

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

I B P T

**DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 6 MAI 2013
CONCERNANT
LA LEVÉE DES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL RELATIVES À LA
MISE À DISPOSITION DE POSTES TÉLÉPHONIQUES PAYANTS PUBLICS ET
D'AUTRES POINTS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DE TÉLÉPHONIE
VOCALE**

TABLE DES MATIÈRES

1	BASE LEGALE	3
2	CONSULTATIONS.....	3
3	CADRE REGLEMENTAIRE.....	3
3.1	DROIT EUROPÉEN.....	3
3.2	DROIT INTERNE.....	4
3.2.1	<i>Dispositions générales.....</i>	4
3.2.2	<i>Conditions de fourniture.....</i>	4
3.2.3	<i>Mécanisme de désignation du prestataire et conditions liées à la levée des obligations de service universel.....</i>	5
3.2.4	<i>Régime transitoire.....</i>	6
4	RETROACTES.....	6
5	ANALYSE AYANT POUR BUT DE DÉTERMINER SI CES SERVICES, OU DES SERVICES COMPARABLES, SONT LARGEMENT ACCESSIBLES, À DES TARIFS ABORDABLES	6
5.1	POINT DE VUE DES ACTEURS DU SECTEUR EN PHASE DE PRÉ CONSULTATION	7
5.1.1	<i>Opinion des acteurs sur la nécessité de maintenir les obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics.....</i>	7
5.1.2	<i>Intérêt de chaque acteur pour devenir prestataire de la composante postes téléphoniques payants publics.....</i>	7
5.2	COMPARAISON INTERNATIONALE	7
5.3	CARACTÉRISTIQUES DE LA COMPOSANTE POSTES TÉLÉPHONIQUES PAYANTS PUBLICS EN BELGIQUE.....	8
5.3.1	<i>Usage déclinant des postes téléphoniques payants publics.....</i>	9
5.3.2	<i>Existence de services comparables largement accessibles et à des tarifs abordables.....</i>	10
5.3.2.1	Les services de téléphonie mobile sont des services comparables aux postes téléphoniques payants publics largement disponibles.....	10
5.3.2.2	Les services de téléphonie mobile sont disponibles à des tarifs au moins aussi abordables que ceux des postes téléphoniques payants publics.....	11
5.4	CONCLUSIONS RELATIVES AU CARACTÈRE ACCESSIBLE ET ABORDABLES DE CES SERVICES, OU DE SERVICES COMPARABLES.....	13
6	IMPLICATIONS CONCERNANT LE CONTROLE.....	14
7	ANALYSE D'IMPACT	15
8	DECISION.....	15
9	VOIES DE RECOURS	16

1 BASE LEGALE

1. La présente décision de l'IBPT porte sur la levée des obligations de service universel concernant la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics et d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale.
2. La décision est fondée sur l'article 75, § 2, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après, « LCE ») et sur l'article 14, § 1^{er}, 3° de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ci-après « loi IBPT »), lu en combinaison avec les articles 69 de la LCE et 33/1 de l'annexe à la LCE.

2 CONSULTATIONS

3. L'article 75, §2 de la LCE impose la tenue d'une consultation publique avant la prise de décision par l'IBPT.
4. Une consultation publique a été organisée conformément à l'article 139 de la LCE, du 26 février au 29 mars 2013.
5. L'IBPT a reçu des réactions de Belgacom NV, Platform telecom operators & service providers et Tolédo, du côté des opérateurs et de Test-Achats ainsi que 3 contributions de particuliers, pour ce qui concerne les utilisateurs. Les réactions à cette consultation sont résumées à l'annexe 3.
6. Les contributions émanant du côté des opérateurs soutiennent tant les conclusions que l'argumentation de la présente décision. Celles émanant du côté des utilisateurs remettent en question le fait que la téléphonie mobile offre un service comparable aux cabines publiques, en soulevant plusieurs exemples.
7. Le cas échéant, le texte de la présente décision a été corrigé ou précisé de manière à prendre en compte les éléments pertinents soulevés par les répondants.

3 CADRE REGLEMENTAIRE

3.1 Droit européen

8. La directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 a modifié la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.
9. En ce qui concerne les postes téléphoniques payants publics, la directive 2009/136/CE a ouvert la possibilité d'assurer les fonctions de postes téléphoniques payants publics par d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale.

La loi du 10 juillet 2012 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (ci-après « la loi du 10 juillet 2012 ») a inséré ces modifications dans la LCE.

10. La directive 2002/22/CE prévoyait déjà la possibilité pour une autorité réglementaire nationale de décider de ne pas imposer d'obligations de service universel en cette matière si elle avait l'assurance que ces services ou des services comparables étaient largement accessibles. La LCE, telle que modifiée par la loi du 10 juillet 2012, fait à présent explicitement référence à cette compétence de l'IBPT.

La directive 2009/136/CE a, à cet égard, adapté l'article 9 de la directive 2002/22/CE de sorte à étendre la surveillance de l'abordabilité du service universel en cas de levée des obligations de service universel, comme il est possible de le faire en matière de cabines. La loi du 10 juillet 2012 a dès lors inséré un nouvel article 33/1 dans l'annexe à la LCE.

3.2 Droit interne

3.2.1 Dispositions générales

11. L'article 68 de la LCE définit le champ d'application des services prestés au titre du service universel.

Parmi ceux-ci figure la mise à disposition de postes téléphoniques publics.

12. L'article 2, 50°, de la LCE définit le poste téléphonique public comme « *un poste téléphonique mis à la disposition du public* ».
13. La mise à disposition de postes téléphoniques payants publics au titre du service universel est régie par les articles 75 à 78 de la LCE et l'article 23 de son annexe.

L'article 75, § 1^{er}, de la LCE dispose comme suit :

« § 1^{er}. La mise à disposition de postes téléphoniques payants publics ou d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale consiste à assurer l'établissement, le maintien et le fonctionnement de postes téléphoniques payants publics ou d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale selon les conditions prévues en annexe, afin de répondre aux besoins raisonnables des utilisateurs finals en termes de couverture géographique, de nombre de postes téléphoniques ou d'autres points d'accès, d'accessibilité pour les utilisateurs finals handicapés et de qualité des services ».

3.2.2 Conditions de fourniture

14. Les conditions de fourniture de cette composante du service universel sont précisées aux articles 23 et 37 de l'annexe à la LCE.
15. D'un point de vue tarifaire, l'article 37 de l'annexe à la LCE dispose que le prestataire doit garantir que les services d'urgence qu'il énumère soient accessibles directement et gratuitement au départ des postes téléphoniques payants publics.
16. D'un point de vue qualitatif, la loi du 10 juillet 2012 a abrogé les articles 24 à 27 de la LCE, qui prévoyaient des dispositions diverses en matière de modalités de répartition du nombre de postes téléphoniques publics entre communes, de durée de la levée des dérangements, de proportion de postes téléphoniques publics en état de fonctionnement, de publicité des informations sur les postes téléphoniques publics, et

d'exigences de base auxquelles doivent répondre les postes téléphoniques publics afin d'en faciliter l'utilisation pour les utilisateurs handicapés.

Il s'ensuit que les arrêtés royaux du 27 avril 2007 fixant des exigences d'accessibilité pour les utilisateurs handicapés et les modalités de répartition du nombre de cabines ont perdu leur base légale.

17. La loi du 10 juillet 2012 a également modifié l'article 23 de l'annexe à la LCE, qui dispose que « *L'Institut fixe les modalités de maintien ou de suppression des postes téléphoniques payants publics ou des autres points d'accès à des services publics de téléphonie vocale* ».

L'article 23 ancien prévoyait le maintien d'une cabine par commune et des seuils de couverture décroissants liés à l'évolution du taux de pénétration actif de la téléphonie mobile. Le nombre de cabines dont il fallait assurer le maintien à la veille de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2012 s'élevait à 2.000, seuil minimum prévu par l'ancien article 23 correspondant à un taux de pénétration actif du service téléphonique public mobile égal ou supérieur à 95%. Le projet de loi du 5 avril 2012, à la base de la loi du 10 juillet 2012, voulait garantir le maintien de 2.000 cabines ou points d'accès à des services de téléphonie vocale, indépendamment de la pénétration mobile.

Le débat parlementaire a cependant mis en lumière le fait que la raison d'être des cabines téléphoniques s'est fortement amenuisée, au vu du taux de pénétration supérieur à 100% du service téléphonique mobile, du faible taux d'utilisation des cabines téléphoniques encore existantes et du coût important lié à leur entretien et aux réparations consécutives à des actes de vandalisme, autant de raisons justifiant une simplification du système (*Doc. Parl., Ch. Repr., sess. 2011-2012, n° 53-2143/004, p. 5*).

Le législateur a finalement décidé de ne plus imposer de seuil mais de laisser le soin à l'IBPT d'apprécier cette problématique.

Il s'ensuit qu'en l'état, plus aucune condition de couverture ni de qualité n'est imposée au prestataire de cette composante du service universel.

3.2.3 Mécanisme de désignation du prestataire et conditions liées à la levée des obligations de service universel

18. Les articles 76 et 77 de la LCE précisent les modalités du mécanisme de désignation du prestataire du service universel.
19. La loi du 10 juillet 2012 a, cependant, ouvert la voie à un possible allègement des obligations de service universel, soit parce que celles-ci n'ont plus de raison d'être, soit parce qu'elles sont assurées par d'autres voies.

L'article 75, § 2, tel que complété, se lit comme suit :

« § 2. L'Institut peut décider que les obligations visées au paragraphe 1^{er} imposées à un opérateur peuvent être partiellement ou totalement levées s'il a l'assurance que ces services ou des services comparables sont largement accessibles. Avant de prendre sa décision, l'Institut procède à une consultation selon les modalités de l'article 139 ».

Il ressort de cette disposition que la levée d'obligations de service universel relatives à la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics requiert une décision de l'IBPT, prise sur la base d'une analyse préalable du fonctionnement de ce marché et adoptée à la suite d'une consultation publique.

3.2.4 Régime transitoire

20. Parallèlement, et en dépit de la suppression des articles 23 et 27 anciens de l'annexe à la LCE, Belgacom a continué à assurer la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics, et ce à titre transitoire dans l'attente d'une désignation au terme d'une procédure ouverte ou de la levée des obligations de service universel la concernant.

