

*[traduction française]*

Contribution de Belgacom à la  
consultation publique du CSA, du Medienrat  
et du VRM portant sur

"l'accès *en gros* à la large bande/aux  
réseaux et les services de radiodiffusion"

14 novembre 2008

Belgacom remercie le CSA, le VRM et le Medienrat de la possibilité que lui offre la consultation publique relative "à la large bande et aux services de radiodiffusion" de faire part de sa contribution en la matière. Belgacom les remercie également de l'attention qu'ils voudront bien accorder à cette contribution.

Belgacom se propose tout au moins par la présente d'énumérer de manière exhaustive les remarques formulées au sujet du document de consultation soumis.

Belgacom souligne dès lors pour le bon ordre qu'elle transmet cette contribution sous réserve de tous ses droits et sans aucune reconnaissance préjudiciable.

## Questions relatives à la large bande

### **1. Application de la réglementation actuelle**

---

**Quelles sont vos impressions à propos de la mise en œuvre et de l'efficacité de la réglementation actuelle sur le marché de la large bande ?**

Sur la base de l'article 2 de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges, Belgacom a interjeté appel de la décision de l'IBPT du 10 janvier 2008 concernant le marché 11 (fourniture *en gros* d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques pour la fourniture de services à large bande et de services vocaux) et le marché 12 (fourniture *en gros* d'accès à la large bande) auprès de la Cour d'appel de Bruxelles.

La position de Belgacom concernant la réglementation actuelle du marché de la large bande telle que prévue dans ladite décision du 10 janvier 2008 est exposée dans le cadre de ce procès. Tous les points développés dans la présente réponse au document de consultation le sont sous réserve des droits de Belgacom et sans aucune reconnaissance préjudiciable, notamment, mais non exclusivement dans le cadre du recours précité.

Belgacom énumère ci-dessous trois de ses impressions les plus essentielles concernant la réglementation actuelle du marché de la large bande. Celles-ci sont développées plus loin dans la contribution.

1. Tout d'abord, la réglementation actuelle en matière de large bande, et plus particulièrement sa mise en œuvre, **se base**, de façon inappropriée, **exclusivement sur les opérateurs PSTN/DSL**.

Cette situation s'explique essentiellement par (i) **l'approche circulaire** actuelle de la définition des marchés pertinents et (ii) **l'absence de reflet de la réalité économique effective** dans la définition de ces marchés.

(i) À ce jour, la définition des marchés pertinents se base toujours, de façon inappropriée, sur la situation réglementée existante (tant en ce qui concerne la définition du marché de produits que la définition du marché géographique) pour finalement maintenir, voire étendre la réglementation existante en dépit d'un contexte modifié.

En outre, à aucun moment dans la suite de la procédure relative à l'analyse de marché et la désignation PSM, l'on ne parvient à reconnaître et adapter les limites d'une telle vision circulaire.

(ii) Dans le cadre réglementaire européen relatif aux communications électroniques, la première étape de l'analyse de marché, à savoir la définition des marchés pertinents de produits, ne constitue pas une fin en soi, mais une étape cruciale en vue de (pouvoir) apprécier la concurrence effective sur le marché dès le début de l'analyse et, ce faisant, dans l'ensemble de son déroulement ultérieur. Le tout, dans le but d'évaluer la nécessité d'une réglementation ex ante ayant pour objectif de remédier à un mauvais fonctionnement du marché (*market failure*).

*En l'espèce*, l'actuelle définition de marché réglementaire ne reflète cependant pas la réalité économique effective en la matière. Par conséquent, le degré de concurrence qui se produit réellement entre les services sur les différentes plateformes large bande n'est pas correctement pris en compte et cette situation conduit à une analyse qui tient compte de façon erronée des rapports de force économiques corrects entre les différents acteurs. Il n'est dès lors en aucun cas possible de déterminer à quel *market failure* effectif la réglementation ex ante imposée est supposée remédier.

En effet, la définition relative à l'infrastructure large bande n'a pas été correctement adaptée et mise en conformité avec la spécificité de la situation du marché local. Cependant, le nouveau cadre réglementaire en matière de communications électroniques de 2003 et 2007 contraint un régulateur à tenir compte de chaque contexte local spécifique et des développements de celui-ci dans l'analyse de marché réglementaire. Nous verrons que lorsque la spécificité de la situation du marché local sert de base à la délimitation du marché pertinent de produits, la réalité économique au sein de l'analyse de marché peut être correctement reflétée.

Dans le cas spécifique que nous analysons ici, il est inacceptable de se focaliser exclusivement sur la réglementation relative au réseau téléphonique PSTN/DSL et de nier, dans le cadre de la définition des marchés pertinents et du déroulement ultérieur de l'analyse de marché, la puissance significative sur le marché des câblo-opérateurs en termes de large bande et de télévision. Ce point de départ, source de distorsions de marché et de discrimination, ne peut en réalité contribuer à l'obtention d'une réglementation préparant le marché à fonctionner conformément aux lois générales du marché, en l'absence de réglementation sectorielle spécifique et d'une surveillance stricte.

2. En outre, la réglementation actuelle en matière de large bande comprend certains **manquements fondamentaux en termes de procédure et de méthodologie**, notamment l'absence de collaboration à part entière entre tous les régulateurs compétents au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et - comme nous continuerons à l'exposer dans le cadre de la présente - la prise en compte incorrecte de la deuxième recommandation de la Commission européenne concernant les marchés pertinents (description de la définition du marché (au niveau des produits et de la dimension géographique), test des trois critères, *greenfield approach*, etc.).

