



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 19.3.2007

SG-Greffe (2007) D/201264

Conseil supérieur de l'audiovisuel
Rue Jean Chapelié 35
B - 1050 Bruxelles
Belgique

À l'attention de :
M. Jean-François Furnémont

Télécopie : + 32.2.349.58.97

Cher Monsieur Furnémont,

Objet : Cas BE/2007/0578 : services de diffusion audiovisuelle

**Ouverture d'une seconde phase d'enquête conformément à l'article 7,
paragraphe 4, de la directive 2002/21/CE¹**

I. PROCEDURE

Le 23 janvier 2007, la Commission a enregistré une notification du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) concernant le marché de gros des services de diffusion audiovisuelle en Région wallonne et en partie dans la Région de Bruxelles en Belgique².

Une consultation³ du secteur est effectuée parallèlement à la consultation communautaire et se terminera le 19 mars 2007.

Le 22 février 2007, une demande d'information a été adressée au CSA. La réponse a été reçue le 27 février 2007. Le 9 mars, le CSA a fourni des informations complémentaires.

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

² Marché 18 de la recommandation de la Commission 2003/311/CE du 11 février 2003 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 cadre (la « recommandation »), J.O. L 114, 8.5.2003, p. 45.

³ Conformément à l'article 6 de la directive cadre.

La notification concerne exclusivement des définitions de marchés et des désignations de puissance significative sur le marché (« PSM »). L'imposition d'obligations réglementaires fera l'objet d'une mesure ultérieure.

Conformément à l'article 7, paragraphe 4, de la directive cadre, la Commission peut indiquer à l'autorité réglementaire nationale (« ARN ») qu'elle a de sérieux doutes quant à la compatibilité avec le droit communautaire d'un projet mesure notifié.

II. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURES

II.1 Définition du marché

En Wallonie, une écrasante majorité des utilisateurs finaux (plus de 90 %) utilisent le câble pour la réception des signaux de télévision. La transmission télévisée terrestre et la télévision par xDSL enregistrent chacune à ce jour une pénétration inférieure à 5 % parmi les utilisateurs finaux, mais le système xDSL se répand.

Le CSA répartit le marché de gros de la diffusion audiovisuelle en plusieurs marchés de produits différents au motif d'une absence de substituabilité entre les multiples plateformes (câble, satellite, diffusion terrestre et xDSL, par exemple) tant du côté de la demande que de l'offre. Le CSA n'établit pas de distinction entre les services de diffusion analogiques et numériques.

Sur cette base, le CSA identifie les marchés de gros de diffusion audiovisuelle suivants:

- douze marchés locaux de services de radiodiffusion par câble selon les territoires couverts par les câblo-opérateurs respectifs en Wallonie;
- un marché pour les services de radiodiffusion télévisuelle par xDSL en Wallonie⁴ ;
- un marché pour les services de radiodiffusion télévisuelle terrestre en Wallonie et à Bruxelles dans la mesure où les demandeurs d'accès sont des stations de radiodiffusion de langue française.

Se fondant sur le test des trois critères, le CSA propose d'exclure de l'analyse le marché de la radiodiffusion sonore terrestre. D'après le CSA, les barrières à l'entrée sur le marché sont faibles dès lors que des fréquences sont régulièrement cédées par des acteurs du marché. De plus, les acteurs du marché offrent leurs infrastructures aux tiers sur une base commerciale.

D'autre part, le CSA propose d'exclure de l'analyse le marché du satellite parce que, d'après lui, ce marché est transnational et le CSA n'est donc pas compétent pour analyser ce marché. Enfin, le CSA exclut de l'analyse le marché naissant de la radiodiffusion télévisuelle par téléphonie mobile. Il soutient à ce propos qu'il s'agit d'un marché émergent pour lequel il n'est pas possible d'appliquer le test des trois critères.

II.2 Conclusion sur la puissance significative sur le marché (« PSM »)

Douze marchés de gros locaux pour les services de radiodiffusion par câble

⁴ Le CSA allègue que l'étendue géographique de ce marché est limitée à la Wallonie à l'exclusion de la Communauté germanophone parce que le contenu est spécifique suivant la langue.

