



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20/10/2008

**SG-Greffe(2008) D/206380**

Institut belge des Services postaux et  
des Télécommunications (IBPT)  
Ellipse Building – Bâtiment C  
Boulevard du Roi Albert II 35  
B-1030 Bruxelles.

À l'attention de  
M. Eric Van Heesvelde  
Président du Conseil

Fax: +32 2 226 88 41

Monsieur,

**Objet: Affaire BE/2008/0798: Services téléphoniques locaux et/ou nationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle résidentielle en Belgique.**

**Affaire BE/2008/0799: Services téléphoniques locaux et/ou nationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle non résidentielle en Belgique.**

**Observations en application de l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2002/21/CE<sup>1</sup>**

## **I. PROCÉDURE**

Le 19 septembre 2008, la Commission a enregistré, sous les numéros d'affaires BE/2008/0798-0799, des notifications de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) concernant les marchés des services téléphoniques locaux et/ou

---

<sup>1</sup> Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.

nationaux accessibles au public en position déterminée, respectivement pour la clientèle résidentielle et pour la clientèle non résidentielle en Belgique.

La consultation nationale<sup>2</sup> a débuté le 8 mai 2008 et s'est achevée le 9 juin 2008.

Des demandes d'informations ont été envoyées à l'IBPT le 30 septembre et le 13 octobre 2008 et les réponses ont été reçues respectivement le 3 octobre et le 14 octobre 2008.

En application de l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», les autorités réglementaires nationales et la Commission peuvent adresser à l'autorité réglementaire nationale concernée des observations sur les projets de mesures notifiés.

## **II. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURES**

### **II.1. Notification du premier cycle**

Le premier cycle de réexamen de ces marchés avait été notifié précédemment à la Commission et examiné par elle dans les affaires portant les numéros BE/2006/0435 et 0437. L'IBPT n'a pas établi de distinction, ni entre les appels locaux et les appels nationaux, ni entre le marché de la clientèle résidentielle et celui de la clientèle non résidentielle. Sur la base de son analyse, l'IBPT a désigné Belgacom comme entreprise puissante sur les marchés notifiés et lui a par conséquent imposé une obligation de non-discrimination, de transparence<sup>3</sup>, de communication d'informations<sup>4</sup>, de comptabilité analytique, de séparation comptable<sup>5</sup>, ainsi qu'une interdiction de facturer des prix excessifs ou des prix d'éviction.

### **II.2. Définition du marché**

Dans la notification en question, l'IBPT définit deux marchés distincts: celui de la clientèle résidentielle et celui de la clientèle non résidentielle, en raison de l'existence d'opérateurs différents qui fournissent des services aux deux groupes de clients et de la diversité des politiques d'abonnement pratiquées par ces opérateurs. L'IBPT inclut les services suivants dans les marchés de détail des appels en position déterminée: téléphonie «fixe vers fixe», téléphonie «fixe vers mobile», appels via PSTN (RTPC) et réseau de télévision par câble, services postpayés et prépayés, appels avec (pré)sélection de l'opérateur et téléphonie VoIP<sup>6</sup>.

L'IBPT définit les marchés géographiques pertinents concernés comme recouvrant le territoire national belge.

---

<sup>2</sup> Conformément à l'article 6 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.

<sup>3</sup> Obligation de publier des informations sur la méthode utilisée pour la comptabilité analytique et la séparation comptable.

<sup>4</sup> Obligation de communiquer à l'IBPT, au moins 30 jours avant leur entrée en vigueur, les mesures suivantes: les offres de détail nouvelles ou modifiées, les changements tarifaires, les systèmes de remise pour offres combinées incluant les appels nationaux en position déterminée. Obligation de soumettre, sur demande, des informations supplémentaires à l'IBPT, notamment sur des offres individuelles.

<sup>5</sup> Obligation de tenir une comptabilité séparée pour les activités de gros et de détail.

<sup>6</sup> L'IBPT propose d'inclure la technologie Voice over Broadband («VoB») où l'opérateur fournit un équipement terminal, et qui est parfaitement substituable à la téléphonie RTPC et à la téléphonie «unmanaged VoIP» où l'utilisateur utilise son propre équipement terminal. Les services «unmanaged VoIP» nécessitent un adaptateur pour être compatibles avec une ligne téléphonique. Les services «peer to peer», en tant que produits non substituables, ne sont pas inclus dans le marché.