3. Enfin, la réglementation actuelle en matière de large bande a un impact essentiellement négatif sur la flexibilité concurrentielle du Groupe Belgacom. La réglementation actuelle empêche en effet Belgacom de moderniser ses réseaux, services et technologies de façon flexible et le plus efficacement possible afin de faire face à la concurrence féroce des câblo-opérateurs dans le domaine de la large bande et

de la télévision. Ces adaptations sont pourtant absolument nécessaires pour pouvoir répondre aux développements escomptés du marché et ce, au profit de l'utilisateur final et du service recherché par celui-ci.

Dans des régions telles que la nôtre, caractérisées par une concurrence très marquée au niveau de l'infrastructure, une analyse erronée du marché de la large bande serait lourde de conséquences. En effet, la dynamique spontanée du marché en termes de couverture et de pénétration de la large bande - grâce aux investissements par le biais des différentes infrastructures large bande - s'en trouverait paralysée.

## ***2. Approche de politique face au "triple play"***

---

- a. Existe-t-il en Belgique un marché "triple play" pertinent (fourniture d'accès internet, services de télévision et de téléphonie fixe groupés) ?***
- b. Le cas échéant, doit-il être réglementé ?***

Compte tenu des développements actuels du marché, il semble, en réponse à la question susmentionnée, que trop peu d'éléments significatifs soient disponibles pour pouvoir déterminer avec suffisamment de certitude si un marché pertinent de produits relatif au "triple play" peut être délimité.

Tout d'abord, une trop grande imprécision semble subsister au sujet du contenu du concept du "triple play" pour procéder, sur la base de celui-ci, à une analyse de substitution à part entière en vue de délimiter et de définir un marché pertinent de produits suffisamment stable.

En effet, bien que le concept du triple play soit de plus en plus utilisé dans différentes circonstances, son contenu n'est toujours pas clairement défini. Quels sont les trois services qui doivent (au moins) être regroupés pour pouvoir parler de triple play ? Doit-il toujours s'agir de services internet, de télévision et de téléphonie vocale (fixes) ou une offre triple play à part entière peut-elle se baser sur d'autres services ? Dans quelle mesure le caractère fixe par exemple du service de téléphonie revêt-il un intérêt (essentiel) ? En d'autres termes, accepterait-on d'utiliser le concept si un service de téléphonie mobile était proposé en lieu et place d'une version fixe ? Reconnaît-on une substituabilité suffisante entre ces "différentes formes" de triple play ou doivent-elles au contraire faire l'objet de marchés "triple play" distincts (p. ex. triple play "fixe" et "mobile") ?

Deuxièmement, il est difficile de déterminer comment un produit "triple play" devrait se comporter dans le cadre d'une analyse de substitution par rapport à une autre forme de multiple play, par exemple le "double play", le "quadruple play", voire plus (cinq, six éléments ?).

Troisièmement, dans quelle mesure est-il important d'acheter les différents éléments auprès d'un seul et même fournisseur/entreprise et sous quelle forme (packages de services/format) cet achat doit-il être effectué pour pouvoir parler de "multiple play" ? Est-il à cet égard suffisant/nécessaire d'acheter les différents éléments auprès d'un seul fournisseur/entreprise ou l'achat doit-il par ailleurs s'effectuer sous la forme d'un "package" déterminé ? Est-il en outre important que cette offre s'effectue dans le cadre

d'une "tarification uniforme" et cette tarification doit-elle en outre comporter ou non un avantage tarifaire par rapport aux éléments pris individuellement ? Dans l'affirmative, cet avantage tarifaire doit-il être "appréciable" pour être considéré en tant que tel ?

Enfin, le multiple play a fait son apparition voici un peu plus d'un an. Il a en outre été introduit sous diverses formes et de façon inégale dans différentes régions de notre territoire. À défaut d'analyse à part entière concernant l'achat et l'utilisation de ces services, et les raisons à cela, et à défaut de données chiffrées provenant du reste du marché, nous ne sommes pas en mesure pour l'instant de tirer des conclusions significatives en termes de définition de marché pertinent de produits et d'analyse de marché.

### ***3. Importance d'une plateforme câblée sur le marché de la large bande***

---

***a. La plateforme câblée doit-elle être prise en considération lorsqu'il s'agit de définir et d'analyser les marchés 4 et/ou 5 du point de vue de la large bande ? Veuillez motiver votre réponse.***

Dans le cas spécifique du marché de la large bande en Belgique, nous constatons un taux de pénétration omniprésent similaire tant sur le réseau de télévision par câble que sur le réseau PSTN. Les deux réseaux fixes proposent toutes les formes de communications à large bande. Par conséquent, comme nous l'exposons ci-dessous, ces deux plateformes doivent au moins être prises en considération pour la définition et l'analyse des marchés 4 et/ou 5 du point de vue de la large bande.

En effet, si le degré de concurrence entre les services proposés sur ces plateformes n'était pas pris correctement en compte dans le cadre d'une analyse réglementaire du marché, cette analyse prendrait en compte de façon erronée les rapports de force économiques corrects entre les différents acteurs.

Nous exposons ci-dessous comment ces deux plateformes doivent servir de base à une analyse réglementaire correcte du marché.