Cependant, ce régime transitoire cesse d'être en vigueur, au plus tard, le 1^{er} jour du treizième mois prenant cours le 26 juillet 2012.

4 RETROACTES

21. L'IBPT a procédé à une analyse approfondie des aspects « service universel » du marché des communications électroniques en Belgique afin notamment d'estimer s'il est encore nécessaire de maintenir certaines des obligations de service universel.

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 les postes téléphoniques payants publics, l'analyse a porté sur la nature de la demande, la structure de l'offre, les applications modernes possibles et l'accessibilité de tels services.

Comme il sera exposé *infra*, la préconisation qui est ressortie de cette analyse est une levée des obligations de service universel en cette matière, assortie d'une surveillance de la disponibilité des alternatives aux postes téléphoniques payants publics en l'absence d'obligations de service universel.

La levée envisagée permet également de formaliser la situation de fait qui résulte de la suppression des conditions de couverture et de qualité de ces postes publics par la loi du 10 juillet 2012.

5 ANALYSE AYANT POUR BUT DE DÉTERMINER SI CES SERVICES, OU DES SERVICES COMPARABLES, SONT LARGEMENT ACCESSIBLES, À DES TARIFS ABORDABLES

22. L'analyse du marché belge des postes téléphoniques payants publics a comporté les étapes suivantes :

- un recueil du point de vue des acteurs du secteur,
- une comparaison internationale sur les obligations de service universel portant sur les postes téléphoniques payants publics,
- une analyse des caractéristiques de la composante postes téléphoniques payants publics en Belgique, ayant pour but de déterminer si ces services, ou des services comparables, sont largement accessibles, à des tarifs abordables,

- des préconisations concernant l'évolution des obligations de service universel portant sur la composante postes téléphoniques payants publics en Belgique.

On trouvera en annexe 1 les extraits significatifs de cette analyse.

5.1 Point de vue des acteurs du secteur en phase de pré consultation

23. L'analyse du marché belge des postes téléphoniques payants publics a tout d'abord consisté à recueillir le point de vue des principaux acteurs concernés, dont le prestataire de la composante postes téléphoniques payants publics (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 ont porté sur les éléments suivants :

- la nécessité de maintenir les obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics,
- leur intérêt éventuel à devenir prestataire de la composante postes téléphoniques payants publics.

5.1.1 Opinion des acteurs sur la nécessité de maintenir les obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics

24. Tous les opérateurs qui ont répondu sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire de maintenir les obligations de service universel de la composante postes téléphoniques payants publics, compte tenu de la pénétration élevée de la téléphonie mobile en Belgique, qui a atteint 114% de la population à fin 2011.

25. L'association de consommateurs estime qu'il est nécessaire de maintenir les obligations de service universel de la composante postes téléphoniques payants publics jusqu'à ce que d'autres points d'accès à la téléphonie soient disponibles, mais ne précise pas ce qu'elle entend par « d'autres points d'accès à la téléphonie ».

26. L'IBPT considère que ces deux opinions ne sont pas incompatibles s'il est établi que la téléphonie mobile permet d'offrir un service comparable à celui des postes téléphoniques payants publics.

5.1.2 Intérêt de chaque acteur pour devenir prestataire de la composante postes téléphoniques payants publics

27. Il ressort des contributions des opérateurs qu'aucun d'entre eux ne se dit prêt à assurer la prestation de la composante postes téléphoniques payants publics du service universel.

5.2 Comparaison internationale

28. 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) ont répondu à ce questionnaire. Ces 16 pays représentent fin 2011 68% de la population de l'EU27 plus la Suisse.

29. Sur ces 16 pays, 11 pays (Belgique, Croatie, France, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse) imposent des obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics. Il est cependant à noter que ces obligations ont été mises en place soit dans le cadre du processus d'harmonisation du cadre légal préalable à l'entrée de ces pays dans l'Union Européenne (intégration de « l'acquis communautaire »), soit dans le cadre du processus de libéralisation du secteur des télécommunications de 1998, à une période où la téléphonie mobile était peu développée. Par ailleurs, la pertinence du maintien de ces obligations n'a pas nécessairement été revue dans ces pays depuis leur imposition initiale. Par exemple :

- En Belgique, en France et au Royaume-Uni, les obligations de service universel concernant les postes téléphoniques payants publics ont été imposées avant 1998. La pénétration mobile dans ces pays au moment où ces obligations ont initialement été imposées était inférieure à 10%¹.
- Au Portugal, ces obligations ont été imposées à partir de 1999, dans le prolongement direct du processus de libéralisation des télécommunications. La pénétration mobile était alors de 45%¹.
- En Suisse, ces obligations ont été imposées en 1997, en parallèle du processus de libéralisation des télécommunications dans l'Union Européenne. La pénétration mobile était alors de 15%¹.

30. Sur les 16 pays ayant répondu au questionnaire de l'IBPT, 5 pays (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande et Pays-Bas) n'imposent pas d'obligation de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics. En particulier, les Pays-Bas et le Danemark ont récemment levé les obligations de service public portant sur la composante postes téléphoniques payants publics, en justifiant cette décision par le développement des réseaux mobiles, qui remplacent de l'utilisation des postes téléphoniques payants publics.

31. La question de la pertinence du maintien des obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics se pose donc notamment au regard des précédents internationaux et de l'évolution du marché belge des télécommunications.

5.3 Caractéristiques de la composante postes téléphoniques payants publics en Belgique

32. L'analyse des caractéristiques de la composante postes téléphoniques payants publics en Belgique a porté sur les aspects suivants :

- l'usage déclinant des postes téléphoniques payants publics,
- l'existence de services comparables aux postes téléphoniques payants publics à des tarifs abordables.

¹ Source : ITU

5.3.1 Usage déclinant des postes téléphoniques payants publics

33. En mars 2012, l'Université Catholique de Louvain a mené pour le compte de l'IBPT une enquête sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des utilisateurs. Cette enquête comportait une partie sur le service universel. L'échantillon auquel des questionnaires ont été envoyés a été tiré dans le Registre National et stratifié par sexe, classe d'âge et commune. Plus de 1200 réponses ont été reçues et retraitées (post-stratification) afin de garantir une représentativité au niveau des classes d'âge et des Régions.
34. Il ressort de l'enquête de l'Université Catholique de Louvain que seules 10% des personnes ayant répondu disent avoir utilisé un poste téléphonique payant public au cours des trois dernières années.
35. Par ailleurs, selon les chiffres fournis par Belgacom, l'opérateur actuellement en charge de la composante postes téléphoniques payants publics du service universel, le nombre de postes téléphoniques payants publics en service dans le cadre de cette composante était de 4766 à fin octobre 2012, soit une baisse de 11% par an depuis 2008.
36. L'analyse des revenus générés par les postes téléphoniques payants publics exploités par Belgacom montre une baisse et une concentration des revenus générés. Ainsi, le revenu par poste téléphonique payant public a baissé en moyenne de 17% par an entre 2009 et 2012 pour atteindre actuellement EUR12 moyen mensuel, tandis que l'usage continue à se concentrer sur quelques centaines de postes téléphoniques payants publics. Ainsi, 90% des postes téléphoniques payants publics de Belgacom génèrent moins de 50% des revenus de l'ensemble des postes téléphoniques payants publics de Belgacom. De plus, même pour les quelques centaines de postes téléphoniques payants publics qui génèrent 50% des revenus, l'usage est en décroissance.
37. Par ailleurs, la baisse du besoin du public pour les postes téléphoniques payants publics est confirmée par des courriers de communes, envoyés au prestataire de la composante postes téléphoniques payants publics à l'occasion de travaux de réaménagement de l'espace public, pour demander à ce que des postes téléphoniques payants publics soient démontés sur leur territoire. Ainsi, en 2012, une commune a demandé le retrait de 36 postes téléphoniques payants publics pour n'en conserver que 4, tandis qu'une autre commune a demandé le retrait de l'ensemble des postes téléphoniques payants publics situés sur le territoire de la commune.
38. L'IBPT constate donc que les besoins en postes téléphoniques payants publics diminuent à un rythme soutenu et confirme que cette diminution pose la question du besoin de maintenir les obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics.

39. Dans le cadre de la consultation publique organisée sur le projet de décision, des exemples d'utilisation ont été soulevés par un organisme de défense des intérêts des consommateurs et par des particuliers, dans le but de prouver l'utilité de maintenir les obligations de service universel en matière de cabines. Ces exemples relèvent toutefois de situations très particulières² et n'ont pas prétention à remettre en question la constatation générale faite au point précédent.

5.3.2 Existence de services comparables largement accessibles et à des tarifs abordables

40. Comme présenté *supra*, les conditions de levée des obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics prévues par l'article 75, § 2, de la LCE sont basées sur « l'assurance que ces services ou des services comparables sont largement accessibles ». L'IBPT considère que les services de téléphonie mobile pourraient être identifiés comme fournissant des services « comparables » aux postes téléphoniques payants publics dans la mesure où ils permettent de passer des communications téléphoniques en position déterminée similaires aux services fournis par les postes téléphoniques payants publics (il est noté que la réciproque n'est évidemment pas valable). L'IBPT a donc cherché à vérifier si les services de téléphonie mobile peuvent être qualifiés de « largement disponibles » en comparant la disponibilité géographique et le caractère abordable des services de téléphonie mobile en comparaison des caractéristiques des postes téléphoniques payants publics.

5.3.2.1 Les services de téléphonie mobile sont des services comparables aux postes téléphoniques payants publics largement disponibles

41. L'IBPT a comparé la localisation géographique des postes téléphoniques payants publics du prestataire actuel du service universel (Belgacom) avec la couverture en services vocaux des trois opérateurs mobiles (Proximus, Mobistar, Base). Il en résulte que :

- Plus de 99% des postes téléphoniques payants publics, générant plus de 99.5% des revenus de l'ensemble des postes téléphoniques payants publics, sont situés dans la zone de couverture en services vocaux des trois opérateurs mobiles ;
- Moins de 1% des postes téléphoniques payants publics, générant moins de 0.5% des revenus de l'ensemble des postes téléphoniques payants publics, sont situés dans la zone de couverture en services vocaux d'un ou de deux opérateurs mobiles ;
- Moins de 0.1% des postes téléphoniques payants publics, générant moins de 0.001% des revenus de l'ensemble des postes téléphoniques payants publics, ne sont situés dans la zone de couverture en services vocaux d'aucun opérateur mobile.