### **II.3. Le test des trois critères**

Étant donné que ces marchés ont été retirés de la recommandation concernant les marchés pertinents<sup>7</sup>, l'IBPT applique le test des trois critères aux marchés notifiés (c'est-à-dire: 1) la présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée, 2) une structure du marché qui ne présage pas d'évolution vers une situation de concurrence effective et 3) l'incapacité du droit de la concurrence à remédier à lui seul à la ou aux défaillance(s) concernée(s) du marché<sup>8</sup>.

Dans sa notification, l'IBPT explique qu'en ce qui concerne le premier critère, les obligations relatives au marché de gros qui ont été imposées (comme la sélection/présélection de l'opérateur) ont dans un premier temps abaissé les barrières à l'entrée sur ce marché. Toutefois, l'IBPT est d'avis que les appels effectués par sélection/présélection de l'opérateur connaissent un déclin sur les marchés analysés et que la Vente en Gros de l'Accès au Service Téléphonique ("VGAST")), imposée à Belgacom, n'a jamais été mise en œuvre, étant donné que les opérateurs ne sont généralement pas intéressés par un produit qui ne leur permettrait de fournir que des services vocaux. De ce fait, en l'absence d'offres de revente, c'est Belgacom qui conserve des relations commerciales avec les clients du marché de détail. Bien que les fournisseurs de services «unmanaged VoIP» puissent facilement entrer sur le marché, leurs services restent sous-développés d'après l'IBPT et, pour que la VoIP soit considérée comme un produit totalement substituable, elle doit être accompagnée d'un abonnement RTPC ou VoB qui donne accès aux numéros d'urgence.

En ce qui concerne le deuxième critère, l'IBPT évoque les parts de marché élevées de Belgacom et leur augmentation récente<sup>9</sup>. De plus, en raison d'un manque de pression concurrentielle, il constate que les réductions de prix sont inexistantes ou limitées. Les appels «fixe vers mobile», notamment, sont jugés coûteux en dépit de réductions de prix non négligeables sur les marchés de gros.

Pour ce qui est du troisième critère, l'IBPT affirme qu'une intervention ex post de la part de l'autorité de la concurrence prendrait trop de temps et ne serait donc pas suffisante. De plus, l'IBPT dispose d'outils qui lui permettent de remédier rapidement à des problèmes de concurrence potentiels sur le marché.

Il estime par conséquent que les trois critères sont satisfaits de manière cumulative et que les marchés des appels nationaux restent susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante.

### **II.4. Désignation d'un opérateur puissant sur le marché**

Sur la base de son analyse des marchés, l'IBPT a l'intention de désigner Belgacom comme opérateur puissant sur les marchés notifiés.

---

<sup>7</sup> Recommandation 2007/879/CE de la Commission du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L 344 du 28.12.2007, p. 65.

<sup>8</sup> Considérant 5 de la recommandation.

<sup>9</sup> Voir le point II.4 ci-après.

<i>Part de marché de Belgacom sur les marchés des services d'appels nationaux</i>	2003	2004	2005	2006	2007
Clientèle résidentielle – en volume	89 %	76 %	67 %	69 %	65 %
Clientèle résidentielle – en valeur	87 %	73 %	65 %	66 %	66 %
Clientèle non résidentielle – en volume	73 %	68 %	71 %	74 %	75 %
Clientèle non résidentielle – en valeur	70 %	71 %	75 %	78 %	80 %

Comme le montre le tableau ci-dessus, Belgacom possédait, sur le marché des services téléphoniques locaux et/ou nationaux accessibles au public en position déterminée pour la clientèle résidentielle, des parts de marché représentant, en 2005, 67 % en volume et 65 % en valeur. Ces pourcentages atteignaient respectivement 65 % et 66% en 2007. En ce qui concerne la clientèle non résidentielle, les parts de marché sont passées, entre 2005 et 2007, de 71 % à 75 % en volume et de 75 % à 80 % en valeur. Outre le niveau élevé des parts de marché, l'IBPT constate également un accroissement de la concentration du marché.

Pour parvenir à sa conclusion en ce qui concerne l'évaluation de la puissance sur le marché, l'IBPT a aussi examiné, notamment, les critères suivants: contrôle d'infrastructure difficile à dupliquer, économies d'échelle et de gamme, intégration verticale et absence ou faiblesse du contre-pouvoir des acheteurs.