- 1) Tout d'abord, nous examinons brièvement sous (1), la situation spécifique des réseaux à large bande chez nous.
- 2) Ensuite, pour une bonne compréhension de la situation actuelle, il est indispensable de revenir brièvement, sous (2), sur l'origine de la réticence initiale (européenne) concernant le réseau de télévision par câble dans le cadre de l'analyse du marché. Nous verrons que cette "réticence" était motivée par le fait que les réseaux de télévision par câble, pour ce qui concerne la large bande, étaient bien souvent considérés à l'échelle européenne comme des nouveaux venus (de faible importance) sur le marché. Nous savons qu'il n'en est nullement ainsi dans notre cas spécifique. Depuis le nouveau cadre réglementaire de 2003 et 2007, tout régulateur est contraint de bel et bien tenir compte de telles circonstances nationales spécifiques. Il sera dès lors incorrect de parler dans ce contexte d'une "interdiction" européenne de reprendre intégralement le réseau de télévision par câble dans l'analyse réglementaire des marchés 4 et 5. Bien au contraire. Sous une application correcte du cadre réglementaire, cette

infrastructure doit être reprise intégralement dans l'analyse, voire soumise, au besoin, à une analyse distincte.

- 3) Enfin, nous analysons, sous (3), comment il convient de reprendre concrètement le réseau de télévision par câble dans l'analyse de marché, aussi bien au niveau de *détail* que de *gros*.

### **(1) Réseaux à large bande fixes**

Comparées à la moyenne européenne, les conditions de marché en matière d'infrastructures fixes chez nous sont assez spécifiques, étant donné l'existence d'au moins deux infrastructures concurrentes modernisées à part entière, utilisées pour fournir la gamme complète de services de communications électroniques. Il s'agit concrètement de deux "opérateurs historiques de réseau fixe", le premier basé sur les réseaux de télévision par câble et le second, sur le réseau traditionnel de télécommunications. Tous deux ont dû investir pour permettre les nouveaux services à large bande et devront procéder à de nouveaux investissements pour participer aux évolutions plus générales dans ce domaine.

- (x) D'une part, les câblo-opérateurs historiques. Ceux-ci disposent de réseaux de télévision par câble qui, initialement, étaient exclusivement destinés à l'émission de signaux TV analogiques (circulation unidirectionnelle – *broadcast* au sens initial du terme), mais qui entre-temps ont subi une mise à niveau complète afin de transporter également toutes les formes de signaux de communications électroniques (circulation bidirectionnelle), comme l'internet à haut débit et la télévision numérique interactive.

Historiquement, les réseaux de télévision par câble ont été les premiers à offrir des services à large bande. En Flandre, Telenet est considéré comme le premier acteur à avoir proposé l'internet à haut débit aux clients résidentiels. Belgacom a réagi à cette offre en proposant également l'infrastructure à large bande via la technologie DSL. Telenet souligne régulièrement qu'elle demeure de loin le leader du marché en termes d'infrastructure à large bande. Actuellement, le réseau de télévision par câble remplit en effet clairement un rôle de leader en Flandre et représente la majorité des raccordements large bande et à la télévision auprès des utilisateurs finaux.

- (xi) D'autre part, l'opérateur télécom traditionnel. Celui-ci dispose d'un réseau traditionnel de télécommunications qui, historiquement, transportait essentiellement des services traditionnels de téléphonie et qui, initialement, était adapté à la téléphonie vocale. Ce réseau est généralement connu du secteur sous le nom de PSTN (*Public Switched Telephone Network*).

Le réseau PSTN traditionnel a été adapté grâce à d'importants investissements, notamment dans la technologie DSL ("*Digital Subscriber Line*"), qui a permis d'offrir également l'internet à haut débit. Cette technologie permet d'accroître la capacité des câbles téléphoniques de cuivre dans la ligne d'accès du réseau PSTN traditionnel afin de pouvoir transporter rapidement des volumes élevés de données numériques. Elle permet aussi d'atteindre des vitesses et des largeurs

de bande plus grandes que sur le fil de cuivre PSTN "désuet", ce qui, en pratique, s'est notamment traduit par l'internet à haut débit et, depuis 2005, par la télévision numérique interactive.

En résumé, la libéralisation totale du secteur des communications électroniques et le phénomène de la convergence technologique ont fait en sorte que les deux "opérateurs historiques de réseau fixe" se sont dirigés vers le "domaine relevant traditionnellement de l'autre opérateur", en fournissant des services à large bande.

Nous notons pour le bon ordre qu'en plus de ces réseaux fixes, l'analyse relative au marché de la large bande doit également tenir compte des variantes *sans fil* et *mobiles*.

## **(2) Réticence initiale (européenne) concernant le "câble" ?**

Il y a dix ans, en 1998, le secteur des télécommunications de l'Union européenne a été totalement libéralisé : le marché des télécommunications a été entièrement ouvert à la concurrence. Parallèlement à cette totale libéralisation du marché, un cadre réglementaire européen central est entré en vigueur par le biais d'une série de directives européennes que chaque État membre a été tenu de transposer dans sa législation nationale.

**Cadre réglementaire de 1998** – Cette première version de la réglementation européenne relative aux télécommunications présentait deux caractéristiques générales sous-jacentes sur lesquelles - comme nous le verrons ultérieurement - les régulateurs se sont jusqu'à présent régulièrement basés. Dans de nombreux cas (comme chez nous), à tort toutefois, étant donné que la situation concrète des secteurs concernés a bien souvent subi de profonds changements ou (comme chez nous notamment) que la situation de la région concernée a toujours été "atypique" par rapport à la "moyenne européenne ou la situation majoritaire en Europe" sur laquelle se base cette réglementation européenne. Nous nous expliquons de façon plus détaillée ci-dessous.