² Les répondants citent par exemple l'utilité des cabines téléphoniques pour émettre des appels d'urgence ou d'autres appels téléphoniques importants en cas de défaillance soit d'un réseau téléphonique mobile, soit du terminal d'un usager. Il faut toutefois savoir que les appels d'urgence depuis les mobiles sont accessibles par n'importe quel réseau (même si l'utilisateur n'a pas de lien contractuel avec l'opérateur). Ainsi, si le réseau d'un opérateur mobile connaît une défaillance, ses abonnés (pré- ou post-payés) peuvent continuer à passer des appels d'urgence en utilisant les réseaux des autres opérateurs mobiles. Si c'est le terminal qui est lui-même défaillant alors la solution consiste à trouver à proximité un autre terminal pour passer l'appel. Et on peut raisonnablement estimer que la probabilité est faible que, de façon simultanée, (i) une urgence ait lieu, (ii) le terminal d'un usager voulant donner l'alerte soit défaillant, (iii) il n'y ait pas à proximité un autre terminal en état de marche. De plus, même dans ce cas, il n'est pas garanti qu'une cabine en état de fonctionnement se trouve à proximité.

42. L'IBPT conclut que les services de téléphonie mobile sont bien des services comparables aux postes téléphoniques payants publics largement disponibles car :

- Plus de 99% des postes téléphoniques payants publics sont situés dans la zones de couverture des trois opérateurs mobiles.
- Pour y accéder, il faut être équipé d'un téléphone mobile, ce qui est largement le cas dans la population belge dans la mesure où le taux de pénétration de la téléphonie mobile (nombre de lignes – cartes SIM – divisé par la population) était de plus de 120% en septembre 2012³ et que, à cette date, plus de 79% de la population belge (tous ages confondus) était équipée d'un téléphone mobile⁴. Or la proportion de la population belge agée de 13 à 77 ans⁵ est de l'ordre de 80%. Cela signifie que la très grande majorité, sinon la quasi-totalité, des utilisateurs habituels de postes téléphoniques payants publics devrait disposer d'un téléphone mobile, de sorte que l'alternative mobile constitue effectivement un *service comparable largement disponible* parmi les utilisateurs concernés.

5.3.2.2 Les services de téléphonie mobile sont disponibles à des tarifs au moins aussi abordables que ceux des postes téléphoniques payants publics

43. Pour vérifier si les services de téléphonie mobile sont disponibles à des tarifs au moins aussi abordables que ceux des postes téléphoniques payants publics, l'IBPT s'est basé sur un panier d'appels mensuel correspondant à un usage occasionnel. Pour cela, le panier « 20 appels » de l'OCDE⁶ a été adapté en excluant les appels internationaux et en arrondissant le nombre d'appels à l'entier le plus proche. Le panier ainsi obtenu est présenté dans les figures ci-dessous.

Figure 1 : Nombre d'appels par mois du panier d'usage considéré [Source : Analysys Mason, OCDE, 2012]

	Heures pleines ⁷	Heures creuses ⁸
Vers fixes locaux	6	6
Vers fixes nationaux	2	2
Vers mobiles nationaux	2	2

Figure 2 : Durée par appel du panier d'usage considéré (min) [Source : Analysys Mason, OCDE, 2012]

	Heures pleines	Heures creuses
Vers fixes locaux	2.6	3.3
Vers fixes nationaux	4.0	5.9
Vers mobiles nationaux	1.5	1.7

³ Source : TeleGeography

⁴ Source : Wireless Intelligence

⁵ 79% au 1^{er} janvier 2010 (Source : Statbel, pyramide des âges)

⁶ <http://www.oecd.org/sti/broadbandandtelecom/48242089.pdf>

⁷ Du lundi au vendredi de 8h à 19h

⁸ Du lundi au vendredi de 19h à 8h, les week-ends toute la journée et les jours fériés toute la journée

44. L'IBPT a comparé le coût des appels de ce panier mensuel depuis des postes téléphoniques payants publics de Belgacom avec celui d'appels émis en utilisant l'offre mobile (prépayée ou postpayée sans engagement) la moins chère de chacun des trois opérateurs mobiles pour cet usage, en différenciant deux cas :
- application de tarifs ouverts à toute personne ;
 - application de tarifs ouverts uniquement aux bénéficiaires des tarifs sociaux prévus à l'article 22 de l'annexe à la LCE⁹.
45. Le fait de baser cette comparaison sur l'offre la moins chère de chacun des trois opérateurs mobiles pour le panier d'usage considéré est conservateur. En effet, cette approche revient à prendre en compte le coût d'une offre utilisée uniquement pour passer les appels compris dans le panier d'appels. Or plus de 79% de la population belge est équipée d'un téléphone mobile et utilise donc ce téléphone mobile pour d'autres usages. Il faut cependant noter que les gammes d'offres des opérateurs présentent en général des coûts unitaires décroissants avec le volume : plus un client souscrit à un forfait important plus le coût de ce forfait ramené à la minute est faible. Ainsi, pour un utilisateur de téléphone mobile, le surcoût pour passer les appels du panier considéré en plus de sa consommation habituelle est en général inférieur au coût de souscription à une offre uniquement pour passer les appels du panier considéré.
46. Les tarifs sociaux ne s'appliquent pas aux postes téléphoniques payants publics. Le tarif des appels du panier considéré depuis des postes téléphoniques payants publics de Belgacom est de EUR28.00 TTC.
47. Sans bénéfice des tarifs sociaux, le tarif des appels du panier considéré en utilisant l'offre la moins chère de chacun des trois opérateurs mobiles s'échelonne entre EUR10.00 et EUR12.37, soit une baisse allant de 56% à 64% par rapport au tarif de ces appels depuis des postes téléphoniques payants publics de Belgacom, comme illustré en Figure 3.
48. Avec application des tarifs sociaux, le tarif mensuel des appels en utilisant l'offre la moins chère de chacun des trois opérateurs mobiles s'échelonne entre EUR0.37 et EUR1.10, ce qui représente une baisse allant de 96% à 99% par rapport au tarif de ces appels depuis des postes téléphoniques payants publics de Belgacom, comme illustré en Figure 4.

⁹ Ont été appliqués les réductions effectivement offertes par les opérateurs sur les plans tarifaires concernés ; le cas échéant, il a donc été tenu compte de réductions allant au-delà des réductions prévues à l'article 38 de l'annexe à la LCE (réduction de 40% sur les frais d'abonnement limitée à 8,4€ par mois et 3,1€ de réduction sur les frais d'appel)

Figure 3 : Comparaison des tarifs de communications sans tarif social [Source : Opérateurs, IBPT, 2012]

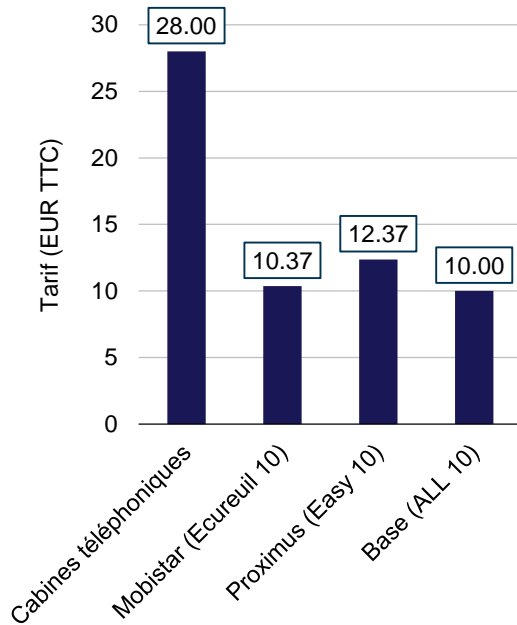
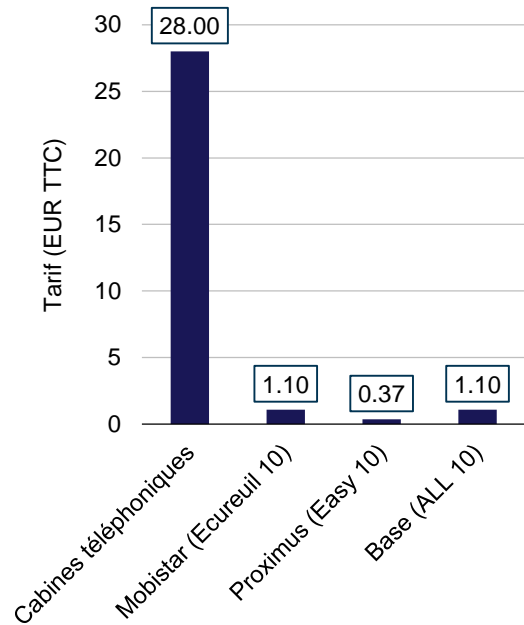


Figure 4 : Comparaison des tarifs de communications avec tarif social [Source : Opérateurs, IBPT, 2012]



49. L'IBPT conclut que les services de téléphonie mobile sont bien disponibles à des tarifs au moins aussi abordables que ceux des postes téléphoniques payants publics.

5.4 Conclusions relatives au caractère accessible et abordables de ces services, ou de services comparables

50. Sur la base de l'analyse du marché belge des postes téléphoniques payants publics détaillée *supra*, l'IBPT estime qu'il convient de lever les obligations de service universel sur la composante postes téléphoniques payants publics. En effet :

- Les postes téléphoniques payants publics actuellement en service en Belgique dans le cadre du service universel sont peu utilisés et leur usage diminue année après année pour se concentrer sur quelques centaines de postes téléphoniques à fort trafic.
- Les services de téléphonie mobile sont des services comparables aux postes téléphoniques payants publics largement disponibles. De plus, les services de téléphonie mobile sont disponibles à des tarifs au moins aussi abordables que ceux des postes téléphoniques payants publics.
- L'IBPT note par ailleurs que plusieurs pays européens ont déjà décidé de retirer la composante postes téléphoniques payants publics (en particulier le Danemark et les Pays-Bas), même si ci cette composante est encore imposée dans de nombreux pays ayant répondu au questionnaire de l'IBPT, notamment pour des raisons historiques.
- Les postes téléphoniques payants publics pourront évidemment encore être exploités sur une base commerciale là où l'usage effectif le justifie.

