



REPONSE DE TEST-ACHATS

**A LA CONSULTATION SUR LE PROJET DE
DÉCISION DU CONSEIL DE L'IBPT DU 20
DECEMBRE 2010 CONCERNANT L'ANALYSE DES
MARCHES LARGE BANDE**

L'analyse des marchés de la large bande par l'Institut constitue une bonne occasion pour évoquer les objectifs de la régulation *ex ante* sur les marchés des télécommunications. Partant du point de départ d'une absence de concurrence présumée sur certains marchés¹, les régulateurs doivent analyser périodiquement ces marchés et y appliquer les remèdes éventuels. Un des objectifs fondamentaux de ces analyses consiste notamment à diriger le secteur des télécommunications vers une concurrence effective.

Force est de constater que le marché belge de la large bande peut difficilement être considéré comme pleinement concurrentiel. L'Institut, tout au long du projet de décision, dépeint une situation où d'une part les consommateurs ne bénéficient pas de tarifs attractifs et où d'autre part la concurrence ne s'est jamais réellement développée. Plus grave, les perspectives à moyen terme et à long terme ne permettent pas d'envisager une intensification de la concurrence qui aboutira à une baisse de prix pour les consommateurs et un choix plus vaste d'opérateurs.

Test-Achats constate également que les projets de décision sur les marchés large bande et le marché radiodiffusion sont, dans une large mesure, considérés séparément. Or il est clair que les décisions dans un marché pourront avoir un impact sur l'autre au vu de l'imbrication des services. On pense notamment aux évolutions vers le « multiplay » ou au projet de décision d'ouvrir le câble pour une revente de l'internet haut débit (resale Broadband).

1. Un marché du détail caractérisé par des prix stables et élevés

De manière régulière, Test-Achats a comparé les tarifs payés par les consommateurs belges en Europe. Le constat est resté flagrant et sans appel : le consommateur belge paie des prix plus élevés que ses voisins que ce soit pour la fourniture d'offre haut débit ou pour les offres combinées (multiplay).

En juin 2005, Test-Achats tirait déjà la sonnette d'alarme : « *La Belgique se situe parmi les pays les plus chers, avec, en outre, des caractéristiques techniques pas fameuses. Dans une comparaison similaire que nous avons effectuée il y a deux ans (TA 461 de janvier 2003), les connexions ADSL belges étaient encore parmi les moins chères.* »

Les comparaisons effectuées en 2008, en 2009 et en 2010 ont montré que les prix et la concurrence sur ce marché n'évoluaient pas de manière favorable pour le consommateur. Au contraire, Test-Achats a notamment soulevé le problème de la formation d'un duopole « Belgacom-câblo-opérateurs » qui, à la lumière des développements vers les offres combinées, allait freiner la concurrence sur le marché de ce type d'offres.

¹ RECOMMANDATION 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

Le projet de décision du conseil de l'IBPT ne dresse pas un constat différent. Après avoir constaté un essoufflement du taux de croissance de la pénétration du haut débit, l'Institut observe que les parts de marché sur le marché belge de l'Internet large bande sont majoritairement détenues par Belgacom (Scarlet inclus) et par les câblo-opérateurs, laissant un maigre 8.5 % de parts de marché pour les alternatifs. Il est également à noter que les acquisitions nettes des alternatifs sont en régression.

➤ **Belgacom et les câblo-opérateurs détiennent des parts de marché élevées dans chaque région. Les parts de marché détenues par les opérateurs alternatifs ne permettent pas de parler d'une réelle concurrence**

Le niveau des prix pratiqués par les opérateurs constitue également une pierre d'achoppement. L'Institut le souligne par plusieurs fois en évoquant notamment, au niveau tarifaire, « un degré élevé d'homogénéité entre les offres de tous les réseaux d'accès fixes ». L'institut constate également que :