Les douze câblo-opérateurs wallons occupent chacun une position de monopole sur leurs marchés locaux respectifs. Tous les câblo-opérateurs sont en outre détenus entièrement ou en partie par les autorités locales.

Le CSA désigne trois des douze opérateurs comme disposant d'une PSM sur leurs marchés respectifs, à savoir ALE-Télédis, Brutélé et Idéa(tel)⁵. Ni la concurrence potentielle entre les plates-formes, ni le pouvoir d'achat compensateur des radiodiffuseurs vis-à-vis de ces câblo-opérateurs ne sont considérés comme exerçant une pression suffisante. Le CSA estime que les autres câblo-opérateurs (AIESH, IGEHO, INATEL, INTEREST, INTERMOSANE, SEDITEL, SIMOGEL, TELELUX et TELENET)⁶ sont soumis à une pression par le fait du pouvoir d'achat compensateur des radiodiffuseurs.

D'après le CSA, deux des trois opérateurs disposant d'une PSM (ALE-Télédis et Brutélé) ont formé un groupement d'intérêts qui pourrait aboutir à une fusion et servir de plate-forme aux fins d'une consolidation sur le marché wallon du câble. Dans l'hypothèse d'une fusion, la nouvelle entreprise pourrait acquérir une masse critique d'abonnés au câble et, en conséquence, l'existence potentielle d'un pouvoir d'achat compensateur des radiodiffuseurs, conjuguée à une concurrence potentielle entre les plates-formes, ne suffirait pas à exercer une pression sur la PSM de la société fusionnée.

À l'heure actuelle, les contrats régissant les flux de paiements entre les câblo-opérateurs et les chaînes de télévision sont négociés collectivement par les câblo-opérateurs⁷.

Les câblo-opérateurs, en ce compris les opérateurs disposant d'une PSM, paient actuellement les principales chaînes de télévision gratuite pour obtenir accès à leur contenu. Ces flux de paiements ne sont pas limités aux chaînes de télévision francophones. Les chaînes de télévision flamandes et non belges (telles que les chaînes allemandes, britanniques et italiennes) sont également parvenues à soutirer des paiements aux câblo-opérateurs. En marge des opérateurs de télévision à péage, les câblo-opérateurs n'ont réussi à soutirer des paiements qu'auprès d'opérateurs de niches, notamment une chaîne de téléachat et d'autres chaînes ayant un public limité. Dans ce dernier cas, les contrats stipulent des flux de paiements au profit des câblo-opérateurs après que le public dépasse un seuil déterminé.

Le CSA ne prouve pas que ces flux de paiements seraient différents pour les opérateurs disposant d'une PSM, pas plus qu'il ne tire de conclusion de la circonstance selon laquelle, bien que tous les câblo-opérateurs wallons négocient collectivement ces contrats avec les radiodiffuseurs, aucune des sociétés de distribution par câble ne peut obtenir un paiement d'une grande majorité des radiodiffuseurs.

Radiodiffusion télévisuelle terrestre en Wallonie et à Bruxelles dans la mesure où les demandeurs d'accès sont des stations de radiodiffusion de langue française

Le CSA désigne le radiodiffuseur de service public RTBF comme détenant une PSM au motif que la RTBF contrôle une partie substantielle du spectre. En particulier, le CSA prend

⁵ ALE-Télédis compte 313 000 abonnés, Brutélé 182 000 abonnés et Idéa(tel) 135 000 abonnés.

⁶ Parmi les opérateurs non désignés en tant qu'opérateurs disposant d'une PSM, Inatel dénombre 136 000 abonnés et Séditel 108 000 abonnés, et les sept autres opérateurs comptabilisent chacun moins de 100 000 abonnés.

⁷ L'information sur les flux de paiements a été fournie par le CSA à la demande des services de la Commission.

en considération la possibilité que la RTBF puisse contrôler la majeure partie du spectre numérique qui sera disponible.