- (x) Tout d'abord, le cadre réglementaire européen se concentrait essentiellement, de façon typique, sur "**les réseaux et les services traditionnels de téléphonie publique**", notamment le réseau de télécommunications qui transportait alors essentiellement des services traditionnels de téléphonie, le réseau *PSTN*. Cette réglementation allait cependant s'avérer être en décalage avec son temps peu après son entrée en vigueur. En effet, les "services traditionnels de téléphonie" ont très vite cessé de constituer les services les plus importants au sein du secteur des communications électroniques (en raison essentiellement de la croissance fulgurante de diverses formes de trafic internet et de données), tandis que les réseaux de télévision par câble, à l'instar des réseaux *PSTN*, ont également été en mesure d'offrir la gamme complète de services de communication, en raison du phénomène de convergence.
- (xi) En outre, cette première version de la réglementation européenne sur les télécommunications se basait dans une large mesure **sur le "modèle européen" moyen**. En effet, les principes sous-jacents de ces textes reflétaient ce que l'on pourrait qualifier de "*plus grand dénominateur commun*" des situations souvent divergentes sur les marchés des télécommunications des



différents États membres. En bref, les textes parlaient en effet quasi automatiquement du principe que l'opérateur de télécommunication "le plus important" doit *dans tous les cas et plutôt de manière exclusive* être l'opérateur PSTN. La réglementation s'est ainsi presque totalement concentrée sur l'opérateur PSTN, en l'occurrence Belgacom, dans notre pays.

Dans la grande majorité des États membres, le réseau PSTN était en effet le seul réseau de télécommunications présent et répandu. Généralement, ce point de départ de la réglementation européenne reflétait donc bien la situation de la grande majorité des États membres. Seul un nombre (très limité) d'États membres/de régions européennes connaissait aussi d'autres réseaux aussi performants que le réseau PSTN et un taux de couverture du territoire aussi développé que le réseau PSTN. Concrètement, il s'agit ici des réseaux de télévision par câble.

En raison de la situation décrite ci-dessus, applicable exclusivement au réseau PSTN traditionnel, la première version des obligations réglementaires européennes a été élaborée sans se pencher sur la situation spécifique de la concurrence au niveau de l'infrastructure qui était déjà effective dans un certain nombre de régions/États membres pris individuellement, grâce aux réseaux modernisés de télévision par câble.

En résumé, les auteurs de ce premier (à présent "ancien") cadre réglementaire européen (i) se sont initialement concentrés sur l'opérateur PSTN et (ii) ont appliqué à cet égard le "plus grand dénominateur commun" en Europe pour édicter des principes applicables au niveau européen. Ils ont dès lors accordé dans leurs textes une attention insuffisante à la situation spécifique principalement des réseaux de télévision par câble dans un certain nombre d'États membres/régions. Bien qu'il y ait été fait référence ci et là, la réglementation horizontale qui s'appliquerait dans tous les États membres ne tiendrait pas compte de cette situation spécifique.

**Cadre réglementaire de 2003** – Dans la deuxième grande vague de réglementation européenne (2003), la réglementation européenne en matière de "télécommunications" a été remaniée en un cadre réglementaire en matière de "communications électroniques". L'ensemble des services et réseaux de transmission - initialement "télécom" ou "média/radiodiffusion" - devait relever d'un seul et même cadre réglementaire.

Guidés par les principes du droit de la concurrence, les régulateurs se devaient à présent d'examiner très concrètement au moyen d'un cadre de notions flexible basé sur des "marchés pertinents", les mesures individuelles qui seraient nécessaires sur les marchés géographiques et les marchés pertinents de produits spécifiques dans leur propre État membre. Pour ce faire, une série de directives européennes à transposer dans la législation nationale ont été édictées et la Commission européenne a publié une première recommandation concernant les marchés pertinents. L'article 15 (3) de la directive cadre 2002/21/CE stipule ce qui suit :

*"Les autorités réglementaires nationales tiennent le plus grand compte de la recommandation [en matière des marchés pertinents] et des lignes directrices pour la définition des marchés pertinents correspondant aux circonstances nationales ["appropriate to national circumstances"], en*

*particulier les marchés géographiques pertinents sur leur territoire, conformément aux principes du droit de la concurrence."*

L'utilisation de ce concept de "marchés pertinents" (aussi bien du point de vue du produit que du point de vue géographique) conduit à la nécessité d'adapter les définitions de ces marchés aux caractéristiques de produits dans le contexte national spécifique et à la situation au sein de (sous-)régions déterminées. La recommandation fait tout particulièrement référence à cet égard au phénomène de convergence déjà cité, permettant à différents réseaux de mettre à disposition les mêmes services :

*"The definition of relevant markets can and does change over time as the characteristics of products and services evolve and the possibilities for demand and supply substitution change. This is particularly important where the characteristics of products and services are **continually evolving**, where new products and services appear and where the way in which such products and services are produced and delivered evolves as a result of technological development. The **convergence phenomenon where similar services can be delivered over different types of network is one example.**" (p. 5)*

Il importe à cet égard de garder à l'esprit que ces analyses doivent en principe toujours se baser sur la situation sur le marché des utilisateurs finaux, un principe qui a trop souvent été négligé, la réglementation existante ayant systématiquement servi de point de départ à la "nouvelle" analyse.