- Les tarifs mensuels de la plupart des produits Internet large bande de Belgacom et des câblo-opérateurs n'ont pas diminué au cours des dernières années ;
 - la concurrence se fait plus par l'augmentation de débit ou de volume disponible dans le cadre d'une offre donnée plutôt que par la réduction de son prix. Il ressort pourtant de nos contacts réguliers avec les consommateurs que de nombreux foyers ne sont pas demandeurs d'une augmentation de débit mais préféreraient plutôt une baisse de prix ;
 - La perte de parts de marché des opérateurs alternatifs durant les dernières années montre que de nombreux internautes continuent à opter pour des offres de Belgacom et des câblo-opérateurs notamment via les offres en packs ;
 - Les prix en Belgique restent nettement plus élevés que ceux observés dans les pays limitrophes ;
 - La concurrence sur les marchés d'accès à large bande n'est pas encore suffisamment développée pour que les utilisateurs finals puissent bénéficier de prix et de conditions qui peuvent rivaliser avec ceux pratiqués dans les pays voisins.
- **Les consommateurs belges doivent déboursier des prix significativement plus élevés que leurs voisins européens. Le niveau de prix est caractérisé par une grande stabilité et les consommateurs ne bénéficient que rarement d'une réelle baisse de prix**

Enfin, l'Institut constate l'attrait de plus en plus élevé des consommateurs pour les offres combinant plusieurs services dont la télévision chez un même opérateur. Or, comme Test-Achats le constatait, ces offres combinées restent l'apanage des opérateurs Belgacom et câble pouvant offrir une offre télévisuelle. Les opérateurs alternatifs, mis à part l'une ou l'autre entrée tardive à succès limité (Billi et Mobistar), sont restés évincés de ce marché de par l'impossibilité de commercialiser une offre « multiplay » sur base nationale.

L'évolution des packs incluant la télévision devient le moteur du choix des consommateurs. Comme l'indique l'Institut, « en 2010, ces offres représentaient 44% du nombre total des utilisateurs Internet large bande, alors que ce chiffre n'était que de 12% en 2007 ». De plus, il est clair que cette évolution est soutenue par les opérateurs dominants y voyant là un moyen de diminuer le taux de résiliation, d'attirer de nouveaux clients et de générer plus de profits. L'institut le constate et souligne qu' « il ressort de ces études et de déclarations publiques d'opérateurs que la possibilité de proposer l'Internet large bande dans des offres groupées offre en règle générale les avantages suivants :

- Attirer de nouveaux clients ;
- Garder la clientèle actuelle ;
- Revenus supérieurs par client ;
- Création de convergences technologiques.

Le niveau de prix des offres combinées incluant la télévision demeure trop élevé par rapport aux autres pays européens. En Novembre 2010, Test-Achats a comparé les offres triple play (téléphonie, internet, tv) dans 8 pays européens pour en arriver à la conclusion que les offres belges sont au moins 50% plus chères que les offres les plus intéressantes, notamment en France (facture totale en Belgique de plus de 60€, jusqu'à 84€, contre 40€ en France), avec des capacités de téléchargement limitées. La raison : l'ultra-domination de certains opérateurs sur le câble et l'ADSL, l'absence de développement de la TNT ou des offres combinées par satellite, le coût exorbitant des appels du fixe vers le mobile et l'absence de transparence.

L'Institut note également que « la hausse du nombre d'offres groupées disponibles sur le marché na pas conduit à une baisse des prix. Cette hausse du coût mensuel s'explique notamment par la hausse de la qualité des services disponibles à présent dans les packs. »

- **Le marché « multiplay » incluant la télévision évolue vers un renforcement des parts de marché de Belgacom et des câblo-opérateurs. La concurrence est évincée du marché et il est peu probable qu'un alternatif atteigne une position concurrentielle intéressante (>10 % sur base nationale) à court/moyen terme. Les consommateurs se retrouvent devant un choix limité : l'opérateur historique ou l'opérateur câble, basés sur 2 technologies différentes, freinant le changement d'opérateur.**

Lorsque l'on regarde du côté des consommateurs, la régulation des marchés large bande n'a pas atteint ses objectifs. Les consommateurs n'ont jamais bénéficié de réelles baisses de prix et peu d'offres alternatives ont réellement bousculé les opérateurs câble et Belgacom. Les évolutions vers les offres combinées incluant la télévision mènent à un renforcement des opérateurs câble et de Belgacom qui ne permet pas aux consommateurs de disposer d'un large choix de possibilités.