6 IMPLICATIONS CONCERNANT LE CONTROLE

51. L'article 14, § 1^{er}, 3^o de la loi IBPT donne mission à l'IBPT de contrôler le respect de la LCE.

52. L'article 68 de la LCE dispose que « *les services prestés au titre de service universel tels qu'énumérés à l'article 68 sont fournis, sur l'ensemble du territoire national, à un niveau de qualité et de prix spécifiés en annexe* ».

Il revient à l'IBPT de vérifier que la protection particulière que les dispositions de la LCE relatives au service universel confèrent aux utilisateurs finals, en l'espèce en matière de postes téléphoniques payants publics, est effectivement respectée par les opérateurs concernés.

53. Dans le cas où un prestataire est désigné pour fournir cette composante du service universel, l'IBPT doit s'assurer de la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics ou d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale dans des conditions suffisantes pour répondre aux besoins raisonnables des utilisateurs finals en termes de couverture géographique, de nombre de postes téléphoniques ou d'autres points d'accès, d'accessibilité pour les utilisateurs finals handicapés et de qualité des services.

A cet effet, l'IBPT fait annuellement rapport au Ministre sur le fonctionnement du service universel et les éventuelles adaptations des obligations de service universel qu'il conviendrait d'apporter au régime en place.

54. L'IBPT peut néanmoins décider qu'il ne sera pas imposé d'obligation de service universel en la matière s'il constate que ces services ou des services comparables sont fournis par le marché et donc largement accessibles.

C'est cette hypothèse que l'IBPT propose de mettre en œuvre.

55. En raison de la compétence de contrôle qui lui est conférée par l'article 14, § 1^{er}, 3^o de la loi IBPT lu en combinaison avec les articles 69 de la LCE et 33/1 de l'annexe à la LCE, l'IBPT doit s'assurer que la levée des obligations de service universel n'aura pas d'impact significatif sur le niveau de protection dont les utilisateurs finals bénéficient au titre du service universel.

56. Concrètement, cela signifie que l'IBPT contrôlera la disponibilité des alternatives aux postes téléphoniques payants publics, et plus particulièrement les fonctionnalités, les prix, la couverture et l'accessibilité de ces alternatives, notamment pour les personnes handicapées.

57. L'IBPT fera état dans le cadre du rapport annuel sur le fonctionnement du service universel, qu'il publie conformément à l'article 103, 2^{ème} alinéa, de la LCE, des éventuelles évolutions de la structure du marché au regard de la situation actuelle.

58. Le cas échéant, si les conditions de fourniture devaient se détériorer, l'IBPT procédera à une nouvelle analyse pouvant aboutir à l'imposition de nouvelles obligations de service universel selon la procédure prévue aux articles 76 et 77 de la LCE.

7 ANALYSE D'IMPACT

59. L'IBPT a procédé à une analyse d'impact de différentes hypothèses, dont il ressort qu'il est préférable de lever les obligations de service universel, et d'assurer la surveillance du marché.

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

8 DECISION

Le Conseil de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications décide de lever totalement, conformément à l'article 75, § 2, de la LCE, les obligations de service universel visées aux articles 68, 3^o et 75, § 1^{er}, de la LCE.

Par conséquent, l'IBPT surveillera l'évolution de la disponibilité des alternatives aux postes téléphoniques payants publics conformément à l'article 14, § 1^{er}, 3^o de la loi IBPT lu en combinaison avec les articles 69 de la LCE et 33/1 de l'annexe à la LCE et, le cas échéant, procédera à une nouvelle analyse pouvant aboutir à l'imposition de nouvelles obligations de service universel selon la procédure prévue aux articles 76 et 77 de la LCE, si les conditions de fourniture devaient se détériorer.

9 VOIES DE RECOURS

60. Conformément à l'article 2, §1^{er} de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour d'appel de Bruxelles, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine de nullité prononcée d'office, par requête signée et déposée au greffe de la Cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.

La requête contient, à peine de nullité, les mentions requises par l'article 2, §2 de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges. Si la requête contient des éléments que vous considérez comme confidentiels, vous devez l'indiquer de manière explicite et déposer, à peine de nullité, une version non-confidentielle de celle-ci. L'Institut publie sur son site Internet la requête notifiée par le Greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Georges Deneff
Membre du Conseil

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Catherine Rutten
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Membre du Conseil

Annexe 1 au projet de décision concernant la levée des obligations de service universel relatives à la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics et d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale

Extrait de l'analyse de la composante « postes téléphoniques payants publics » effectuée par Analysys Mason, assisté des cabinets d'avocats Hogan Lovells et deprevernet

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

Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

Le prestataire actuel (Belgacom) respecte la plupart des obligations

Nature de l'obligation	Détail de l'obligation en vigueur jusqu'au 4 août 2012	Respect opérationnel par Belgacom
Fourniture en réponse aux besoins raisonnables	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque commune doit être équipée d'au moins une cabine téléphonique • Belgacom doit garantir le maintien de 2000 cabines sur le territoire, depuis que le taux de pénétration de la téléphonie mobile a dépassé 95% (en 2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation a priori atteinte : le contrôle d'un échantillon de 484 cabines par l'IBPT fait apparaître un taux de couverture de 2.21 cabines par commune • Obligation atteinte : en 2011, Belgacom dénombre 5251 cabines téléphoniques sur le territoire
Tarif « abordable »	<p>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)</p>	<p>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</p>
Conditions techniques	<ul style="list-style-type: none"> • Etat de fonctionnement (1 condition) • Levée des dérangements (2 conditions) 	<ul style="list-style-type: none"> • Condition toujours atteinte depuis 2007 • Conditions jamais atteintes depuis 2007 (détail ci-après)

Les objectifs de levée de dérangements n'ont jamais été atteints depuis 2005

Pourcentage de dérangements des cabines levés dans les 48 heures*



Parmi les 4% restants, pourcentage de dérangements des cabines levés dans les 72 heures*



Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

A l'inverse de l'association de consommateurs, l'ensemble des opérateurs souhaite la disparition de la composante Cabines téléphoniques

Opérateur/ association	Nécessité de maintenir la composante Cabines téléphoniques du service universel ?	Prêt à assurer la composante Cabines téléphoniques du service universel ?
Association de consommateurs	Oui : l'obligation de mise à disposition de cabines ne devrait être abandonnée qu'à condition que d'autres points d'accès à la téléphonie soient disponibles	-
Opérateur 1	Non : les cabines téléphoniques constituent un service sans avenir, désormais supplanté par le mobile	Sans opinion
Opérateur 2	Non : compte tenu de la pénétration des téléphones mobiles, la téléphonie mobile satisfait mieux les besoins des consommateurs que les cabines publiques	Non mais l'opérateur se dit prêt à fournir un service similaire via son réseau mobile
Opérateur 3	Non : la pénétration mobile est de 114% à fin 2011	Non
Opérateur 4	Non : la pénétration mobile (114% fin 2011) devrait encore augmenter avec le succès des tablettes et Smartphones	Sans opinion - suggère toutefois de supprimer l'obligation
Opérateur 5	Non : non nécessaire au vu de la pénétration de la téléphonie fixe, de la téléphonie mobile et de la couverture fixe et mobile. Les cabines téléphoniques engendrent des coûts qu'il convient de supprimer	Non
Opérateur 6	Non : la pénétration de la téléphonie mobile est de 100%	Sans opinion
Opérateur 7	Non : le coût de ces cabines dans le cadre du service universel n'est pas justifié, étant donné la faible utilisation de ces cabines	Non
Opérateur 8	Non	Sans opinion

Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

Cinq des 16 pays ayant répondu au questionnaire de l'IBPT n'imposent pas la composante Cabines téléphoniques du service universel

La composante Cabines téléphoniques est-elle imposée et fournie ?	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
Oui	11 pays, soit 69% des pays du benchmark (Belgique, Croatie, France, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse)	68%
Non	5 pays, soit 31% des pays du benchmark (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande et Pays-Bas)	32%

- Au Danemark et aux Pays-Bas en particulier, la composante Cabines téléphoniques a été retirée du service universel sur la base de l'argument selon lequel l'usage de téléphones mobiles a largement remplacé celui des cabines téléphoniques

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 11 pays du benchmark imposant et fournissant la composante Cabines téléphoniques, 4 ont utilisé un procédé de désignation ouverte

Procédure de désignation pour la composante Cabines téléphoniques	Nombre de pays (détail)	Pourcentage de la population du benchmark
Procédure ouverte	4 pays, soit 25% des pays du benchmark (Croatie, France, Hongrie et Portugal)	26%
Pas d'information	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Roumanie)	6%
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	2 pays, soit 13% des pays du benchmark (Lituanie, et Royaume-Uni)	19%

Quatre des 11 pays du benchmark ayant imposé la composante Cabines téléphoniques n'ont pas donné de compensation au fournisseur du SU

La composante Cabines téléphoniques donne-t-elle lieu à une 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, Roumanie, Suisse)	30%
L'opérateur n'a pas reçu de compensation jusqu'à présent, mais son montant a déjà été fixé	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Portugal)	3%
Aucun mécanisme financier n'a été défini durant la période transitoire	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Belgique)	3%
Plusieurs sources de compensation sont prévues mais en pratique l'opérateur ne l'a pas demandé	1 pays, soit 6% des pays du benchmark (Lituanie)	1%
Le calcul de la charge inéquitable n'a pas donné lieu à une compensation, ou l'opérateur ne l'a pas demandé	4 pays, soit 25% des pays du benchmark (Croatie, Malte, Pologne, Royaume-Uni)	31%

Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

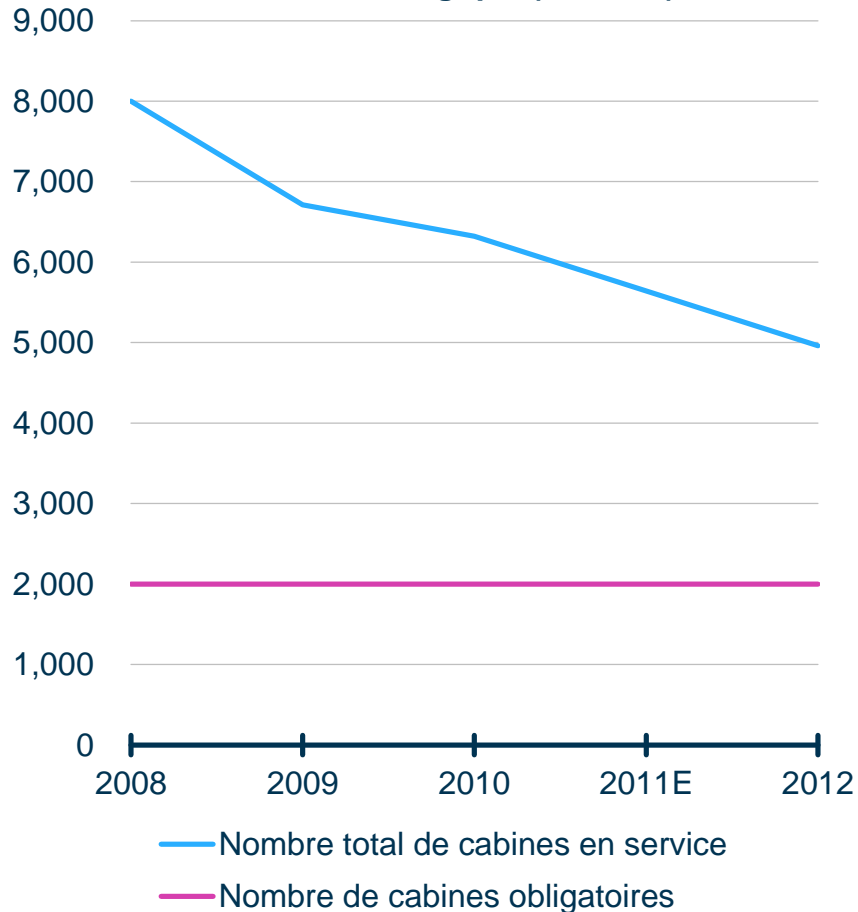
Préconisations

L'enquête de l'Université Catholique de Louvain montre que 10% de l'échantillon a utilisé une cabine téléphonique ces trois dernières années

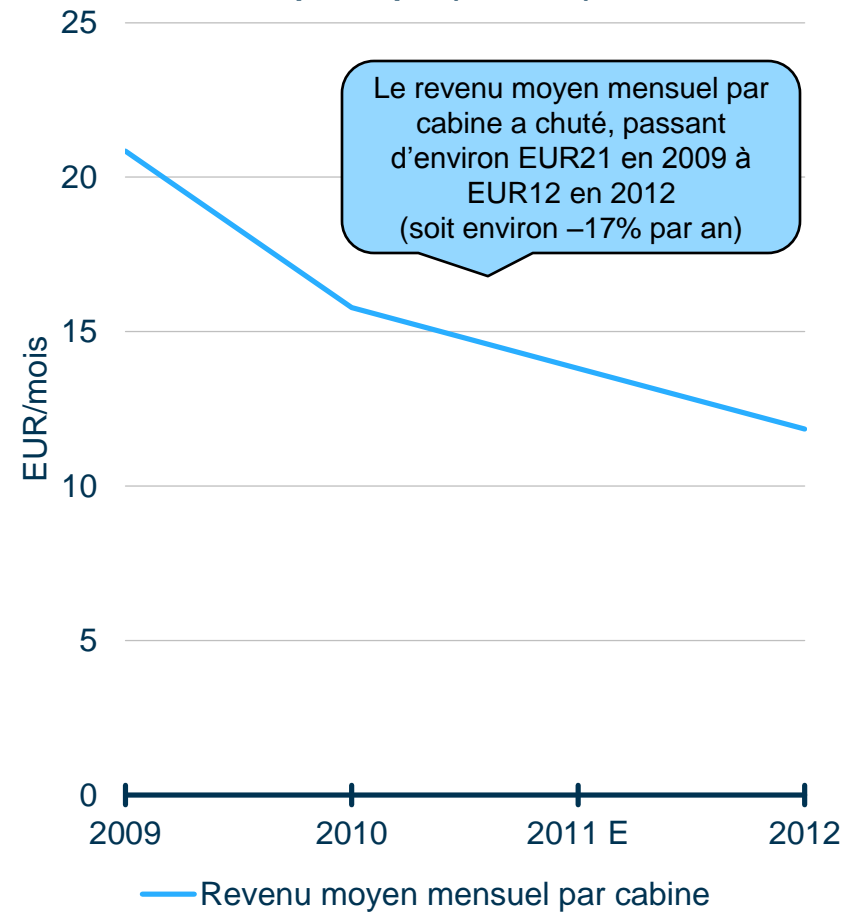
- L'enquête menée par l'Université Catholique de Louvain sur la situation du marché belge des communications électroniques du point de vue des utilisateurs pour l'IBPT montre que :
 - 23% des personnes interrogées sont pour le maintien des cabines partout (ville, campagne et autre)
 - 8% des personnes interrogées s'opposent à leur maintien
- Par ailleurs, cette enquête montre que seules 10% des personnes interrogées (123 personnes sur 1230) disent avoir utilisé une cabine téléphonique ces trois dernières années
- Exemples de courriers de communes demandant à ce que des cabines soient démontées sur leur territoire
 - En 2012 une commune de Flandre occidentale a demandé le retrait de 36 cabines téléphoniques pour n'en conserver que 4
 - En 2012, une commune de Flandre occidentale a demandé le retrait de l'ensemble des cabines téléphoniques

Le nombre total de cabines téléphoniques en service en Belgique a chuté d'environ 11% par an entre 2008 et 2012 et l'ARPU de 17% par an

Evolution du nombre total de cabines téléphoniques en service en Belgique (2008–12)

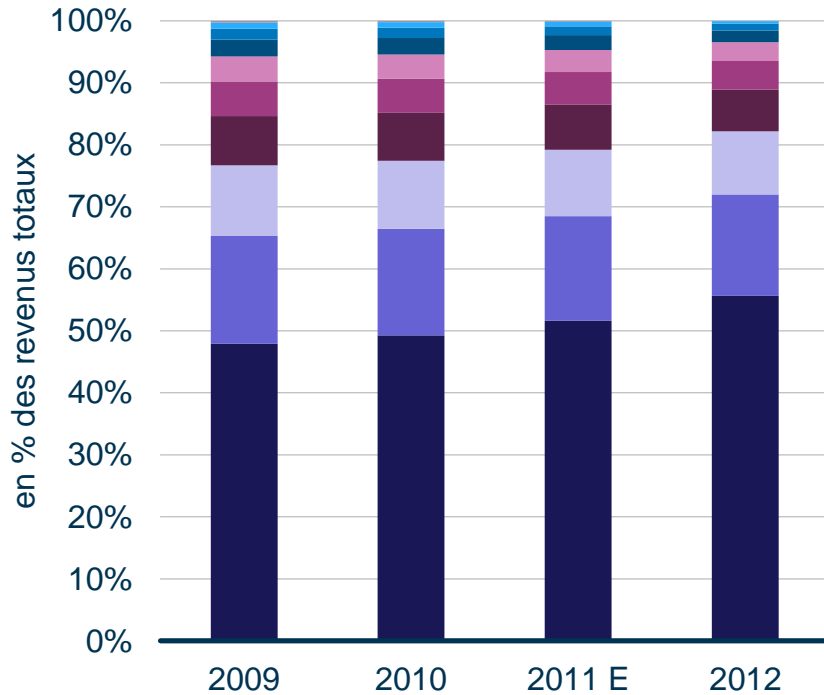


Evolution du revenu moyen mensuel par cabine téléphonique (2009–12)



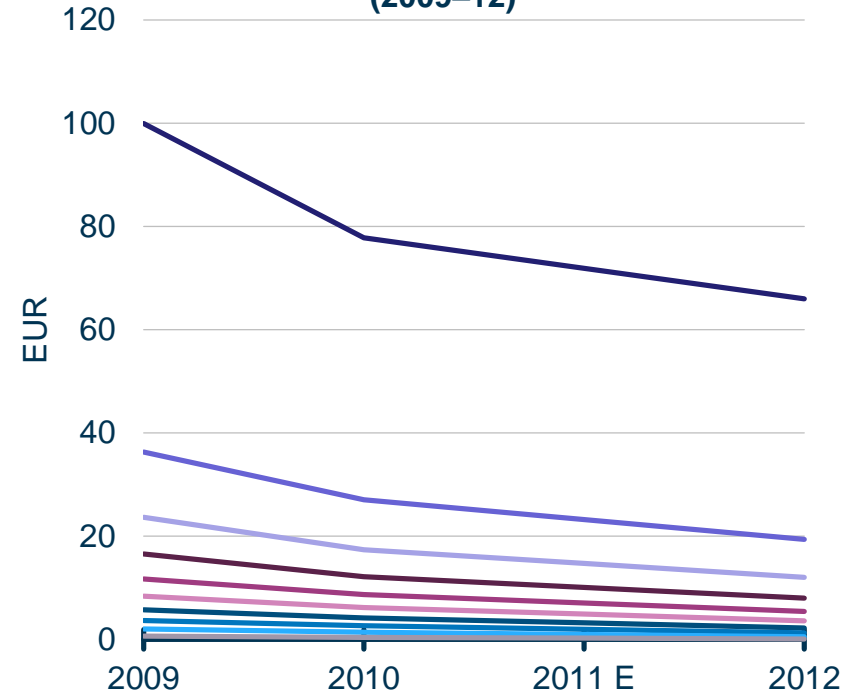
En 2012, 90% des cabines génèrent moins de 50% des usages et l'usage continue à se concentrer sur quelques centaines de cabines

Evolution de la proportion de revenus par décile (2009–12)



- 1er décile
- 2ème décile
- 3ème décile
- 4ème décile
- 5ème décile
- 6ème décile
- 7ème décile
- 8ème décile
- 9ème décile
- 10ème décile