**Cadre réglementaire de 2007** – Nous verrons ci-dessous que la deuxième recommandation de la Commission européenne de novembre 2007, concernant les marchés pertinents, continue à mettre l'accent sur la prise en compte des circonstances spécifiques au sein d'un État membre, en particulier en ce qui concerne les marchés 4 et 5 de la large bande. Dans cette recommandation, la Commission européenne souligne d'ailleurs la situation particulière de certains pays en termes de large bande. *"Across the EU, cable represents 15.5% of broadband connections compared to 81.8% of DSL lines and its relative importance has been declining, **although broadband delivered via cable has a high market share in Malta, Austria, Belgium, the Netherlands and Portugal.**" (p. 34)*

Jusqu'il y a peu, l'IBPT faisait référence à une "interdiction" de la Commission européenne d'intégrer les réseaux de télévision par câble dans l'analyse du marché *de gros*. La non-acceptation à ce jour des réseaux de télévision par câble sur les marchés *de gros* en Belgique résulte toutefois du fait que l'IBPT n'adapte pas correctement les définitions des marchés pertinents pour l'infrastructure à large bande *de gros* et ne les met pas en concordance avec la spécificité de la situation du marché local. Ici, la situation ne correspond nullement au "plus grand dénominateur commun" en Europe.

Nous examinons ci-dessous pourquoi il n'est pas correct, en raison de la spécificité de la situation de marché que nous connaissons, de ne pas prendre en compte les réseaux de télévision par câble dans les marchés 4/5, sur la base du cadre réglementaire de 2003 et 2007. La situation économique concrète sur le marché de la large bande démontre en effet, de façon atypique si elle est considérée sous l'oeil européen, deux infrastructures similaires distinctes.

### **(3) Prise en compte du réseau de télévision câblée dans une analyse réglementaire du marché ?**

Ci-dessous, nous expliquons tout d'abord que si l'on tient bien compte de la spécificité de la situation en matière de large bande, l'on doit effectivement prendre en considération le réseau de télévision par câble dans la définition et l'analyse des marchés 4 et 5. Nous voyons en effet qu'en partant des caractéristiques spécifiques du marché *de détail*, il n'est pas correct de négliger le réseau de télévision par câble au niveau *de gros*.

Nous nous focalisons ensuite sur le marché 5 et expliquons comment la recommandation la plus récente, de novembre 2007, relative aux marchés pertinents impose à présent très clairement sur la base de la définition des marchés de la large bande *de gros* de reprendre le réseau de télévision par câble dans la définition et l'analyse du marché 5.

Les propos ci-dessous montrent dès lors qu'il n'est nullement correct de faire référence aujourd'hui en tant qu'autorité réglementaire nationale à une "interdiction" de la Commission européenne d'intégrer le réseau de télévision par câble dans l'analyse des marchés 4 et 5. En outre, il convient à cet égard de toujours prendre en considération les principes du cadre réglementaire, lesquels s'opposent clairement à l'exclusion de l'analyse de cette infrastructure, d'autant plus lorsque l'on constate que celle-ci joue en fait un rôle dominant sur le marché.

### **3.1. Marché de détail**

Les textes de la Commission européenne relatifs à la définition du marché pertinent soulignent la nécessité de prendre comme point de départ pour la définition et le recensement des marchés, la "**caractérisation**" des marchés *de détail*, compte tenu de la substituabilité du côté de la demande et de l'offre.

Il est entre-temps généralement admis qu'**au niveau de détail**, les différentes technologies et plateformes permettant de fournir l'accès à haut débit (en particulier via le réseau de télévision câblée et le réseau PSTN/DSL) font partie du même marché pertinent. En effet, la large bande sur le DSL et la large bande sur le câble coaxial se concurrencent bel et bien au niveau *de détail* et sont suffisamment substituables à partir d'un niveau *de détail*.

- **Utilisation équivalente** – Les directives de la Commission européenne renvoient entre autres aux caractéristiques objectives des produits "*leur permettant d'être tout particulièrement aptes à répondre à un besoin constant des consommateurs*". Sans se livrer ici à une nouvelle analyse détaillée du marché *de détail*, les offres actuelles de la large bande aussi bien sur le DSL que sur le câble coaxial s'avèrent toutes deux être particulièrement appropriées à répondre au même besoin constant des consommateurs.
- **Fonctionnalité équivalente** – Le marché pertinent de produits doit en outre être défini sur la base de termes spécifiques non technologiques et se baser dès lors sur la "fonctionnalité" des services concernés plutôt que sur le mode de transmission purement technologique. Les services peuvent en effet fournir une fonctionnalité équivalente tout en se basant sur un mix différent de technologies et/ou d'infrastructures de réseau (p. ex. la large bande sur le DSL et la large

bande sur le câble coaxial). *En l'espèce*, tant la large bande sur le DSL que la large bande sur le câble coaxial peuvent fournir des fonctionnalités équivalentes en termes de large bande.

La Commission européenne confirme ce point de vue dans sa deuxième recommandation concernant les marchés pertinents :

*"Experience under the market analysis and Article 7 review procedures so far indicates that at retail level broadband access services over these platforms, where available, generally belong to a single product market"* (p. 30)

### **3.2 Fourniture de détail comme base pour la fourniture de gros**

Il convient par conséquent sur la base de cette substituabilité au niveau de la fourniture *de détail* de parvenir à une conclusion similaire au niveau de la fourniture *en gros*. La deuxième recommandation concernant les marchés pertinents stipule en la matière :

*"the starting point for the identification of markets susceptible to ex ante regulation is the definition of retail markets over a given time horizon, taking into account demand-side and supply-side substitutability. Having defined retail markets, which are markets involving the supply and demand of end-users, it is then appropriate to identify the corresponding wholesale markets which are markets involving the demand and supply of products to a third party wishing to supply end-users."* (p. 6)

Le marché *de détail* doit effectivement servir de base et de point de départ à la délimitation du marché *de gros* pertinent.

