

Décision du 22 août 2003 du Conseil de l'IBPT
relative à la migration de lignes louées
vers le service d'interconnexion de transport

1 Objet

La présente décision concerne les modalités selon lesquelles il convient que Belgacom, opérateur puissant sur le marché des réseaux publics de télécommunications et sur le marché des lignes louées, réponde à la demande de migration de lignes louées de détail vers le service d'interconnexion de transport (half links), demande formulée initialement par Worldcom et, le cas échéant, par d'autres opérateurs dans des conditions comparables.

2 Rétroactes

Le 12 décembre 2002, Worldcom a adressé un courrier à l'IBPT par lequel elle décrivait la demande qu'elle avait adressée à Belgacom en vue de la migration de lignes louées de détail vers le service d'interconnexion de transport.

Le 21 janvier, Belgacom a transmis une offre de migration à Worldcom, un exemplaire étant également adressé à l'Institut. Suite à la transmission de cette offre, des négociations se sont poursuivies entre les parties.

Le 21 mars 2003, Worldcom s'est adressée à l'IBPT, estimant que les négociations n'avaient pas abouti à une solution satisfaisante sur certains points. A la suite de cette demande, l'IBPT a organisé une réunion avec Belgacom le 4 avril et a eu avec Belgacom plusieurs échanges par courrier.

Le 6 mai 2003 s'est tenue une réunion au cours de laquelle l'IBPT a invité chacune des parties à présenter son point de vue quant aux points de désaccords entre elles.

Le 17 juin 2003 s'est tenue une réunion au cours de laquelle l'IBPT a invité Belgacom à justifier la complexité technique de la migration. Lors de cette réunion, Belgacom a marqué son accord pour soumettre une nouvelle proposition tarifaire à l'Institut. Cette nouvelle proposition a été transmise par un courrier daté du 19 juin 2003.

3 Bases juridiques

L'article 109ter, § 3, alinéa premier de la loi impose à "Tout organisme puissant [sur le marché des réseaux téléphoniques publics fixes ou des réseaux publics de téléphonie mobile ou des services de lignes louées] ou des services de téléphonie vocale [...] de répondre de manière non discriminatoire à toutes les demandes raisonnables d'interconnexion et de connexion notamment l'accès à des points autres que les points de raccordement offerts à la majorité des utilisateurs finals".

L'article 109ter, § 4, alinéa 7 prévoient que les tarifs d'interconnexion doivent être orientés

sur les coûts. Cette obligation est notamment imposée aux fournisseurs de réseaux publics de téléphonie fixe et aux fournisseurs de services publics de téléphonie fixe qui sont puissants sur le marché, ce qui est le cas de Belgacom.

Conformément à l'article 14, § 1^{er}, 3^o de la loi du 17 janvier 2003, l'IBPT est chargé d'une mission de contrôle du respect du Titre III de la loi du 21 mars 1991, donc des articles précités.

4 Demande de Worldcom

Worldcom demande à pouvoir convertir certaines lignes louées qu'elle loue Belgacom en lignes louées réalisées par elle-même sur base de half links Belgacom-sited fournis par Belgacom. La demande de Worldcom présente pour principales caractéristiques:

- le fait de ne pas nécessiter l'installation d'une nouvelle ligne, mais de réutiliser une partie de la ligne existante;
- l'acceptation d'une interruption de service d'une heure maximum;
- la demande de la continuation du contrat existant en ce qui concerne la durée de ce contrat;
- le rejet des pénalités pouvant découler des dispositions contractuelles, étant donné qu'une partie de la ligne reste en service.

Le désaccord entre Worldcom et Belgacom porte plus particulièrement sur le prix demandé par Belgacom pour réaliser la migration et sur les conséquences contractuelles de la migration (pénalités).

5 Analyse de l'IBPT et motivation

5.1 En ce qui concerne le caractère raisonnable de la demande

Une migration constitue le passage d'un service à un autre lorsque cette opération implique la réutilisation de certains éléments de réseaux. L'IBPT a déjà souligné dans le passé (cf. avis du 14 novembre 2001 relatif au BRIO 2002) que la migration est un complément nécessaire à l'interconnexion, en ce qu'elle permet aux opérateurs de choisir le service le plus approprié à un moment donné. Dans son avis du 14 novembre 2001, l'Institut estimait également qu'une procédure de migration entre lignes louées et transport interconnect service constituait une demande raisonnable de la part des opérateurs alternatifs.