Le CSA souligne le critère des économies de gamme, ou en d'autres termes, le fait que la RTBF est à la fois un producteur, un éditeur et un opérateur de réseau. Il intègre également d'autres critères qui contribueraient à la constatation d'une PSM, tels que les économies d'échelle et l'accès garanti au financement (75 % du budget de la RTBF est financé par les contribuables).

Le CSA indique que, bien qu'il n'ait pas examiné en profondeur la possibilité technique et économique d'une duplication de l'infrastructure, il devrait en principe être possible d'installer des infrastructures parallèles⁸. La part de marché de la RTBF se situe d'après le CSA entre 50 % et 90 %.

En ce qui concerne les services de radiodiffusion par câble, le CSA considère que ni la concurrence potentielle entre les plates-formes, ni le pouvoir d'achat compensateur des radiodiffuseurs n'exercent une pression suffisante sur la puissance de la RTBF sur le marché de la radiodiffusion télévisuelle terrestre en Wallonie.

Marché de la radiodiffusion télévisuelle par xDSL en Wallonie

Belgacom, l'opérateur historique de téléphonie et, à l'heure actuelle, le seul fournisseur de services de radiodiffusion télévisuelle par xDSL, détient une part de marché de 100 % sur cette plate-forme. Le CSA conclut néanmoins que Belgacom ne possède pas une puissance significative sur ce marché en raison de la pression concurrentielle considérable exercée par les opérateurs des marchés limitrophes, en particulier les câblo-opérateurs.

III. ÉVALUATION

La Commission a examiné la notification et les informations complémentaires qui lui ont été adressées par le CSA. Les mesures envisagées par le CSA relèvent de l'article 7, paragraphe 4, de la directive cadre et elles peuvent avoir des incidences sur les échanges entre les États membres⁹. La Commission a de sérieux doutes quant à la compatibilité des mesures envisagées avec le droit communautaire et, en particulier, avec les exigences énoncées aux articles 8 et 14 à 16 de la directive cadre, lus conjointement avec les articles 10 et 82 du traité CE.

Conformément à l'article 8, paragraphe 2, points b) et c), de la directive cadre, les ARN doivent promouvoir la concurrence dans la fourniture de services de communications électroniques, d'une part, en veillant à ce qu'aucune distorsion ni restriction n'affecte la concurrence dans le secteur des communications électroniques, et d'autre part, en encourageant des investissements efficaces en matière d'infrastructures et en soutenant l'innovation.

⁸ Cette information a été fournie par le CSA à la demande des services de la Commission (complément à la notification).

⁹ Cf. considérant 38 de la directive cadre. En particulier, l'imposition d'obligations réglementaires aux câblo-opérateurs et aux opérateurs d'antennes et de sites sur le marché de la radiodiffusion terrestre en raison de leur statut PSM pourrait porter atteinte à leur capacité de soutenir la concurrence avec les autres opérateurs, en ce compris ceux venant d'autres États membres qui peuvent entrer potentiellement sur le marché. De surcroît, une telle réglementation pourrait également avoir un impact sur les négociations entre les opérateurs concernés et les radiodiffuseurs, en ce compris ceux des autres États membres.

Conformément à l'article 15, paragraphe 3 de la directive cadre, les autorités réglementaires nationales doivent définir les marchés pertinents dans le respect des principes du droit de la concurrence. De plus, dans le cadre des analyses de marché et de la désignation des entreprises disposant d'une PSM en application des articles 14 et 16 de la directive cadre, les ARN doivent respecter le droit communautaire et tenir le plus grand compte des lignes directrices de la Commission sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché¹⁰.

À la lumière de la notification et des informations complémentaires fournies par le CSA, la Commission a de sérieux doutes qu'il puisse être conclu de manière certaine dans le respect des exigences énoncées aux articles 8 et 14 à 16 de la directive cadre, lus conjointement avec les articles 10 et 82 du Traité CE que :

- a) les câblo-opérateurs ALE-Télédis, Brutélé et Idéa(tel) occupent une position de PSM sur les marchés de gros correspondants pour les services de radiodiffusion par câble ;
- b) le marché de gros de la radiodiffusion télévisuelle terrestre en Wallonie et à Bruxelles est limité à des radiodiffuseurs émettant en langue française, et que la RTBF détient une position de PSM sur ce marché;
- c) la définition d'un marché régional pour la radiodiffusion télévisuelle par xDSL est limitée à la Wallonie.