Premièrement, la délimitation des marchés *de détail* pertinents précède logiquement la définition des marchés de commerce de gros pertinents, la demande de services en gros étant une demande dérivée (*derived demand*) de la demande de services destinés aux utilisateurs finaux. Une entreprise qui propose des services sur un marché spécifique aux utilisateurs finaux doit en effet produire elle-même les composants nécessaires (*self supply*), soit les acheter auprès d'un fournisseur sur le marché de commerce de gros. C'est pourquoi il convient de délimiter d'abord les marchés pertinents au niveau des utilisateurs finaux pour pouvoir sur cette base définir les marchés pertinents au niveau *du commerce de gros*.

Une raison particulière de la nécessité de définir dans tous les cas le marché *de gros* à la lumière du marché *de détail* réside dans le fait que la plus grande partie des activités *de détail* de ce secteur se basent en l'espèce sur une propre fourniture interne.

Deuxièmement, une raison supplémentaire de partir du niveau *de détail* pour définir le marché *de gros* pertinent est liée à la nécessité de tenir compte de la situation de marché sur le marché *de détail* pour examiner si l'imposition d'une réglementation *ex ante* pour la fourniture *en gros* se justifie. En effet, le fondement du cadre réglementaire des communications électroniques consiste à remédier à une situation de marché au niveau *de détail* caractérisée par un mauvais fonctionnement du marché (*market failure*), au moyen d'une intervention réglementaire basée sur la réglementation du commerce de gros appropriée et spécifique au secteur. Si les activités au niveau du commerce de gros sont dissociées du marché de détail, comme ce fut trop souvent le cas

précédemment, l'on aboutit inévitablement à une situation de marché artificielle, incapable de fonctionner correctement, et dès lors à des situations à éviter.

### **3.3 Marché de gros**

Compte tenu de la description des marchés *de détail* ci-dessus, il est désormais possible de définir des marchés *de gros* : un opérateur qui souhaite proposer une infrastructure à large bande à des utilisateurs finaux doit, au niveau du commerce de gros, avoir accès à un "canal de transmission vers l'utilisateur final".

Comme mentionné ci-dessus, la conclusion au niveau *de détail* était que les technologies et plateformes basées sur le DSL ou le câble coaxial relevaient du même marché *de détail* pour l'infrastructure à large bande. En raison notamment de la grande similarité des éléments, de la structure et de la couverture de réseau, ainsi que de la fonctionnalité *de gros* du réseau DSL et du réseau de télévision par câble, on serait donc raisonnablement en droit d'en déduire que ces deux réseaux relèvent des marchés *de gros* de la large bande.

À ce jour, l'IBPT n'est toutefois pas arrivé à cette conclusion. Il a refusé les réseaux de télévision par câble sur les marchés *de gros* 11 et 12. Cette situation tient au fait que l'IBPT n'adapte pas correctement les définitions des marchés pertinents pour l'infrastructure à large bande *de gros* et ne les met pas en concordance avec la spécificité de la situation du marché local.

Concernant l'exclusion du réseau de télévision par câble du marché 12 (fourniture *en gros* d'accès à large bande), l'IBPT a en outre fait essentiellement référence à une interprétation littérale de la définition. Précédemment, le marché 12 comprenait le marché de la fourniture *en gros* d'accès à large bande, décrit comme suit dans la première recommandation relative aux marchés pertinents de 2003 :

*"Ce marché concerne les accès à haut débit ("bit stream") permettant la transmission bidirectionnelle de données en large bande et la fourniture en gros d'accès sur d'autres infrastructures, si et quand ils offrent des ressources équivalentes à l'accès à haut débit."*

À l'époque de cette première recommandation, l'IBPT argumentait que le réseau de télévision par câble ne pouvait pas être assimilé à *"la fourniture en gros d'accès sur d'autres infrastructures"* et ne pouvait dès lors relever de cette définition, car il n'offre pas lui-même de manière active *"des ressources équivalentes à l'accès à haut débit"*. Les câblo-opérateurs ne procéderaient donc pas eux-mêmes à la fourniture *en gros* en externe d'accès à la large bande sur le marché. Ce raisonnement impliquait en outre que les "fournitures internes" (en particulier des câblo-opérateurs) ne pouvaient être prises en compte au niveau de la définition du marché pertinent de produits du marché 12 et que les "contraintes indirectes" (*indirect constraints*) avaient un impact insuffisant.

Indépendamment du fait que Belgacom conteste vivement l'interprétation de ce marché 12 évoquée ci-dessus, nous soulignons que la nouvelle (deuxième) recommandation concernant les marchés pertinents de 2007 contient une nouvelle définition de ce marché (le marché 12 étant remplacé par le marché 5). Nous n'allons pas entrer dans les détails de l'application erronée par l'IBPT de la définition du marché 12, mais nous expliquons ci-dessous pourquoi il convient bel et bien, dans le cadre de la deuxième

recommandation relative aux marchés pertinents, de prendre en compte le réseau de télévision par câble dans la définition et la délimitation du marché 5.

Tout d'abord, la description de la définition de marché pertinent a été profondément modifiée. En effet, le marché 5 (précédemment le marché 12) est défini comme suit dans la deuxième recommandation européenne de 2007 :

*"Ce marché englobe l'accès aux réseaux non physiques ou virtuels, y compris l'accès "bit stream" en position déterminée. Ce marché est situé en aval de l'accès physique qui relève du marché 4 ci-dessus, car la fourniture en gros d'accès à large bande peut être mise en place en utilisant cette ressource en combinaison avec d'autres éléments."*

La comparaison de cette définition du marché 5 à celle du marché 12 fait ressortir deux éléments.

Premièrement, la définition du marché 5 n'exige plus que "la fourniture en gros d'accès sur d'autres infrastructures" soit effective sur le marché, la partie de phrase "si et quand ils offrent des ressources équivalentes à l'accès à haut débit" mentionnée dans la description du marché 12 ayant été supprimée dans la description du marché 5.