2. Une régulation des marchés de la fourniture en gros d'accès à la large bande et à l'infrastructure qui n'ont pas permis d'assurer une concurrence effective

Comme constaté sur le marché du détail ci-dessus, le marché belge de la large bande est caractérisé par un développement très faible de la concurrence. Depuis de nombreuses années, ce secteur a notamment besoin d'un développement d'opérateurs alternatifs suffisamment indépendants de l'opérateur de réseau et pouvant proposer des offres compétitives sur base nationale.

La régulation des marchés 4 et 5 étudiés ici doit permettre un accès au réseau à ces opérateurs. Comme pour le marché du détail, on ne peut que constater une série de manquements et de dysfonctionnements sur ces marchés qui ont conduit à une situation néfastes pour les opérateurs alternatifs et au final, les consommateurs.

Une des premières constatations fait état d'un taux de dégroupage très faible en Belgique, notamment comparé aux pays voisins. A la fin du premier semestre 2010, l'Institut indique que seules 5.5 % des lignes étaient dégroupées en Belgique dont 75 % totalement dégroupées. Il est à noter que l'Institut admet que les tarifs de dégroupage sont restés trop élevés jusqu'en 2006. Ce constat d'échec du régulateur a longtemps miné les opérateurs alternatifs et a probablement freiné leur développement. S'il est vrai que les tarifs régulés du dégroupage ont atteint aujourd'hui des tarifs plus abordables, les niveaux historiquement élevés ont pesé sur les opérateurs alternatifs et ne leur permettront plus de rattraper leur retard.

La question aujourd'hui peut être retournée vers les opérateurs alternatifs et Test-Achats demande une analyse des marges effectuées par les opérateurs alternatifs suite aux différentes baisses de coût des tarifs de dégroupage.

➤ **Taux de lignes dégroupées très faible en Belgique**

Le projet de décision de l'Institut aborde également la fermeture des centraux de Belgacom. Comme l'indique l'Institut, « la plupart des centraux à fermer sont en réalité situés dans des villes importantes et comptent parmi les plus viable économiquement à dégroupier pour les opérateurs alternatifs du fait de la forte densité de population des zones où ils se trouvent. Bien que ces lignes ne correspondent qu'à 10% du nombre total de centraux, elles ne représentent pas moins de 40% du nombre total de lignes dégroupées. Dans ce contexte, il est peu probable qu'il y ait de nouveaux investissements importants des opérateurs alternatifs pour le dégroupage de nouveaux centraux ».

Il est indéniable que cette décision porte un coup supplémentaire aux investissements consentis par les opérateurs alternatifs. De plus, cela freinera également toute volonté de nouveaux investissements dans le dégroupage de la part des opérateurs alternatifs. La seule solution sera, pour de nombreux opérateurs, de s'orienter vers les offres « bitstream » ce qui réduira l'indépendance des alternatifs vis-à-vis du gestionnaire de réseau. En effet, seul le dégroupage permet aux alternatifs une certaine flexibilité au niveau de leurs offres sur le marché du détail.

➤ **La fermeture de certains centraux de Belgacom va réduire la flexibilité de certains alternatifs et va réduire leur capacité à offrir des offres compétitives**

L'incertitude au niveau technologique ne permet pas aux opérateurs alternatifs d'avoir une vue prospective du marché. Les exemples de la mise à disposition des technologies ADSL2+ et VDSL2 de Belgacom ont montré un décalage entre la commercialisation et l'accès aux opérateurs alternatifs. Comme le stipule l'Institut dans son projet de décision, « en avril 2008, Belgacom a lancé une offre de détail VDSL2 (Fiber to the Cabinet) ». Or les opérateurs alternatifs n'ont eu accès à cette offre de gros régulée qu'à l'été 2008 selon l'Institut et, selon la « Platform », l'accès n'était pas encore assuré en octobre 2008.

Enfin, les choix technologiques effectués par le gestionnaire du réseau sont de première importance afin de permettre aux opérateurs alternatifs de planifier leur investissement et d'avoir une vue prospective des évolutions du marché.