## **II.5. Mesures correctrices d'ordre réglementaire**

L'IBPT a l'intention d'imposer à Belgacom une obligation de transparence et des mesures de contrôle des prix de détail en l'empêchant de pratiquer des tarifs excessifs ou des prix d'éviction.

## **III. OBSERVATIONS**

Au vu de la notification et des informations supplémentaires fournies par l'IBPT, la Commission souhaite formuler les observations suivantes<sup>10</sup>:

### **Évaluation fondée sur l'application des trois critères**

Conformément à l'article 15, paragraphe 3 et à l'article 16, paragraphe 1, de la directive-cadre, les ARN doivent, en tenant le plus grand compte de la recommandation et des lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques (2002/C 165/03), définir et analyser les marchés pertinents conformément aux principes du droit de la concurrence. Tout marché identifié par les ARN devrait satisfaire aux trois critères énoncés dans la recommandation<sup>11</sup>, appliqués de manière cumulative. Ces trois critères sont: 1) la

<sup>10</sup> Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive cadre.

<sup>11</sup> Considérant 9 de la recommandation.

présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée, qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire; 2) une structure de marché qui ne présage pas d'évolution vers une situation de concurrence effective au cours de la période visée et 3) l'incapacité du droit de la concurrence à remédier à lui seul à la ou aux défaillances concernées du marché.

La Commission rappelle que, pour déterminer si le premier critère est satisfait, les ARN devraient démontrer que, pendant la période considérée, il existait, sur le marché considéré, des barrières élevées et non provisoires de nature à empêcher l'entrée de nouveaux arrivants capables de limiter la puissance sur le marché. Sur le marché belge, alors que la présélection de l'opérateur existe depuis 2000 et que des services d'appel fondés sur la présélection sont aujourd'hui proposés par au moins 5 opérateurs, les parts de marché de ces derniers ne cessent de diminuer depuis 2005. L'obligation de location de lignes en gros imposée à Belgacom n'a toujours pas été mise en œuvre. De ce fait, en l'absence d'offres de revente, c'est Belgacom qui conserve des relations commerciales avec les clients du marché de détail. Malgré un taux de pénétration du haut débit relativement élevé<sup>12</sup>, les fournisseurs de services VoB (voix sur large bande), même s'ils sont entrés sur les marchés des appels, n'ont pas encore réussi à atteindre des parts de marché significatives.

Dans ces conditions, il n'est pas possible d'établir avec certitude, à ce stade, si la réglementation du marché de gros, conjuguée à l'existence d'offres VoB, a ou non permis d'abaisser les barrières à l'entrée sur le marché belge à tel point que le premier critère ne serait plus satisfait.

La facilité de l'entrée sur le marché détermine aussi l'évolution vers l'instauration d'une concurrence effective, c'est-à-dire la conformité au deuxième critère. Comme l'indiquent les lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché<sup>13</sup>, l'absence de barrières à l'entrée évite, en principe, qu'une entreprise possédant une part de marché significative n'adopte de façon indépendante un comportement anticoncurrentiel. Dans de telles circonstances, toute tentative faite par une entreprise donnée pour augmenter les prix au-delà du niveau concurrentiel entraînerait une expansion des concurrents ou l'arrivée sur le marché de nouveaux concurrents, ce qui réduirait à néant l'intérêt de l'augmentation de prix. De fait, les informations fournies par l'IBPT tendent à indiquer que Belgacom a eu la possibilité de pratiquer des prix de détail élevés. La concurrence potentielle ne serait donc pas suffisante pour faire contrepoids à l'opérateur historique. La Commission fait également observer que les opérateurs alternatifs, c'est-à-dire les concurrents réels, semblent davantage s'aligner sur les prix de détail de Belgacom que tenter de concurrencer l'opérateur historique en essayant d'attirer les consommateurs finaux par des prix moins élevés. L'absence, ou la présence très limitée, de diminutions des prix, et notamment le fait que les réductions des tarifs de terminaison d'appel observées sur le marché de gros ne soient pas répercutées sur la clientèle du marché de détail montre aussi que, à court terme au moins, aucune évolution du marché vers une concurrence effective ne se dessine.

---

<sup>12</sup> En juillet 2007, le taux de pénétration du haut débit en Belgique était d'environ 24 %, ce qui place le pays en 6<sup>e</sup> position dans le classement des 27 États membres de l'UE.