Deuxièmement, dans la définition du marché à 5, la fourniture *en gros* d'accès à large bande ne doit pas être équivalente à l'accès à haut débit". En effet, dans la nouvelle définition, l'"accès aux réseaux non physiques ou virtuels" doit être compris dans l'une ou l'autre définition du marché pertinent de produits relatif à la fourniture *en gros* d'accès à large bande, que celle-ci soit "équivalente" ou non à l'accès à haut débit. Dans la définition, "l'accès "bit stream" en position déterminée" n'est plus en réalité qu'une illustration de ces "accès aux réseaux non physiques ou virtuels" (voir partie de phrase relative au marché 5 "y compris [...] en lieu et place d'"équivalent" dans le marché 12).

Concrètement, en ce qui concerne le marché 5, un test de substituabilité entre les services fournis en gros pour la large bande via le DSL, d'une part et via les réseaux de télévision par câble, d'autre part, tant du côté de l'offre que de la demande (faisabilité sur le plan technique, opérationnel et économique) donne lieu à une offre substituable. En effet, malgré des technologies sous-jacentes différentes, les éléments, la structure et la couverture du réseau ainsi que la fonctionnalité *de gros* sont généralement très similaires.

Nous renvoyons par ailleurs au considérant 4 de la deuxième recommandation relative aux marchés pertinents :

*"Après avoir défini les marchés de détail, on pourra aborder le recensement des marchés de gros pertinents. Si le marché en aval est approvisionné par une ou des entreprises intégrées verticalement, il ne peut y avoir de marché de gros (pour grossistes) en l'absence de réglementation. En conséquence, si le recensement du marché se justifie, il peut être nécessaire de concevoir un marché de gros fictif en amont." (souligné par nos soins)*

Concernant la fourniture *en gros* d'accès à large bande (marché de 5), on peut s'attendre à ce qu'il n'y ait pas de marché de gros (externe) (c.-à-d. *merchant*) en l'absence de réglementation. Conformément à l'explication donnée dans le considérant

susmentionné, on devrait donc construire en amont un marché de fourniture *en gros* d'accès à la large bande (*notional upstreammarkt*) reprenant tous les types de fourniture de large bande (fourniture tant externe (*merchant sales*) qu'interne (*captive sales*)), y compris dès lors la "fourniture interne" auprès des câblo-opérateurs.

Plus particulièrement dans l'analyse de marché actuelle qui fait l'objet de ce document de consultation où une grande partie des activités *de détail*, et donc la concurrence présente, se basent sur cette "propre fourniture" aussi bien pour la variante DSL que pour la variante câble, seule la prise en compte de la propre fourniture dès le stade de la définition du marché pertinent de produits peut permettre de prendre totalement en considération les conditions de concurrence effectives dans tout le déroulement de l'analyse ultérieure.

## **Conclusion**

Tous les motifs évoqués par le passé pour faire référence à une prétendue "interdiction" de la Commission européenne d'intégrer le réseau de télévision par câble dans l'analyse des marchés 4 et 5 ont par conséquent perdu tout fondement aujourd'hui. De plus, la nouvelle définition du marché 5 oblige de prendre en compte dans le cadre d'une analyse de substitution, le réseau de télévision par câble dans la définition du marché pertinent de produits et dès lors également dans l'analyse du marché. Même si tel n'était pas le cas, on ne voit pas pourquoi une analyse distincte ne pourrait être effectuée au sujet de la fourniture en gros des services pertinents qui sont techniquement possibles sur les réseaux de câbles.

Dans des régions telles que la nôtre, caractérisées par un réseau de télévision par câble très développé, une analyse erronée du marché de la large bande serait lourde de conséquences. En effet, la dynamique spontanée du marché en termes de couverture et de pénétration de la large bande - grâce aux investissements par le biais des différentes infrastructures à large bande - s'en trouverait paralysée.

## **Remarque**

Indépendamment de l'exposé ci-dessus, nous soulignons qu'il convient dans tous les cas d'examiner s'il est satisfait au "test des trois critères" concernant le marché 5 avant d'entamer toute procédure d'analyse du marché.

### ***b. Le dégroupage des réseaux de câbles est-il techniquement possible et économiquement viable ? Veuillez motiver votre réponse.***

Nous renvoyons à **[CONFIDENTIEL]** qui confirme que le dégroupage des réseaux de télévision par câble et la fourniture en gros d'autres types de services à large bande étaient techniquement possibles et économiquement viables. Nous n'avons pas connaissance d'une quelconque analyse approfondie qui contredirait ces propos.

La citation de la deuxième recommandation concernant les marchés pertinents n'est de ce fait pas applicable dans notre cas spécifique.

*"While upgraded cable systems have become more widely developed and deployed in some parts of the Community, such systems overall still have a limited coverage. Moreover, the unbundling of*

*cable networks at this stage does not appear technologically possible, or economically viable, so that an equivalent service to local loop unbundling cannot be provided over cable networks" (p. 31).*

**c. Quelle est l'importance des frais de commutation entre le réseau DSL et le câble coaxial pour un opérateur alternatif ?**

Comme le suggère la question, les frais (considérables) incombant à l'utilisateur *du marché de gros* en cas de commutation éventuelle entre les deux réseaux sont régulièrement avancés comme un argument de taille en faveur d'une non-substituabilité entre la large bande sur le câble coaxial et la large bande sur le DSL.