Evolution du revenu moyen mensuel par cabine par décile (2009–12)



- 1er décile
- 2ème décile
- 3ème décile
- 4ème décile
- 5ème décile
- 6ème décile
- 7ème décile
- 8ème décile
- 9ème décile
- 10ème décile

Actuellement, plus de 99% des cabines téléphoniques en service en Belgique sont couvertes par les trois opérateurs mobiles

Nombre de cabines selon la zone de couverture

	Total	Couvertes par 3 opérateurs	Couvertes par 1 ou 2 opérateurs	Couvertes par aucun opérateur
Nombre de cabines	4963	4927	35	1
En % du nombre total de cabines	100%	99.3%	0.7%	<0.1%

Revenus annuels (EUR) des cabines selon la zone de couverture

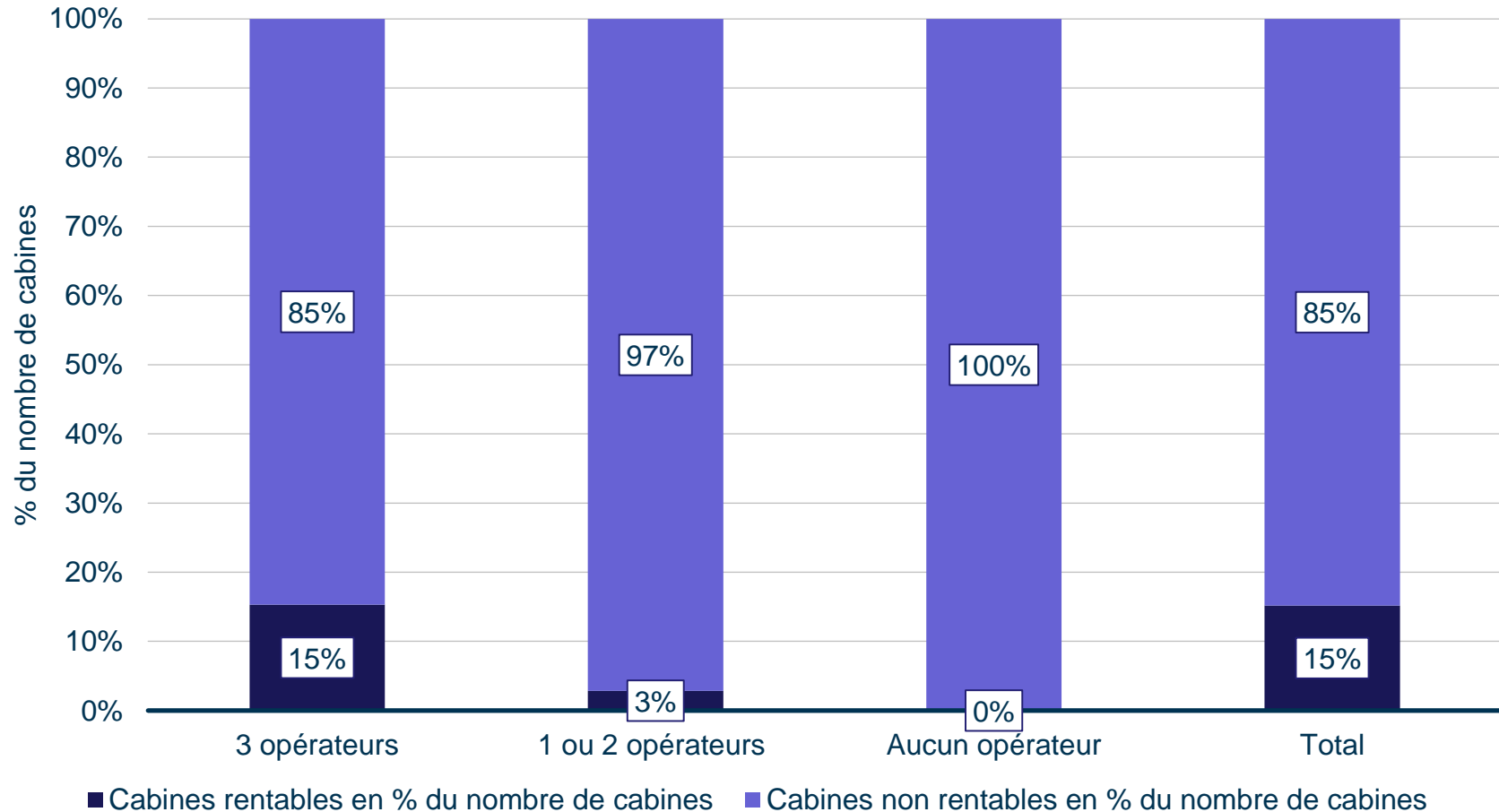
	Total	3 opérateurs	1 ou 2 opérateurs	Aucun opérateur
Revenus annuels (EUR)	705 285	703 353	1530	1
En % des revenus totaux	100%	99.8%	0.2%	<0.001%

Revenus (EUR) par cabine par mois selon la zone de couverture

	Total	3 opérateurs	1 ou 2 opérateurs	Aucun opérateur
Revenu mensuel moyen (EUR HT)	11.84	11.90	3.64	0.08

Actuellement, seules 15% des cabines téléphoniques sont rentables* et sont majoritairement couvertes par les trois opérateurs

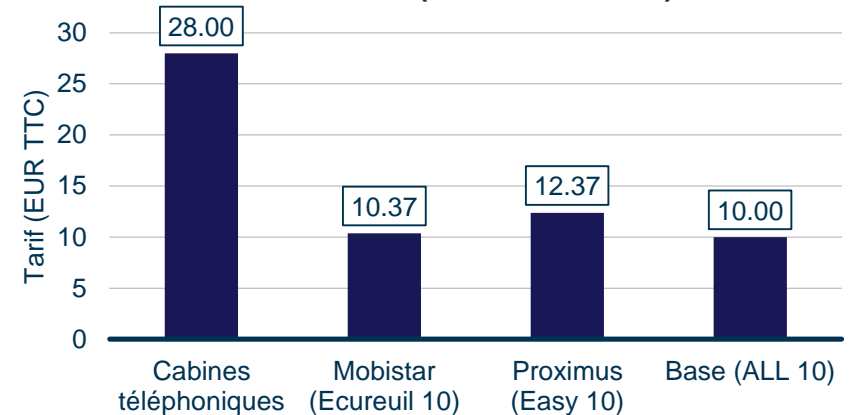
Proportion de cabines rentables et non rentables la couverture par les réseaux mobiles (2012)



Les offres de téléphonie mobile représentent une alternative à un tarif abordable par rapport aux appels émis depuis des cabines téléphoniques

- La pénétration des services mobiles en Belgique est de 114% fin 2011
- Pour un panier mensuel d'usage adapté du panier « 20 appels » de l'OCDE (20 appels mensuels vers des numéros fixes locaux, fixes nationaux et mobiles nationaux), nous avons comparé :
 - le coût de ces appels depuis des cabines téléphoniques de Belgacom
 - le coût des appels en utilisant l'offre mobile (prépayée ou postpayée sans engagement) la moins chère de chacun des trois opérateurs pour cet usage, avec ou sans application des tarifs sociaux issus de la composante sociale du service universel
- Sans application des tarifs sociaux, le coût mensuel des appels en utilisant l'offre mobile la moins chère de chacun des trois opérateurs s'échelonne entre EUR10.00 et EUR12.37, ce qui représente une baisse allant de 56% à 64% par rapport au coût de ces appels depuis des cabines téléphoniques de Belgacom (EUR28.00)
- Avec application des tarifs sociaux, le coût mensuel des appels en utilisant l'offre mobile la moins chère des trois opérateurs s'échelonne entre EUR0.37 et EUR1.10, ce qui représente une baisse allant de 96% à 99% par rapport au coût de ces appels depuis des cabines téléphoniques de Belgacom (EUR28.00)

Comparaison des tarifs de communications sans tarif social (Novembre 2012)



Comparaison des tarifs de communications avec tarif social (Novembre 2012)

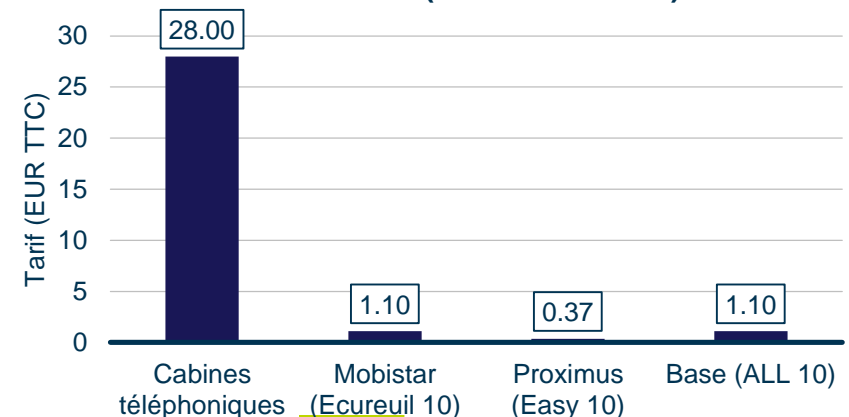


Table des matières

Analyse de l'existant

Synthèse des contributions

Éléments de benchmark

Analyses des caractéristiques du marché belge

Préconisations

Nous préconisons le retrait de la composante Cabines téléphoniques du service universel

- Nous préconisons de retirer la composante Cabines téléphoniques du service universel pour tenir compte :
 - du faible usage de ces cabines téléphoniques, qui de plus diminue année après année et se concentre sur quelques centaines de cabines à fort trafic
 - de l'existence de services comparables (services de téléphonie mobile), largement accessibles (114% de pénétration fin 2011, plus de 99.3% des cabines, représentant 99.8% du trafic, couvertes par les trois opérateurs), dans des conditions nettement moins chères (56% à 64% moins chères sans tarifs sociaux et 96% à 99% moins chères avec tarifs sociaux)
- Plusieurs pays du benchmark ont déjà pris une telle décision (en particulier le Danemark et les Pays-Bas), même si la composante Cabines téléphonique est encore imposée dans une majorité des pays du benchmark, notamment pour des raisons historiques ou pour des raisons de pénétration et/ou de couverture mobile incomplètes.
- Les cabines pourront encore être exploitées sur une base commerciale là où l'usage effectif le justifie

