

**Recommandations
du Comité Consultatif pour les télécommunications
relatives aux activités
de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications,

en exécution de l'article 4, alinéa deux,
de la loi du 17 janvier 2003
relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des
télécommunications belges**

Bruxelles, le 23 mars 2011.

1. Base juridique et contexte du présent avis

Conformément à l'article 4 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, le Comité consultatif est tenu de remettre à la Chambre des Représentants un rapport annuel sur ses activités, formulant également des recommandations sur les activités de l'IBPT. Pour cette mission, il a été décidé par l'assemblée plénière du 4 avril 2007 de créer un nouveau groupe de travail 'Recommandations IBPT'. Les recommandations formulées ci-dessous concernant les activités de l'IBPT portent sur l'année calendrier 2010 et ont été approuvées par le groupe de travail le 10 mars 2011, et par la réunion plénière du Comité du 23 mars 2011.

Le Comité attire l'attention sur le fait que lors de la formulation de ses recommandations pour cette année, il s'est principalement basé sur le Plan stratégique 2010-2013 tel qu'il a été proposé récemment par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications. Bien que le Comité estime que grâce à ce plan, l'IBPT répond dans une large mesure à certaines des recommandations qu'il a précédemment formulées, il tient à nouveau à mettre l'accent sur une vision sérieusement prospective et ambitieuse (cf. ci-dessous). Sur ce plan, il est certain que le contenu concret des axes stratégiques et des objectifs identifiés (dans les plans d'activités annuels) sera important. **Dans le but de poursuivre l'optimalisation de sa compétence de contrôle, le Comité estime que les plans d'activités annuels de l'IBPT doivent permettre au Comité de détecter des évolutions au niveau des activités de l'IBPT et de faire un rapport à cet égard. Par conséquent, les plans de travail doivent non seulement refléter les buts ou les objectifs, mais également et surtout comporter des critères concrets et mesurables permettant d'évaluer les progrès réalisés par l'IBPT même et le Comité. En tous les cas, le Comité exprime le souhait d'être à l'avenir non seulement plus activement impliqué dans la réalisation des plans stratégiques, mais également dans la poursuite de la concrétisation des plans stratégiques en plans d'activités annuels.**

Concernant l'encadrement et le soutien de ces activités, le Comité se voit à son grand regret à nouveau dans l'obligation de se référer à sa première recommandation: *Le Comité estime [...] qu'en raison de l'autonomie requise et dans un souci de pouvoir effectuer sa mission efficacement, il est nécessaire de mettre au point le cadre juridico administratif du Comité. Un cadre clair et stable (y compris la structure d'organisation, le cadre budgétaire et les moyens logistiques) dans le contexte duquel le Comité peut décider en toute indépendance du soutien administratif et scientifique des activités de ce groupe de travail « recommandations IBPT » est une condition sine qua non à remplir pour un prochain rapport sérieux sur les activités de l'IBPT.*

2. Suivi des recommandations précédentes

Le Comité constate que tant le législateur et régulateur que l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) ont donné une suite utile à de nombreuses recommandations précédemment formulés par le Comité pour les années 2008 et 2009. A cet égard, le Comité renvoie entre autres à ses recommandations sur l'année 2009, qui stipulaient :

« L'IBPT doit toujours déterminer cette vision et les objectifs mesurables y afférents, suffisamment les communiquer, les implémenter, les appliquer et les évaluer de manière cohérente. Au fil des rapports annuels, des plans de gestion et des décisions, la vision et les objectifs fixés constitueront le fil rouge. »

Il a entre autres été satisfait à cette recommandation grâce au « Plan stratégique 2010-2013. Moving forward to a Strong & Independent BIPT »¹, qui a été récemment publié par l'IBPT, à la suite d'une consultation publique. Le Comité se réjouit de ce plan stratégique, dans lequel l'IBPT explique sa vision, ses missions, valeurs et axes stratégiques et les intègre dans le cadre plus large des initiatives de politiques européennes, comme la stratégie UE 2020. Le Comité estime cependant que la rédaction des plans stratégiques ultérieurs devrait encore être plus axée sur l'avenir et le contenu (par exemple, des objectifs ambitieux au niveau de l'utilisation de la large bande fixe et/ou mobile).

