau tarif BRUO, ce montant est égal à € 6,91, et la marge de Belgacom serait égale à € 18,40 - € 6,91 = € 11,49).

les services de communications voix qui font l'objet des marchés 2 et 3 suivant la Recommandation 2007 (collecte et terminaison d'appels sur réseaux fixes).

41. Le peu d'enthousiasme des acteurs du marché pour ce type de produit qui apparaît des résultats de la consultation suggère que ces doutes quant à l'attractivité d'un produit de connectivité vocale sont partagés par le marché, ce qui compromet dès lors l'impact théorique attendu de ce remède sur la concurrence dans le marché des accès de basse capacité.

42. En synthèse, le Conseil constate qu'il subsiste une incertitude sur les caractéristiques financières de ce produit vu la difficulté de fixer un prix permettant de calculer s'il existe une marge pour l'OLO bénéficiaire et qu'il semble exister des incertitudes techniques, la lettre de Belgacom du 17 février 2011 et les réponses confidentielles de Belgacom à la consultation faisant état de controverses entre l'opérateur historique et l'IBPT sur la description technique du produit et les coûts de sa mise en œuvre.

Le Conseil observe aussi que ce nouveau produit d'accès ne pourra être offert qu'en parallèle avec le déploiement du réseau NGN et plus spécifiquement avec la migration vers le backbone IP qui aura lieu en dehors de la période de régulation de 3 ans, cette migration étant prévue sur la période 2015-2018 [confidentiel : Belgacom envisageant même de postposer la migration à 2017 – 2020 ; voir version 0.02 du document « *vertrouwelijke versie van de samenvatting van de bijdragen van de marktspelers aan de nationale consultatie met betrekking tot het addendum bij de analyse van de markt 1/07 (toegang tot het openbare telefoonnetwerk)*, C10, page 5]. Or, l'efficacité de ce remède pose un problème de délai opératoire en raison du déclin du CS/CPS et du succès croissant des offres groupées (voir supra, numéro 14).

43. Le Conseil considère que, sur la base des informations fournies, ce remède n'est pas de nature à accroître la concurrence sur le marché des accès de basse capacité sur la période de validité de cette décision.

44. La motivation de l'imposition de ce remède à ce stade semble plutôt résider dans la volonté légitime du régulateur d'avertir à temps l'opérateur désigné puissant afin de lui permettre d'anticiper la mise en œuvre d'un service de gros avant que la nouvelle infrastructure All-IP ne soit installée pour les seuls services de détail.

Le régulateur considère en effet que ce remède «connectivité vocale» pourrait également, dans la nouvelle architecture de réseau, être utilisé dans une offre groupée pour avoir une qualité voix similaire à celle offerte actuellement par les lignes PSTN de Belgacom plutôt que la qualité – réputée moindre - offerte par le VoB. Le principe de non discrimination, suivant lequel les OLO devraient être en mesure d'offrir la même qualité voix que Belgacom, serait donc une justification importante de ce remède.

45. Le régulateur veut et doit répondre à la nécessité, dans le contexte de la migration vers le NGN, d'assurer au bénéfice des OLO l'équivalence des inputs et d'éviter le « first mover advantage » de l'opérateur historique (version 5.08 du projet, n° 266 et n° 303).

Cette volonté présume toutefois que Belgacom sera encore déclaré SMP sur ce marché des accès à faible capacité au terme de la prochaine analyse de marché, ce que la progression de la part de marché des câblo-opérateurs ne garantit pas nécessairement.

46. Quant à l'application du principe de non discrimination, le Conseil s'interroge sur la mesure dans laquelle le principe générique d'équivalence des inputs n'est pas déjà d'application dans ce marché des accès téléphoniques à faible capacité et se demande si l'ensemble des procédures prévues dans le cadre du NGN ne permettrait pas de prendre en compte ce besoin qui serait spécifique au marché belge, étant donné que l'opérateur historique belge ne garderait pas la technologie PSTN pour la téléphonie fixe, contrairement aux opérateurs historiques des autres pays.

IV. Conclusion

47. Le Conseil se range aux définitions de marché adoptées par l'IBPT mais réitère sa demande de préciser à partir de quel moment la croissance des accès de type VoB et la décroissance du nombre de raccordements sur lesquels le service CS/CPS est activé remet en cause la distinction entre marché de l'accès et marché des services téléphoniques.

48. En ce qui concerne l'analyse de dominance, le Conseil considère que les éléments fournis, et en particulier la baisse de la part de marché de Belgacom et le développement des accès FTTO qui devraient prendre de l'essor au regard du développement de réseaux NGN, ne permettent pas d'étayer une présomption de dominance de Belgacom sur le marché des raccordements de haute capacité.

Il observe que sur le marché des accès de basse capacité, le succès des opérateurs câble a conduit à une baisse de la part de marché de Belgacom qui n'est pas encore de nature à mettre en question sa dominance sur ce marché.

49. En ce qui concerne la connectivité vocale, le Conseil est conscient qu'en théorie ce nouveau remède imposé sur le marché des accès de basse capacité pour la téléphonie fixe pourrait rendre ce marché plus concurrentiel.

Il s'interroge toutefois sur la capacité effective qu'aura ce remède d'accroître la concurrence étant donné, d'une part, l'horizon temporel dépassant la validité de ce projet de décision dans lequel il devrait être implémenté et, d'autre part, les incertitudes techniques et financières sur les caractéristiques de ce produit. Il n'y a dès lors aucune garantie que Belgacom soit encore SMP sur ce marché des accès de basse

capacité lorsque le réseau de transport de Belgacom aura effectivement migré vers un réseau de transport IP.

50. En ce qui concerne l'imposition de ce remède sur la base d'un principe de non-discrimination, la motivation devrait préciser pourquoi le principe générique d'équivalence des inputs n'est pas déjà d'application dans ce marché des accès téléphoniques à faible capacité et pourquoi l'ensemble des procédures prévues dans le cadre du NGN ne permettrait pas de prendre en compte ce besoin alors que, sur le marché des accès téléphoniques à haute capacité, le régulateur semble convaincu que les remèdes imposés sur les marchés de gros sont suffisants.