Annexe 2 au projet de décision concernant la levée des obligations de service universel relatives à la mise à disposition de postes téléphoniques payants publics et d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale

Analyse d'impact du projet de Décision de l'IBPT sur la composante Cabines téléphoniques

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

Table des matières

Définition des options comparées

Méthodologie de calcul

Comparaison entre options

Conclusion

Nous avons comparé 3 options concernant la levée des obligations de service universel du service universel de renseignements et de l'annuaire universel

	Définition	Commentaire
Option (i)	Maintien de 2000 postes téléphoniques payants publics sur le territoire national et d'un poste téléphonique payant public au moins par commune	Cette option correspond à la situation en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2012
Option (ii)	Maintien d'un nombre limité (par exemple 500) de postes téléphoniques payants publics sur le territoire national	Cette option est une option intermédiaire entre les options (i) et (iii). Nous avons cependant laissé ouvert le détail des éventuelles contraintes concernant la localisation des cabines de façon à couvrir un éventail de possibilités
Option (iii)	Levée des obligations de service universel et surveillance du marché	Cette option correspond à nos préconisations

Table des matières

Définition des options comparées

Méthodologie de calcul

Comparaison entre options

Conclusion

Trois indicateurs permettent de comparer les options envisagées

- Les comparaisons effectuées dans la section “Comparaison entre options” utilisent trois indicateurs principaux de l’activité des cabines téléphoniques :
 - Les revenus, qui en plus de leur caractère économique donnent une indication sur le besoin que chaque cabine remplit
 - Il est en effet peu probable qu’une cabine très peu utilisée remplisse un besoin important
 - L’EBITDA, qui correspond à la marge sur les coûts directs (cartes téléphoniques, interconnexion...) et les autres coûts d’exploitation (techniciens de maintenance...) mais sans tenir compte de coûts liés aux investissements (amortissements des cabines et des lignes). Cet indicateur est donc pertinent pour savoir si, sans obligation de service universel (OSU), il est économiquement intéressant pour le prestataire de service universel (PSU) de continuer l’exploitation de cabines téléphoniques existantes
 - Le coût net après avantages immatériels, qui prend en compte l’ensemble des coûts ainsi que des avantages immatériels (notoriété de la marque, ubiquité, cycle de vie des clients, marketing). Cet indicateur correspond au montant qui doit être versé au PSU par le fond de service universel dans l’hypothèse où l’IBPT estime que ce coût net constitue une charge injustifiée
- Pour évaluer ces indicateurs, nous nous sommes basés sur :
 - Les données fournies par Belgacom sur les revenus, les coûts directs et les autres coûts d’exploitation de la composante Cabines téléphoniques en 2012
 - Le dernier calcul du coût net après avantages immatériels disponible pour la composante Cabines téléphoniques : Il s’agit de la décision de l’IBPT du 17 mai 2005 concernant l’évaluation provisoire du coût net du service universel pour l’année 2003

Les données disponibles pour 2012, croisées avec la décision de l'IBPT du 17 mai 2005, permettent de reconstituer à haut niveau ces indicateurs

Catégorie de revenu/coût	Information disponible pour 2012	Méthode d'estimation pour chaque cabine en 2012
Revenus	Revenu par cabine sur 5 mois	Extrapolation sur 12 mois pour chaque cabine
- Coûts directs (cartes téléphoniques, interconnexion...)	Coût total	Allocation en fonction du revenu de chaque cabine
- Autres coûts d'exploitation (techniciens de maintenance...)	Coût total	Coût moyen par cabine
= EBITDA	Non-disponible	Différence entre les 3 éléments <i>supra</i>
- Coûts liés aux investissements (amortissements des cabines et des lignes)	Non-disponible	Déduit du coût moyen par cabine des "coûts d'accès" (ensemble des coûts sauf les coûts directs) de 2003
- Coûts des capitaux employés	Non-disponible	
= Coût net avant avantages immatériels	Non-disponible	Différence entre les 3 éléments <i>supra</i>
+ Avantages immatériels (notoriété de la marque, ubiquité, cycle de vie des clients, marketing)	Non-disponible	Déduit de l'avantage immatériel moyen par cabine de 2003
= Coût net après avantages immatériels	Non-disponible	Somme des 2 éléments <i>supra</i>

Sous l'hypothèse conservatrice de rationalisation des coûts d'accès de 5% par an et d'augmentation des avantages immatériels de 5% par an...

Par cabine (EUR)	2003	2012 (estimé depuis 2003)
Revenus		
- Coûts directs (cartes téléphoniques, interconnexion...)		
- Autres coûts d'exploitation (techniciens de maintenance...)		
= EBITDA	2250	1418
- Coûts liés aux investissements (amortissements des cabines et des lignes)		
- Coûts des capitaux employés		
= Coût net avant avantages immatériels		
+ Avantages immatériels (notoriété de la marque, ubiquité, cycle de vie des clients, marketing)	152	235
= Coût net après avantages immatériels		

Diagramme illustrant les évolutions des coûts et avantages immatériels :

- Une courbe bleue au-dessus du tableau indique une réduction de 5% par an pendant 9 ans, reliant les valeurs 2250 (2003) et 1418 (2012) pour l'EBITDA.
- Une courbe bleue en dessous du tableau indique une augmentation de 5% par an pendant 9 ans, reliant les valeurs 152 (2003) et 235 (2012) pour les avantages immatériels.

...nous pouvons estimer le coût net moyen annuel après avantages immatériels sur le parc actuel à plus de EUR1000 par cabine

Par cabine (EUR)	2012
Revenus	142
- Coûts directs (cartes téléphoniques, interconnexion...)	52
- Autres coûts d'exploitation (techniciens de maintenance...)	
= EBITDA	1418
- Coûts liés aux investissements (amortissements des cabines et des lignes)	
- Coûts des capitaux employés	
= Coût net avant avantages immatériels	(1328)
+ Avantages immatériels (notoriété de la marque, ubiquité, cycle de vie des clients, marketing)	235
= Coût net après avantages immatériels	(1092)

Seules 15% des cabines sont rentables en termes d'EBITDA et seules 21 cabines ne font pas peser de coût net

EBITDA annuel et coût net annuel après avantages immatériels, par cabine* (2012)

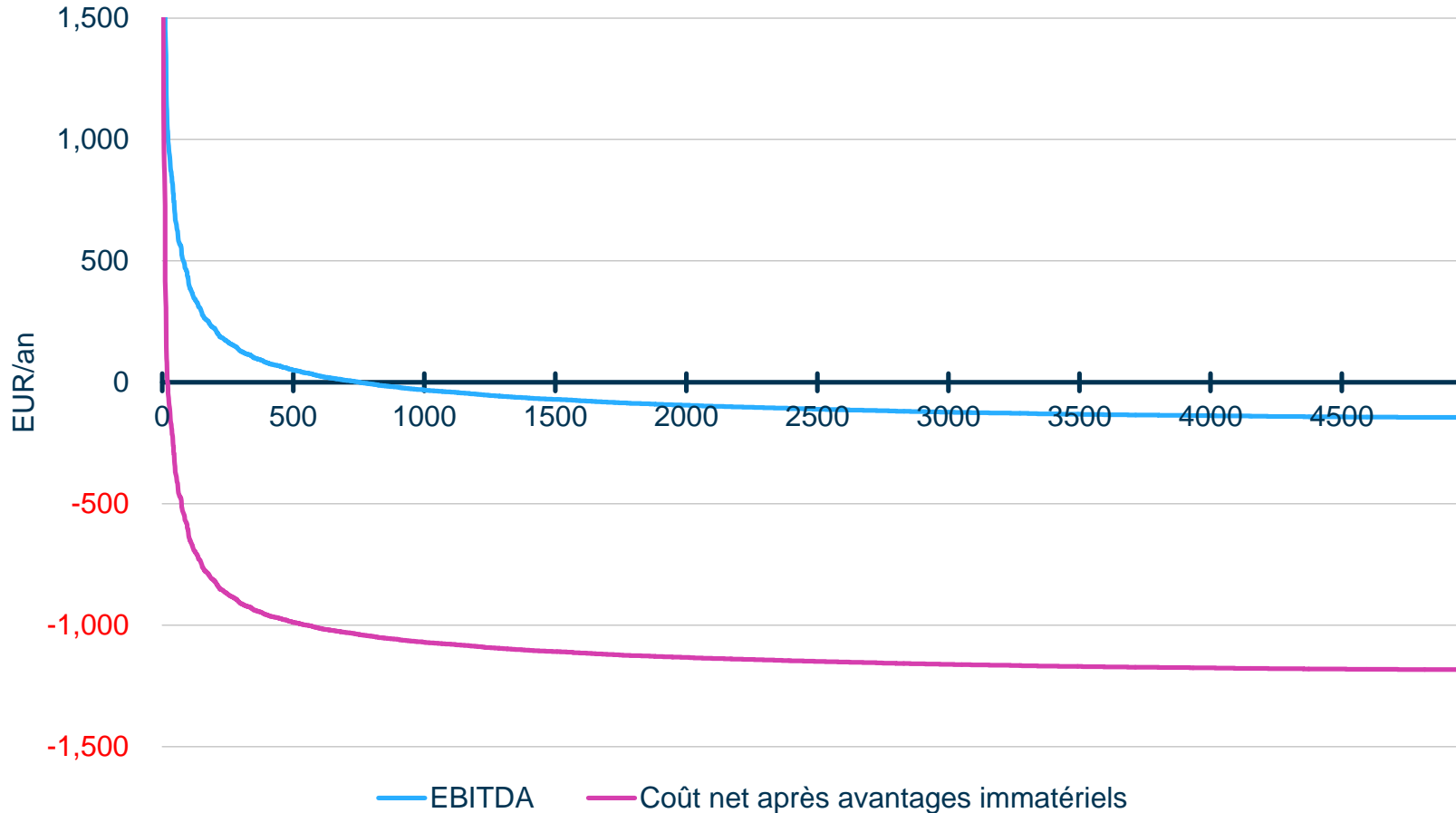


Table des matières

Définition des options comparées

Méthodologie de calcul

Comparaison entre options

Conclusion

L'option (iii) (levée de l'obligation) est préférable à l'option (i) (maintien de 2000 cabines)