➤ **L'incertitude technologique, notamment sur les accès ADSL2+ et VDSL2, a retardé le développement des opérateurs alternatifs. Il est crucial que les prochaines évolutions soient analysées à temps afin de ne pas reproduire cette discrimination**

Comme l'Institut le reconnaît, l'intégration verticale du gestionnaire de réseau, Belgacom, ne joue pas en faveur des opérateurs alternatifs : « Même en présence d'une

obligation de non-discrimination sur le marché 4, un opérateur entièrement intégré comme Belgacom conserve des avantages en termes d'efficacité opérationnelle (en particulier pour l'installation et la réparation des lignes) par rapport aux opérateurs non intégrés ».

Sur base de ces constatations (notamment intégration verticale et discrimination à l'accès), Test-Achats a été amené à proposer l'étude d'une séparation fonctionnelle de l'opérateur Belgacom.

De plus, on peut noter qu'aucun opérateur alternatif n'a développé d'offres bitstream sur base du dégroupage comme c'est le cas notamment en France et en Angleterre. Or, cette possibilité est une bonne indication d'une concurrence bien développée sur le marché de l'offre de gros. Belgacom reste donc la seule alternative sur le marché 5.

- **L'intégration verticale de Belgacom permet à l'opérateur de bénéficier d'un avantage certain par rapport aux autres opérateurs. La concurrence n'a jamais atteint un degré tel que des alternatifs proposent à leur tour des offres bitstream sur base du dégroupage**

Les parts de marché des opérateurs alternatifs connaissent une décroissance certaine. D'une part de marché évaluée à 14 % à la mi-2006, elle est passée à environ 8 % mi-2010. Le rachat de Scarlet par Belgacom, l'annonce de la fermeture des centraux et les incertitudes technologiques constituent les principaux facteurs de cette chute.

- **La chute des parts de marché des opérateurs alternatifs doit être vue comme un échec de la régulation. On peut fortement douter que l'évolution du marché et de la régulation entraînent une augmentation des parts de marché des alternatifs**

Enfin, on ne peut pas dissocier ce projet de décision des offres combinées de plus en plus populaires. Comme le souligne l'Institut, « compte tenu de l'évolution du marché large bande vers la fourniture de services multiplay, de la faiblesse du développement du dégroupage en Belgique, de la disparition du dégroupage dans plusieurs places à cause de la fermeture des LEX, de l'impact important des offres bitstream sur la concurrence en aval et de l'impossibilité pour les opérateurs alternatifs DSL de proposer de tels services sur la base des offres bitstream existantes, la mise en place d'une offre de gros bitstream comprenant les fonctionnalités multicast est nécessaire afin de garantir l'absence de discrimination et la compétitivité des opérateurs alternatifs DSL sur un marché de la large bande où l'importance des offres couplées va croissante ».

Malheureusement, cette possibilité arrivera trop tard pour les opérateurs alternatifs. Il faudra probablement compter quelques mois avant que ceux-ci ne bénéficient

concrètement de l'accès à l'offre bitstream alors que les câblo-opérateurs et Belgacom proposent ce genre de pack depuis 2007. Une fois de plus, on ne peut que constater le manque de vision prospective du régulateur afin d'anticiper les évolutions technologiques.

De plus, les offres bitstream ne permettront pas aux opérateurs alternatifs de disposer de l'indépendance suffisante par rapport au gestionnaire de réseau afin de se différencier et de proposer des services à un prix plus abordable.

- **L'accès au marché multiplay incluant la télévision a été longtemps inaccessible aux opérateurs alternatifs. La proposition de décisions d'intégrer le multicast via l'offre bitstream arrive trop tard pour concurrence réellement les opérateurs déjà établis sur ce marché**

La régulation sur les marchés de la fourniture en gros d'accès à la large bande et à l'infrastructure peut être considérée comme un échec. Les mesures prises n'ont pas permis le développement d'opérateurs alternatifs pouvant concurrencer les opérateurs tels que Belgacom ou les câblo-opérateurs. Les évolutions technologiques vont entraîner une diminution de la flexibilité des opérateurs alternatifs par le recours croissant aux solutions en bitstream.