Il ressort également de ce même plan stratégique que l'IBPT tient à répondre à certaines questions prioritaires relatives aux décisions de l'IBPT, comme entre autres la nécessité de prendre des décisions plus logiques, des décisions juridiques plus correctes et transparentes, l'imposition cohérente de décisions ainsi que la nécessité d'une compétence suffisante en matière de services de régulation économique. L'IBPT répond également dans la pratique à la remarque liée à une stratégie de communication de l'IBPT plus ouverte (entre autres en expliquant ses mesures au public par la diffusion de communiqués de presse).

¹ Comme entre autres explicitement formulé à la p. 10 du projet du Plan stratégique 2010-2013 : « Enfin, les recommandations du Comité consultatif pour les télécommunications concernant les activités de l'IBPT du 13 octobre 2008 et du 18 décembre 2009 ont été analysées et prises en compte. »

Le Comité constate qu’au cours de la période écoulée, l’IBPT a intégré beaucoup de ses recommandations dans son plan stratégique. Le Comité a également remarqué la transparence avec laquelle ce plan stratégique a été réalisé (entre autres grâce à une consultation publique), mais exprime le souhait d’être à l’avenir impliqué plus activement (ou : plus tôt). Le Comité souscrit donc à la politique mise en place consistant à écouter activement les parties prenantes et souhaite continuer à y contribuer à l’avenir. Les recommandations formulées ci-dessous doivent être considérées sous cet angle et doivent donc être comprises comme des suggestions visant à davantage renforcer les pouvoirs de l’IBPT et lui permettre de les exercer avec encore plus d’indépendance.

3. Points importants du plan stratégique

Le Comité accueille favorablement l’explication par l’IBPT de ses *missions, tâches et valeurs*, mais insiste cependant sur le fait que la rédaction du plan stratégique pourrait être encore plus axée sur l’avenir et le contenu. Concernant les *valeurs* qui guident l’IBPT, le Comité insiste pour que des initiatives transversales supplémentaires soient prises à l’avenir, surtout en matière de transparence. La publicité des documents et de la motivation à la base du processus décisionnel est en effet une condition nécessaire au fonctionnement efficace d’un régulateur comme l’IBPT. Une meilleure explication des raisons sous-tendant une décision augmente la portée éventuelle des décisions adoptées.

Concernant les différents *axes stratégiques* identifiés par l’IBPT, le Comité souligne en matière de *régulation efficace* que le contexte économique du secteur et la nécessité de stimuler l’innovation ne semblent pas avoir été suffisamment pris en compte. Le projet de plan stratégique aborde presque exclusivement la stimulation de l’innovation lorsqu’il est question de la nécessité d’étendre les licences test aux radiofréquences. Le Comité estime que la stimulation de l’innovation (ex. Fibre to the Home, large bande mobile, IPv6, DNSSEC, applications innovatrices, etc.) doit constituer une question prioritaire transversale lors de chaque intervention. Des recommandations similaires peuvent être formulées par rapport au contexte économique dans lequel l’IBPT et les acteurs du marché évoluent. Un point important concret à ce niveau est le fait que les données économiques du secteur ont été reprises précédemment dans le rapport annuel du Comité même, alors que cette mission avait été confiée à l’IBPT par une modification de la loi datant de 2003. Depuis lors, les données économiques du secteur ne sont malheureusement pas suffisamment accessibles ou ne sont pas disponibles à temps. Il s’agit pourtant d’informations très précieuses pour les acteurs du marché qui doivent être accessibles au plus tard dans les six mois qui suivent l’année calendrier écoulée. Par conséquent, le Comité insiste pour que l’IBPT fasse les efforts nécessaires pour mener cette tâche à bien. Concrètement, le Comité apprécierait que l’IBPT fournisse et/ou vienne présenter et explique chaque année au Comité les données économiques du secteur.