- D'après l'estimation du coût net annuel par cabine présentée dans la Section "Méthodologie de calcul", les cabines téléphoniques qui génèrent le plus de revenus sont également celles qui génèrent le plus faible ratio coût net / revenus*
- Dans l'option (i), le ratio coût net / revenus sera donc d'au moins ce ratio calculé pour les 2000 cabines téléphoniques qui génèrent le plus de revenus :

Cabines	Revenus annuels (EUR)	EBITDA (EUR)	Coût net avant avantages immatériels (EUR)	Coût net après avantages immatériels (EUR)	Ratio coût net / revenus (EUR)
2000 cabines téléphoniques générant le plus de revenus	628 310	112 234	(2 435 889)	(1 965 079)	3.1
Moyenne sur ces 2000 cabines téléphoniques	314	56	(1218)	(983)	3.1

- L'option (i) implique donc de faire supporter un coût net annuel d'environ EUR1000 par cabine au prestataire de cette composante ou au fonds de service universel (donc à l'ensemble du secteur), soit plus de 3 fois plus que le revenu moyen généré par cabine (EUR 314)
- Etant donné qu'il existe déjà des services de téléphonie mobile, comparables, largement accessibles et à des tarifs abordables (c.f. analyse des caractéristiques du marché belge figurant dans l'annexe 1 de la consultation à laquelle est annexé le présent document), il apparaît que l'option (iii) est préférable à l'option (i)

L'option (iii) (levée de l'obligation) est préférable à l'option (ii) (maintien de 500 cabines)

- L'option (ii) correspond à une mesure intermédiaire entre les options (i) et (iii). Nous avons cependant laissé ouvert le détail des éventuelles contraintes concernant la localisation des cabines de façon à couvrir un éventail de possibilités
 - Si l'objectif de cette option est d'assurer une proportionnalité entre le coût net de la composante Cabines téléphoniques et le besoin que ces cabines remplissent, alors il ne faut pas mettre de contrainte en termes de localisation des cabines à conserver. Le ratio coût net / revenus alors d'au moins ce ratio calculé pour les 500 cabines téléphoniques qui génèrent le plus de revenus :

Cabines	Revenus annuels (EUR)	EBITDA (EUR)	Coût net avant avantages immatériels (EUR)	Coût net après avantages immatériels (EUR)	Ratio coût net / revenus (EUR)
500 cabines téléphoniques générant le plus de revenus	393 681	178 775	(458 256)	(340 553)	0.9
Moyenne sur ces 500 cabines téléphoniques	787	358	(917)	(681)	0.9

- Le coût net de la composante cabines sera alors d'environ 90% des revenus de ces cabines, ce qui reste un niveau de subvention élevé
- Dans le cas de l'option (iii), ces 500 cabines pourraient toutefois continuer à être exploitées sur une base commerciale tant qu'elles n'ont pas besoin d'être renouvelées car, comme montre dans la Section « Méthodologie de calcul », elles sont toutes rentables en termes d'EBITDA. Or la question du renouvellement des cabines pour passer vers l'architecture MAIP de Belgacom ne se posera que vers 2018 et, d'ici là, au rythme actuel (-17% par an), l'usage des cabines aura encore diminué de 60%
 - Si l'objectif de cette option est de conserver des cabines moins utilisées, alors le ratio entre le coût net des cabines à faible trafic conservées et les revenus qu'elles génèrent peut être très élevé (supérieur à 1000 dans le dernier décile)
- Il apparaît donc que l'option (iii) est préférable à l'option (ii)

Table des matières

Définition des options comparées

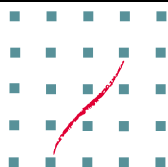
Méthodologie de calcul

Comparaison entre options

Conclusion

Il nous semble préférable de lever les obligations de service universel de la composante Cabines téléphoniques

- L'option (iii) est donc préférable aux deux autres options envisagées
 - Elle permettra à Belgacom de ne conserver que les cabines rentables jusqu'au moment où le passage vers l'architecture MAIP posera la question de leur renouvellement (vers 2018)
 - Il est peu probable qu'à ce moment un modèle économique permette de justifier le renouvellement des cabines téléphoniques. Cependant, au rythme actuel (-17% par an), l'usage des cabines aura encore diminué de 60% et le besoin aura donc presque totalement disparu.



B I P T

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

ANNEXE 3

**SYNTHESE DE LA CONSULTATION DU MARCHE A LA DEMANDE DU
CONSEIL DE L'IBPT**

DU 26 FEVRIER 2013

**CONCERNANT UN PROJET DE DECISION DU CONSEIL DE L'IBPT
CONCERNANT L'ABROGATION DES OBLIGATIONS DE SERVICE
UNIVERSEL EN MATIERE DE MISE A DISPOSITION DE TELEPHONES
PAYANTS PUBLICS OU D'AUTRES POINTS D'ACCES AUX SERVICES
PUBLICS DE TELEPHONIE VOCALE**

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	3
2. Remarques générales	4
2.1 POINT DE VUE DES OPÉRATEURS.....	4
1.2 POINT DE VUE DES CONSOMMATEURS.....	4
2.2.1 <i>Point de vue de l'organisation des consommateurs</i>	4
2.2.2 <i>Point de vue des consommateurs individuels</i>	5

1. Introduction

1. Le projet de décision de l'IBPT concerne la levée des obligations de service universel en matière de mise à disposition de téléphones publics payants et d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale.
2. La mise à disposition de téléphones payants publics au titre de service universel est régie par les articles 75 à 78 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après la "LCE") et l'article 23 de son annexe.

L'article 75, § 1er, de la LCE dispose comme suit:

« §1er. La mise à disposition de postes téléphoniques payants publics ou d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale consiste à assurer l'établissement, le maintien et le fonctionnement de postes téléphoniques payants publics ou d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale selon les conditions prévues en annexe, afin de répondre aux besoins raisonnables des utilisateurs finals en termes de couverture géographique, de nombre de postes téléphoniques ou d'autres points d'accès, d'accessibilité pour les utilisateurs finals handicapés et de qualité des services ».

3. Conformément à l'article 75, §2, l'IBPT peut décider que les obligations relatives aux téléphones payants publics (et d'autres points d'accès aux services publics de téléphonie vocale) imposées à un opérateur soient complètement ou partiellement abrogées s'il a la certitude que ces services ou des services comparables soient disponibles à grande échelle.

Avant que l'IBPT ne prenne une telle décision, il doit tenir une consultation publique selon les modalités de l'article 139.

4. C'est dans ce cadre que l'IBPT a tenu une consultation publique, qui s'est déroulée du 26 février au 29 mars 2013.
5. Pour ce qui est des opérateurs, l'IBPT a reçu trois contributions. Par ordre alphabétique :
 - Belgacom SA
 - Plateforme des opérateurs et service providers
 - Toledo

Pour ce qui est des consommateurs, l'IBPT a reçu une contribution de l'association de consommateurs Test-Achats et 3 contributions de consommateurs individuels (dont 1 contribution signée par 24 personnes).

6. Cette synthèse a pour but de refléter les opinions et les remarques formulées à l'occasion de cette consultation publique. Elle n'anticipe aucunement sur les positions que l'IBPT pourrait être amené à prendre à l'issue de cette consultation et a fortiori pas sur la mesure dans laquelle le projet de décision pourrait être adapté.

2. Remarques générales

2.1 Point de vue des opérateurs

7. Les opérateurs et la Plateforme soutiennent pleinement la décision soumise par l'IBPT, à savoir l'abrogation des obligations de service universel reprises à l'article 68; 3° et 75, §1er, de la LCE.
8. Toledo ne souhaite ajouter aucune remarque au projet de décision.
9. Belgacom et la Plateforme sont très positifs sur la structure solide du projet de décision (données chiffrées, benchmark, ...)
10. Belgacom continuera à progressivement réduire son parc de téléphones payants. Une disparition partielle ou totale du parc ne peut pas être exclue en raison de la fragilité de l'infrastructure de réseau sous-jacente.
11. Tant Belgacom que la Plateforme soulignent que le fournisseur peut, pour des raisons économiques, décider de continuer à exploiter des téléphones payants publics dans des lieux commerciaux attractifs. Cela sort cependant de la portée de l'obligation de service universel.
12. Dans ce cadre, Belgacom se réfère à l'utilisation de téléphones payants en Wallonie pour le chargement de cartes utilisées pour des compteurs à budget.

1.2 Point de vue des consommateurs

2.2.1 Point de vue de l'organisation des consommateurs

13. Test-Achats estime que soit les téléphones publics doivent être maintenus dans le service universel (ce que prévoit actuellement la législation relative aux communications électroniques), soit ils doivent faire l'objet d'une concession publique accordée au niveau national à un opérateur avec une obligation de couverture sur tout le territoire.
14. Test-Achats cite quelques raisons:
 - Une cabine téléphonique permet d'établir des appels d'urgence ou d'autres appels téléphoniques importants en cas de défaillance soit d'un réseau téléphonique mobile, soit de l'équipement terminal d'un utilisateur.
 - Certains utilisateurs n'ont pas de téléphone qui fonctionne.
 - Les téléphones payants publics sont utiles pour les étrangers se trouvant temporairement en Belgique et n'ayant pas d'abonnement mobile belge lorsqu'ils ne veulent ou ne peuvent pas utiliser le roaming.
 - Les cabines téléphoniques constituent un moyen discret et anonyme pour mener une conversation téléphonique.

15. Test-Achats suggère une concession publique dans le cadre de laquelle un certain nombre d'autres droits à valeur économique seraient accordés, permettant ainsi de financer le déficit d'exploitation. Les points de service postal et/ou les gares de la SNCB pourraient également jouer un rôle comme point d'ancrage de l'obligation de couverture.

2.2.2 Point de vue des consommateurs individuels

16. Les trois contributions des consommateurs individuels souhaitent le maintien des téléphones payants publics dans le service universel. Ils estiment que les téléphones payants publics et la téléphonie mobile n'offrent pas des services comparables.

Georges Deneff
Membre du Conseil

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Catherine Rutten
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Membre du Conseil