Dans son avis du 4 juin 2002, l'Institut a accepté un scénario de migration qui lui avait été soumis par Belgacom. Il s'agissait d'une procédure assurant une coordination des actions entre l'annulation d'une ligne louée et la mise en service d'un half link et permettant de garantir la continuité du service à l'utilisateur et d'éviter un chevauchement des périodes de facturation d'une ligne louée et d'un half link. A côté de cette procédure, l'IBPT demandait à Belgacom d'envisager la faisabilité d'un autre scénario de migration, permettant la réutilisation partielle de l'infrastructure de la ligne louée initiale. A ce jour, Belgacom n'a pas donné suite à cette demande. Ce nouveau scénario correspondant à la demande formulée par Worldcom, l'Institut estime que la demande de Worldcom est raisonnable. Il convient donc que Belgacom mette en œuvre une offre technique et tarifaire qui réponde à cette

demande dans le respect des exigences du cadre réglementaire, en particulier à des conditions orientées sur les coûts.

5.2 En ce qui concerne l'interruption de service

L'Institut estime qu'un scénario de migration impliquant une interruption de service est raisonnable. Une interruption de service est d'ailleurs inévitable dans le scénario demandé par Worldcom.

Il ressort de la réunion du 6 mai 2003 que Belgacom est en mesure, pour approximativement 80% des lignes concernées¹, de réaliser la migration dans un délai maximal d'une heure, ce qui correspond à la demande de Worldcom. Pour les 20% restants, Belgacom estime qu'il existe un risque que la migration nécessite de 4 à 5 heures. Les lignes pour lesquelles un tel risque existe peuvent être identifiées et communiquées à Worldcom avant l'exécution proprement dite de la migration.

L'Institut a pris acte, au cours de la réunion, du fait qu'il existait un accord entre les parties au sujet de ces délais d'interruption de service.

5.3 En ce qui concerne les pénalités découlant des dispositions contractuelles

Les relations entre Worldcom et Belgacom pour ce qui concerne les lignes louées sont réglées par les conditions générales et spécifiques de Belgacom, ainsi que par un contrat dénommé "Global Contract" conclu par les parties le 21 mai 2001. Selon le principe du Global Contract, Worldcom s'engage à maintenir un certain volume de lignes louées en service pendant la durée du contrat. En contrepartie, Worldcom bénéficie de ristournes et de certaines flexibilités. Il est prévu que des indemnités soient versées en cas de non-respect des clauses du contrat.

Compte tenu son impact éventuel sur d'autres dossiers, la question des pénalités contractuelles est analysée par le service juridique de l'Institut et fera l'objet d'une décision séparée.

5.4 En ce qui concerne les coûts qui peuvent être récupérés par Belgacom

Il ressort de l'examen du dossier que la migration peut être réalisée sans avoir à établir une nouvelle liaison mais par reroutage de la liaison existante. Il est donc injustifié, compte tenu du principe d'orientation sur les coûts, de facturer d'avantage que le coût des opérations de reroutage.

Belgacom considère que le prix de la migration doit correspondre aux prix du déménagement d'un point de terminaison d'une ligne louée ou d'un half link, estimant que les deux opérations sont relativement similaires. Ce prix de déménagement d'une extrémité est égal à 60% du prix d'une nouvelle installation (d'une ligne louée ou d'un half link). Logiquement, il convient de retirer de ce prix certains coûts non pertinents.

Initialement, Belgacom identifiait comme coûts non pertinents exclusivement les coûts liés à la partie "local tail" de la ligne, soit le processus dénommé "Field installation". Belgacom était cependant d'avis que ces coûts, quoique non pertinents, ne devaient pas être exclus du fait que le prix d'installation

¹ Chiffre donné sous réserve et compte tenu des données disponibles à ce moment.

d'une ligne louée ne couvre pas l'entièreté des coûts d'installation, le solde étant récupéré par le biais des redevances périodiques.

Compte tenu de ce qui précède, le prix de migration demandé initialement par Belgacom était le suivant:

Débit	Frais d'installation en €	Frais de migration (60%) en €
64-128 kbit/s	619,73	371,84
192-1.024 kbit/s	1.239,47	743,68
2.048 kbit/s	2.107,09	1.264,25
34 Mbit/s	2.478,94	1.487,36

L'IBPT a demandé à Belgacom pourquoi la migration de lignes louées vers half links n'est pas plutôt comparée avec la migration d'une IC link customer-sited vers une IC link Belgacom-sited. Cette migration implique une migration de l'ATAP (cf. SP 005: *Migration of the Access to an Access Point covers the rearrangement of the cabling at the Belgacom DDF linked to the Belgacom A-AGE or L-AGE concerned*). Ces deux opérations sont a priori comparables, au moins dans le cas où Worldcom est colocalisé dans le centre de zone où passe la ligne louée. Dans les deux cas, il s'agit de modifier la liaison à l'intérieur d'un bâtiment Belgacom, alors qu'une installation ou un déménagement impliquent une intervention à un point de terminaison. Or, les deux opérations sont facturées à des prix très différents: 52,21 € pour migrer une ICL de 2 Mbit/s (+ coûts de projet: 452 € par site), contre 1.264,25 € pour migrer une ligne louée de 2 Mbit/s vers un half link.