Le régulateur, après avoir constaté ces échecs, ne propose qu'une seule mesure pour dynamiser ce secteur, à savoir le multicast sur base des offres bitstream de Belgacom. Cependant, on peut argumenter que cette possibilité arrive bien trop tard pour les opérateurs alternatifs. En effet, les opérateurs câble ainsi que Belgacom sont présents depuis déjà de nombreuses années et ont acquis une part de marché élevée.

On peut regretter ensuite que les opérateurs alternatifs seront dirigés vers une offre bitstream qui ne leurs donneront pas la flexibilité et l'indépendance suffisante par rapport au gestionnaire de réseau. Il faut avant tout assurer que le dégroupage reste la piste privilégiée par les opérateurs alternatifs dans leurs investissements via des conditions d'accès non-discriminants et avec des perspectives positives à terme.

3. Une régulation suffisante ?

Au vu des manquements et des problèmes persistants sur le marché du haut débit en Belgique, Test-Achats ne peut que soutenir la décision de maintenir une régulation sur les

marchés 4 et 5. Cependant, on peut se demander si les décisions proposées mèneront à un développement de la concurrence et à des prix plus intéressants pour les consommateurs.

On peut également regretter un manque de vision prospective de la part du régulateur qui a abouti à une éviction de la concurrence sur le marché des offres incluant la télévision. La décision d'ajouter le multicast est la bienvenue mais sera probablement trop tardive pour dynamiser la concurrence. Les opérateurs câble et Belgacom ont atteint une part de marché qui pourra freiner les éventuels alternatifs sur ce marché.

Pour Test-Achats, la clé se situe au niveau du degré d'indépendance et de flexibilité que les alternatifs pourront jouir afin de développer des offres combinées incluant la télévision. Cela stimulera la qualité de l'offre, les innovations technologiques et cela contribuera certainement à diminuer le prix payé par les consommateurs. Un des exemples les plus frappants est de voir sur le marché français du haut débit que les alternatifs jouent dorénavant le rôle de leaders technologiques.

Notons enfin qu'il est difficile de dissocier le projet de décision sur le marché radiodiffusion télévisuelle des marchés 4 et 5. En effet, l'ouverture éventuelle des opérateurs câble pourra avoir un impact sur la concurrence sur le marché du haut débit. De nouveau, l'indépendance dont pourront disposer les éventuels opérateurs alternatifs sera la clé. Les offres de « resale » côté câble de la télévision analogique et de l'internet ne permettront probablement pas d'amener une flexibilité suffisante aux alternatifs pour promouvoir une concurrence accrue. Cependant, tout comme Belgacom, les câblo-opérateurs ont bénéficié historiquement d'un réseau leur permettant aujourd'hui de proposer des solutions combinées en TV, internet et téléphonie. Il est donc difficilement concevable que ces opérateurs ne doivent pas également ouvrir leur réseau à la concurrence.

Test-Achats s'interroge néanmoins sur l'absence de l'internet haut débit via la technologie câble dans ce projet de décision. La régulation de l'internet par câble étant par contre évoquée dans le projet de décision du marché radiodiffusion des différents régulateurs. Le projet de décision radiodiffusion souhaite lier la revente de l'internet par câble à des offres incluant la télévision. Cela pourrait priver les consommateurs d'alternatives telles que les offres « internet + téléphonie » qui restent attractives pour un certain nombre de consommateurs. Il est par exemple intéressant de noter que Telenet ne permet plus aujourd'hui de combiner la téléphonie et l'internet seuls. Cela pourrait constituer un très bon point d'entrée pour des opérateurs alternatifs souhaitant offrir ce type de pack sur base de la technologie câble.

Au vu de l'analyse des marchés 4 et 5, Test-Achats préconise les recommandations suivantes :

- Favoriser les investissements en dégroupage
- Amener les grands opérateurs à se faire concurrence sur les prix et pas uniquement les vitesses de débit

- Diminuer l'incertitude technologique par un suivi strict des orientations du gestionnaire de réseau
- Analyser la possibilité d'une séparation fonctionnelle de Belgacom
- Avoir une vision prospective du marché haut débit (évolutions technologiques)
- Assurer une protection des opérateurs alternatifs vis-à-vis de la fermeture des centraux Belgacom
- Assurer un lien entre les décisions large bande et radiodiffusion qui profitera aux consommateurs