A. Marchés de gros des services de radiodiffusion par câble

La Commission émet de sérieux doutes sur la désignation PSM d'Ale-Télédis, de Brutélé et d'Idea(tel). Alors que les câblo-opérateurs ont payé les fournisseurs de contenu afin d'obtenir l'accès aux programmes télévisés, y compris les chaînes non francophones tels que les programmes flamands ou étrangers, il semble que ces opérateurs, à l'instar de tout autre câblo-opérateur en Wallonie, n'ont généralement pas été en mesure de percevoir des principaux opérateurs de télévision des paiements pour la distribution de programmes, en dépit du fait qu'actuellement et en général les câblo-opérateurs wallons négocient collectivement ces contrats avec les fournisseurs de contenus.¹¹ Les câblo-opérateurs ont pu négocier des paiements uniquement pour un nombre très limité de chaînes, chacune réalisant une faible part d'audience, telles que les chaînes de télé-achat ou les chaînes cryptées payantes. L'incapacité des câblo-opérateurs à facturer aux radiodiffuseurs la livraison de programmes pose une solide hypothèse selon laquelle ces radiodiffuseurs disposent d'une puissance d'achat compensatrice.

Alors que les radiodiffuseurs cherchent à obtenir un accès aux services de diffusion, les câblo-opérateurs ont un avantage à inclure les principaux radiodiffuseurs dans leur offre de détail afin de réussir à vendre leurs bouquets. Cette dépendance mutuelle entre les radiodiffuseurs et les câblo-opérateurs aboutit dès lors à un équilibre du pouvoir de négociation. Par ailleurs, il convient de tenir compte que les câblo-opérateurs sont soumis à

¹⁰ 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 11.7.2002, p.6.

¹¹ En pratique, les contrats sont complexes. Les câblo-opérateurs négocient l'accès au contenu télévisé avec "les sociétés de droits d'auteur" qui gèrent les droits d'auteurs au nom des radiodiffuseurs.

des obligations de diffuser («must-carry») qui les empêchent de refuser aux radiodiffuseurs jouissant du statut «must-carry» l'accès à leur réseau. D'autre part, le CSA a confirmé l'absence de plaintes de radiodiffuseurs concernant l'accès aux réseaux câblés.

En outre, il n'existe aucune justification précise pour désigner Idea(tel) comme puissance significative sur le marché dès lors que des câblo-opérateurs de (petite) taille comparable ne sont pas considérés comme tels. Il apparaît que le critère sur lequel se base la décision du CSA tient au fait qu'Idea(tel) - à l'instar d'Ale-Télédis et de Brutélé - n'a jusqu'à présent pas appliqué les règles de séparation comptable prescrites par le «décret de la Communauté française sur l'audiovisuel». Toutefois, conformément à l'article 14 de la directive-cadre, un opérateur est considéré comme disposant d'une puissance significative sur le marché s'il se trouve dans une position comparable à une position dominante, c'est-à-dire s'il est en mesure de se comporter, dans une mesure appréciable, de manière indépendante de ses concurrents, de ses clients et, en fin de compte, des consommateurs. Une désignation en tant que puissance significative sur le marché ne doit pas être utilisée pour sanctionner le non-respect d'autres règles.

La Commission considère dès lors que le CSA n'a pas fourni à ce stade suffisamment de preuves et d'arguments pour appuyer la désignation d'Ale-Télédis, de Brutélé et d'Idea(tel) comme sociétés disposant d'une puissance significative sur le marché.