<sup>13</sup> Point 80 et note de bas de page 77 des lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques, JO C 165 du 11.7.2002, p. 6.

Puisqu'il semble que la mise en œuvre des mesures correctrices sur les marchés de gros soit restée sans effet, et en l'absence d'indications positives sur le marché en ce qui concerne la concurrence par les prix, la Commission invite l'IBPT à redoubler d'efforts pour faire en sorte que les mesures correctrices sur le marché de gros soient pleinement appliquées et, si ces dernières devaient se révéler insuffisantes ou inefficaces, à les réexaminer sans délai. En outre, l'IBPT est chargé de surveiller de manière rigoureuse l'évolution du marché, notamment pour s'assurer que le premier et le deuxième critères continuent à être respectés à l'avenir. La Commission demande donc à l'IBPT d'entreprendre une nouvelle analyse de marché au plus tard dans l'année qui suit l'adoption des mesures définitives.

### **Proportionnalité de la réglementation du marché de détail proposée par l'IBPT**

La Commission souhaite rappeler à l'IBPT que, conformément à la directive «Service universel»<sup>14</sup>, les ARN ne devraient intervenir au niveau du marché de détail que lorsque les mesures correctrices imposées au niveau du marché de gros, associées aux obligations relatives à la sélection ou à la présélection de l'opérateur, ne suffisent pas à rendre concurrentiels les marchés pertinents et qu'une analyse prospective tenant compte de tous les moyens d'exécution dont disposent les ARN montre qu'elles ne permettraient pas de réaliser les objectifs fixés à l'article 8 de la directive-cadre. La Commission fait observer que, sous l'effet des obligations réglementaires imposées au niveau du marché de gros (et notamment de la sélection ou de la présélection de l'opérateur) et du niveau élevé de la pénétration du haut débit en Belgique, les marchés de détail des appels en position déterminée en Belgique devraient, normalement, évoluer vers une concurrence effective.

L'obligation de contrôle des prix proposée par l'IBPT dans le projet de mesure notifié avait déjà été imposée lors de la première analyse de marché et semble avoir été dépourvue d'effet, ce qui se traduit par un niveau général des prix de détail en Belgique qui compte parmi les plus élevés de l'UE15<sup>15</sup>.

Par conséquent, la Commission souligne la nécessité, pour l'IBPT, de veiller à ce que toutes les mesures correctrices prises au niveau du marché de gros, y compris celles imposées aux marchés de gros de l'accès aux infrastructures et de l'accès à large bande, contribuent efficacement à l'instauration d'une concurrence durable sur les marchés de détail. Dans l'intervalle, avant que la réglementation du marché de gros ne se traduise par une concurrence effective sur les marchés de détail, l'IBPT est invité à modifier les mesures correctrices actuellement appliquées sur le marché de détail de manière à résoudre le problème que pose le niveau élevé des prix. Ces mesures devraient, en particulier, permettre aux utilisateurs finaux de bénéficier des réductions de coûts dues à la baisse des tarifs de gros d'interconnexion.

Conformément à l'article 7, paragraphe 5, de la directive "cadre", l'IBPT doit tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN et par la Commission et peut adopter les projets de mesure finaux et, le cas échéant, les communiquer à la Commission.

---

<sup>14</sup> Article 17 de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»).

<sup>15</sup> 13<sup>e</sup> rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications – 2007, Document de travail, volume 2, p. 74-75.

La position de la Commission dans le cadre de ces notifications est sans préjudice de toute position qu'elle peut prendre vis-à-vis d'autres projets de mesure qui lui seraient notifiés.

Conformément au point 12 de la Recommandation 2003/561/CE<sup>16</sup>, la Commission publiera ce document sur son site internet. La Commission ne considère pas les informations contenues dans ce document comme confidentielles. Vous êtes invité à informer la Commission<sup>17</sup> endéans trois jours ouvrables suivant réception, si vous considérez que, conformément à la réglementation communautaire et nationale en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles que vous désiriez voir supprimées avant publication. Vous devez préciser les raisons d'une telle requête.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les plus distinguées,

Par la Commission  
Fabio Colasanti  
Directeur général

---

<sup>16</sup> Recommandation de la Commission 2003/561/CE du 23 juillet 2003 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE, JO L 190, 30.7.2003, p. 13.

<sup>17</sup> Votre requête doit être envoyée soit par courriel: [INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu](mailto:INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu) ou par fax: +32.2.298.87.82.