Concernant le rôle de réglementation ou de régulation sur les marchés, le Comité s’interroge sur la vision précise de l’IBPT. Sous le titre « régulation efficace », l’IBPT met entre autres en avant le principe suivant : « *Les orientations stratégiques des opérateurs doivent résulter de choix autonomes et libres. Elles ne peuvent être que marginalement influencées par des contraintes générées par d’hypothétiques distorsions de concurrence ou par un manque d’efficacité temporaire dans l’application du cadre réglementaire* ». Le Comité adhère à cet objectif, mais s’étonne ensuite de lire

dans la partie « dialogue et communication » que l'IBPT fait référence à une conception du régulateur comme « constructeur de marché ».

Dans le domaine de la *promotion des intérêts des consommateurs*, le Comité se réjouit du fait que les intérêts des consommateurs sont reconnus comme un axe stratégique séparé. A cet égard, le Comité tient à souligner que lorsque cela s'avère nécessaire après une évaluation, les règles existantes doivent être adaptées ou améliorées en concertation avec les fournisseurs et les utilisateurs. Le Comité est convaincu du fait qu'il peut également jouer un rôle plus actif à ce niveau. De plus, le Comité est d'avis qu'une amélioration de la transparence par rapport au déroulement de la procédure (la fixation de dates limites concrètes apporterait une plus-value surtout en matière de délais) appliquée par l'IBPT vis-à-vis des opérateurs profiterait aux consommateurs. L'incertitude qui règne parfois à cet égard en ce moment nuit en effet aussi à l'objectif consistant à mieux protéger les consommateurs et avec plus d'efficacité.

Enfin, lors de l'adoption de ses décisions, l'IBPT devrait indiquer plus clairement quel effet positif elles auront pour le consommateur. En prenant mieux en compte l'impact réel de ses décisions, l'IBPT peut dans de nombreux cas assurément obtenir un effet plus positif qu'en imposant des amendes administratives.

Le Comité souscrit à l'importance de l'axe stratégique '*contrôles ciblés*'. L'application cohérente des pouvoirs et l'imposition effective des décisions sont indissociablement liées à la crédibilité et à la capacité d'action de l'IBPT en tant que régulateur. Il est urgent de consacrer du temps et de l'énergie au durcissement des obligations qui prévoient un meilleur fonctionnement du marché de gros et la protection des consommateurs, en visant principalement à garantir un level playing field.

4. Autres points importants législatifs et réglementaires

Bien qu'il ait été donné suite à de nombreuses recommandations du Comité, quelques points importants liés au statut juridique de l'IBPT subsistent. Sur ce plan, le Comité attire entre autres l'attention sur la nécessité de renforcer ***l'indépendance de l'IBPT*** vis-à-vis du Gouvernement. A cet égard, le Comité avait déjà déclaré dans son avis de 2009 :

« Lors de l'adoption de ses décisions, l'IBPT doit adopter un comportement autonome tant vis-à-vis des acteurs du marché que des pouvoirs publics. Il est essentiel que l'IBPT, fort de sa propre expertise et analyse ainsi que de la connaissance et des avis acquis lors des consultations, adopte des décisions indépendamment du monde politique. Il va de soi que l'Institut est tenu de suffisamment rendre compte (rapport obligatoire à la Chambre, rapports annuels, communication transparente sur le statut des dossiers à l'aide des plans de gestion, ...). Un rapport régulier au CCT devrait également pouvoir en faire partie. »

A ce jour, il n'a non plus été suffisamment tenu compte des remarques liées au ***budget et aux moyens financiers de l'IBPT*** (comme par exemple concernant une estimation plus réaliste des coûts, une affectation plus transparente de ses moyens financiers, l'usage, le remboursement ou la compensation d'éventuels surplus). Le Comité estime que l'excédent budgétaire annuel doit être mieux utilisé, ou être remboursé au secteur. Comme meilleure affectation possible des moyens, le Comité insiste tant sur un meilleur soutien de ses activités, que sur la réalisation de moyens en personnel supplémentaires au niveau de la régulation du marché.