B. Marché de gros des services de radiodiffusion terrestre en Wallonie et à Bruxelles

Tout d'abord, la Commission émet des doutes quant à la définition du marché qui limite le marché de gros des services de radiodiffusion terrestre aux opérateurs utilisant des fréquences assignées par la Communauté française, c'est-à-dire les radiodiffuseurs émettant en langue française. Le CSA n'a pas fourni suffisamment de preuves de la raison pour laquelle les radiodiffuseurs émettant dans d'autres langues, telles que le néerlandais et l'allemand, répondraient à des conditions de marché différentes et de la raison pour laquelle la RTBF disposerait sur le marché d'une puissance moindre par rapport à de tels radiodiffuseurs.

Ensuite, la Commission n'est pas convaincue à ce stade que le CSA a fourni suffisamment de preuves et d'arguments pour appuyer la désignation de la RTBF comme puissance significative sur ce marché. Sur la base des informations fournies, le CSA n'a pas réalisé un examen approfondi des barrières techniques et économiques à la duplication des antennes et des sites de la RTBF, considérant que cette duplication est en principe susceptible d'être réalisée.

D'autre part, même si cette duplication n'était pas économiquement réalisable, le CSA n'a pas pris en compte la vaste majorité des ménages qui reçoivent actuellement les signaux TV par le câble. En raison de la concurrence potentielle exercée par la plate-forme câble prédominante, l'on pourrait penser que le réseau câblé accroît la puissance d'achat compensatrice des stations TV concurrentielles dès qu'elles cherchent à accéder aux antennes et aux sites de la RTBF.¹²

¹² Similaire à l'argument avancé par le CSA concernant le manque de puissance significative de Belgacom sur le marché des services de diffusion de télévision via xDSL.

C. Définition d'un marché régional pour la radiodiffusion télévisuelle par xDSL qui est limité à la Wallonie

A ce stade, la Commission considère que le CSA n'a pas fourni de preuves suffisantes pour justifier sa définition géographique du marché pour la radiodiffusion télévisuelle par xDSL. Malgré le fait que Belgacom, seul fournisseur de ces services en Belgique à l'heure actuelle, est actif au niveau national et transmet les programmes de télévision à travers toute la Belgique, le CSA prétend que les services de transmission par xDSL en Wallonie constituent un marché géographique séparé. Cependant, la notification ne présente pas une analyse suffisamment détaillée qui pourrait indiquer que les conditions de concurrence pour la fourniture de ces services en Wallonie pourraient différer des conditions qui apparaissent à Bruxelles et/ou en dans les Flandres.

Pour les raisons susvisées, la Commission émet de sérieux doutes quant à la conformité des arguments pour la désignation de «puissance significative sur le marché» et de la définition du marché avancés par le CSA avec les exigences établies aux articles 14 à 16 de la directive-cadre, ainsi qu'avec l'article 8(2) (b) et (c) de la directive cadre, lus conjointement avec les articles 10 et 82 du traité CE.

L'évaluation susmentionnée reflète la position provisoire de la Commission sur ces notifications particulières, et ne porte en rien atteinte à toute position qu'elle peut avoir vis-à-vis d'autres projets de mesures notifiés.

La Commission souligne que, conformément à l'article 7(4) de la directive-cadre, les projets de mesures ne peuvent être adoptés après un délai de deux mois.

Conformément au point 14 de la recommandation 2003/561/CE¹³, la Commission publiera ce document sur son site internet, ainsi qu'un avis invitant les parties tierces à formuler leurs remarques sur la présente lettre de doutes sérieux dans un délai de cinq jours ouvrables. La Commission ne considère pas les informations contenues ici comme confidentielles. Vous êtes invité à informer la Commission¹⁴ dans un délai de trois jours ouvrables suivant réception si vous considérez, conformément aux règles communautaires et nationales en matière de secret des affaires, que ce document contient des informations confidentielles que vous souhaitez voir supprimer avant sa publication. Une telle demande devra être justifiée.

Cordialement,
Pour la Commission,
Viviane Reding
Membre de la Commission

¹³ 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.

¹⁴ Toute demande doit être envoyée soit par courrier électronique: INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu, soit par fax: (32-2)298 87 82.