En réponse à cette question, Belgacom a répondu que la comparaison avec la migration d'une IC link n'était selon elle pas pertinente, les opérations techniques étant plus complexes lorsqu'il s'agit de migrer une ligne louée vers un half link. Tout en reconnaissant l'existence d'une différence de complexité entre les deux opérations, l'Institut a néanmoins estimé que les explications fournies étaient insuffisantes pour justifier une telle différence de tarif.

Compte tenu de ce qui précède, il a été demandé à Belgacom de communiquer une liste complète des processus et sous-processus nécessaires à l'installation d'une ligne louée ou d'un half link, afin de permettre à l'Institut de déterminer si tous les coûts étaient effectivement pertinents dans le cadre d'une migration. De cette analyse, l'IBPT tire les conclusions suivantes:

1. Certains (sous)-processus identifiés par Belgacom ne peuvent pas être considérés comme des coûts pertinents.

Comme mentionné plus haut, Belgacom rejetait initialement l'exclusion des coûts non pertinents au motif que le *prix* d'installation ne couvre pas l'entièreté des *coûts* d'installation, la différence devant être récupérée par le biais des redevances périodiques.

L'IBPT a rejeté cette argumentation. Il est surprenant que Belgacom soulève, en fin de calcul, un argument qui tend à remettre en cause l'hypothèse de départ de sa propre proposition. Dans son courrier du 10 avril 2003, Belgacom écrit que "*Belgacom a évalué le prix nécessaire à couvrir ses coûts par comparaison avec le prix appliqué dans le cadre du déménagement d'une extrémité d'une ligne louée, ce dernier étant considéré comme cost-oriented*". Si le prix de déménagement

d'une extrémité de ligne louée n'est pas une bonne référence, Belgacom aurait dû baser sa proposition sur une autre méthodologie, par exemple une modélisation de type bottom-up.

L'Institut souligne que, dans le cas présent, les coûts que doit récupérer Belgacom ne sont pas les coûts d'une ligne louée mais ceux d'un half link. Les coûts des half links (tant installation que redevances) ont été déterminés dans l'offre d'interconnexion de référence de Belgacom et n'ont pas été contestés par Belgacom. L'Institut considère donc le prix d'installation d'un half link comme une référence valable.

L'Institut considère également que la position adoptée par Belgacom pénaliserait la migration au détriment d'une concurrence effective. Si la proposition initiale de Belgacom était retenue, on en arriverait à facturer au même prix le déménagement d'une extrémité et une migration, alors qu'il existe des différences entre les deux opérations (notamment les coûts relatifs à la local tail, ce qui est admis par Belgacom). La migration en serait découragée. Or l'article 9.1 de la directive 97/33/CE prescrit aux autorités réglementaires nationales de garantir une interconnexion adéquate, en tenant compte notamment de la nécessité d'encourager un marché compétitif.

Après analyse, l'Institut considère les coûts ci-dessous comme non pertinents:

Type de coûts	Motivation	
1.1.2. Manage scarce resources	Absence d'éléments démontrant la présence de ressources rares à gérer	
1.5.5. Sales funnel management, sales analysis & reporting, training & coaching of direct sales channels	Coûts à caractère commercial	*
10.1.1. PTS	Coûts non facturables aux OLO conformément à de précédentes décisions de l'IBPT	*
10.1.2. PBS	Coûts facturables seulement à hauteur de 29,9% conformément à de précédentes décisions de l'IBPT	*
11.1.1. Manage the e-program	Coûts manifestement sans rapport avec une opération de migration	
2.2.4. Provide sales & info services in teleboutiques/ telebusiness	Coûts à caractère commercial. De plus, ces canaux ne sont pas utilisés pour la vente de services aux OLO	*
2.2.5. Develop & sell proposals for standard product or integrated solutions	Coûts commerciaux sans rapport avec une opération de migration	*
2.2.7. Provide sales & info services through tele-account management	Coûts commerciaux sans rapport avec une opération de migration	*
2.3.2. Handle customer orders placed via indirect channels (HBS ICE general support)	Coûts relatifs au segment Home & Business Solutions, donc sans rapport avec la fourniture d'un service à un OLO	*
2.4.6. Manage projects related to the implementation of telecommunication solutions	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*
2.5.1. Execute pre- or post-installation work	Coûts relatifs à la partie "local tail" de la ligne	*
2.5.10. Install low rate leased lines	Coûts relatifs à la partie "local tail" de la ligne	*
2.5.11. Install high rate leased line / PRA / IC link	Coûts relatifs à la partie "local tail" de la ligne	*
2.5.15. Execute internal / structured cabling work	Coûts relatifs à la partie "local tail" de la ligne	*
2.5.2. Execute splicing work (introduction cable)	Coûts relatifs à la partie "local tail" de la ligne	*
3.2.1. Receive and handle customer inquiries & complaints (not related to marketing)	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*
4.1.1. Handle COB usage & non-usage billing information	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*
4.1.2. Manage printing and distribution of COB invoices	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*

4.1.3. Receive and handle billing inquiries & complaints (not related to marketing numbers / teleconferencing) and make necessary corrections	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*
4.1.5. Manage payments	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*
4.1.6. Manage debit collection / Manage debit collection_bad debt	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*
4.1.7. Manage new billing developments	Absence d'éléments démontant la nécessité d'un développement spécifique	*
4.1.8. Manage and control billing operations	Coûts sans rapport avec une opération de migration	*
8.2.3. Education & training	Absence d'éléments démontrant la nécessité d'une formation particulière	
8.2.4. Management & development of executive talents (TGR)	Coûts manifestement sans rapport avec une opération de migration	
8.2.6. Internal communication & assistance with change program	Coûts manifestement sans rapport avec une opération de migration	

Seuls sont repris dans le tableau les (sous)-processus auxquels des coûts sont effectivement attribués. Le symbole * dans la troisième colonne signifie que Belgacom a reconnu le caractère non pertinents des coûts dans son courrier du 19 juin 2003.

Compte tenu de ce qui précède, le pourcentage de coûts non pertinents s'élève à:

Débit	Coûts non pertinents en €	Coûts totaux provisioning en €	Pourcentage de coûts non pertinents
64-128 kbit/s	[confidentiel]	[confidentiel]	51,82%
192-1.024 kbit/s			
2.048 kbit/s	[confidentiel]	[confidentiel]	39,88%
34 Mbit/s	[confidentiel]	[confidentiel]	46,55%

2. Il ne suffit pas d'exclure les coûts non pertinents. Il faut aussi tenir compte du fait que le grand nombre de lignes à migrer permet de systématiser le processus de migration et donc de le rendre plus efficace.

Il ressort des réunions des 6 mai et 17 juin 2003 que la migration est facilitée par différents facteurs:

- le fait que Belgacom dispose d'une documentation complète et à jour sur les lignes et sur leur routage;
- le fait que Belgacom dispose d'un outil informatique d'aide à la décision pour déterminer un nouveau routage;
- le fait que, vu le nombre important de lignes à migrer², un même routage pourra très vraisemblablement être répété pour des groupes de lignes;
- le fait que les opérations au niveau des équipements DACS (Digital Access and Cross-connect System) se font au niveau software.

Les frais d'installation sont différents selon qu'il s'agit d'une première installation ou des installations suivantes. Cette règle est applicable tant pour les lignes louées retail que pour les half links (cf. BRIO 2003, page 61). Elle traduit précisément le fait que la répétition des opérations permet un

² Approximativement 450 lignes réparties dans 4 zones.

gain d'efficacité et donc des réductions de coûts. Or, dans le cas de la migration demandée par Worldcom, de nombreuses lignes seront migrées vers l'espace de colocalisation où se trouve Worldcom. Cette situation doit selon l'IBPT être assimilée à l'installation de lignes subséquentes. C'est donc le prix d'installation des lignes subséquentes qui doit être pris comme référence:

Débit	Frais d'installation (1 ^{ère} ligne) en €	Frais d'installation (lignes suivantes) en €	Frais de déménagement (60%) en €
64-128 kbit/s	619,73	619,73	371,84
192-1.024 kbit/s	1.239,47	1.239,47	743,68
2.048 kbit/s	2.107,09	1.239,47	743,68
34 Mbit/s	2.478,94	1.239,47	743,68

6 Conclusion

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, l'IBPT décide que les frais maximums exigibles pour la migration de lignes louées en half links doivent être conformes au tableau suivant:

Débit	Frais de déménagement en €	Correction pour coûts non pertinents	Frais de migration en €
64-128 kbit/s	371,84	51,82%	179,15
192-1.024 kbit/s	743,68	51,82%	358,31
2.048 kbit/s	743,68	39,88%	447,10
34 Mbit/s	743,68	46,55%	447,10

L'application d'un pourcentage de correction plus élevé pour les lignes de 34 Mbit/s devrait en réalité conduire à un prix de migration inférieur pour ces lignes. L'Institut estime cependant préférable de respecter la logique d'un prix évoluant en fonction de la capacité. Pour cette raison, le prix de migration d'une ligne de 34 Mbit/s est aligné sur le prix de migration d'une ligne de 2 Mbit/s.

Afin de tenir compte de l'importance du travail de préparation, l'IBPT admet également que soit facturé un coût de projet par site, indépendamment du nombre de lignes et du débit de celles-ci. Ce coût de projet est fixé à 905 € soit deux fois le coût de projet admis pour la migration des IC links, de manière à tenir compte de la différence de complexité.