Dans sa deuxième recommandation concernant les marchés pertinents, la Commission européenne stipule par ailleurs ce qui suit :

*"For existing wholesale customers, migrating from DSL-based access to cable-based access would give rise to substantial switching costs so that switching is unlikely to occur in reaction to a small but significant non-transitory price increase."(footnote 37)*

Nous souhaitons formuler deux remarques sur ce point.

1. Premièrement, il est à noter que les frais de commutation entre un réseau DSL et un réseau de télévision par câble dans le cadre d'une "*greenfield approach*" correcte, à savoir l'analyse de la situation sur la base d'une "mesure de référence" (sans réglementation au sein du marché analysé et de ce fait sans aucune offre réglementée sur ce marché), constitue un critère inapproprié pour l'examen de la substituabilité. La situation de départ dans le cas d'une *greenfield approach* est dépourvue d'offres réglementées. Par conséquent, la commutation entre des offres (réglementées) existantes (en l'espèce, basées sur le DSL) et d'autres n'est dans ce cas pas à l'ordre du jour.

2. Deuxièmement, même si Belgacom n'est pas en position de répondre à cette question au moyen de faits et de chiffres, nous ne voyons pas d'obstacles insurmontables dans le chef d'un client BROBA efficace en vue de passer éventuellement à un autre réseau fixe dans le cadre de l'achat d'un service *de gros* à large bande, compte tenu d'une part, de la propre infrastructure de réseau limitée d'un client BROBA et d'autre part, des similitudes que présentent le réseau DSL et le réseau de télévision par câble en termes de fonctionnalité sous-jacente, de couverture et de structure.

En effet, les frais de commutation, dans la mesure où ils sont présents et considérables, semblent insuffisamment pertinents et judicieux pour soutenir une absence de substituabilité. Il semble par conséquent inapproprié de parler de frais de commutation considérables (ou, comme dans la recommandation, de "*substantial switching costs*").

Nous rappelons tout particulièrement à cet égard les similitudes que présentent dans notre cas spécifique un réseau DSL et un réseau de télévision par câble en termes de fonctionnalité sous-jacente, de couverture et de structure. Les circonstances spécifiques que nous connaissons ne nous permettent pas, dans notre cas spécifique, d'appliquer certaines positions de départ qui, dans la recommandation concernant les marchés pertinents, se basent sur un modèle européen moyen essentiellement différent. Ainsi, la



Commission européenne stipule dans sa deuxième recommandation concernant les marchés pertinents :

*"Experience under the market analysis and Article 7 notification procedures so far has indicated that, where cable networks exist, their geographical coverage is often limited and wholesale access to such networks does not constitute a direct substitute for DSL-based wholesale access products from the demand or the supply side, so that inclusion in the same product market is not justified."*  
(p. 34)

La situation telle que décrite dans cette citation se base sur la majorité des États membres et ne correspond pas à la situation spécifique que nous connaissons. On peut difficilement soutenir que la *couverture géographique* ("geographical coverage") des réseaux de télévision par câble est *limitée* ("limited"). Les similitudes que présentent dans notre cas spécifique un réseau DSL et un réseau de télévision par câble en termes de fonctionnalité sous-jacente et de structure ne permettent pas non plus d'affirmer que le DSL et le réseau de télévision par câble ne constitueraient pas des *substituts directs* ("direct substitutes") à la fourniture en gros de produits d'accès.

À noter également à ce sujet que la fragmentation des réseaux de câbles a disparu chez nous au profit de deux grands groupes apparus à la suite de différentes intégrations.

De nouveau, si l'on se base uniquement sur la situation existante, il n'y a aucun risque de s'en détacher et il est précisément impossible de remettre en question le cadre réglementaire mis en œuvre jusqu'à présent. Alors qu'il s'agit précisément d'un objectif du cadre réglementaire d'adopter une approche appropriée afin de parvenir, si nécessaire, à de meilleurs résultats et à un meilleur fonctionnement du marché (en l'absence de distorsions de marché et de discrimination).

#### **4. Accès de prochaine génération et réseaux de prochaine génération**

##### **a. Comment envisagez-vous le développement du marché des services à large bande au cours des prochaines années ?**

Il semble de plus en plus que les "marchés des services à large bande" connaîtront dans les prochaines années une ampleur et une portée sans précédent. Plusieurs facteurs cruciaux sont susceptibles de diriger le développement des marchés des services à large bande :

- Concernant les services à large bande en général, une demande croissante de **disponibilité**, d'un **accès rapide** à des formes divergentes de **contenu** (interactif) diversifié et de haute qualité (y compris sur le plan technique).
- Concernant plus spécifiquement la télévision, une évolution de l'utilisation et des attentes en termes de "norme", plus particulièrement une évolution accélérée vers de nouveaux services, comme la **"HDTV (MultiView)"**. Concernant plus spécifiquement les jeux, une évolution vers de nouveaux services, comme des **"jeux en haute définition"**.
- Pour les applications aussi bien résidentielles que professionnelles, une utilisation croissante d'**équipements convergés** qui fonctionneront (devront

fonctionner) sur la base du **protocole internet**. Les services à large bande ultrarapides s'avèrent de plus en plus constituer une nécessité fondamentale pour une économie moderne.

- Des incertitudes subsistent en termes de **disposition du consommateur de se tourner vers ("consumer willingness to take up")** des "nouveaux services" et **de payer ("consumer willingness to pay)** en échange de ces "nouveaux services".
- D'autres **acteurs et fournisseurs** évoluent sur la base des développements susmentionnés et incitent dès lors le reste du marché à évoluer également.

En résumé, les facteurs évoqués ci-dessus conduiront de plus en plus à un **besoin accru de rapidité et de largeur de bande (need for speed and bandwidth) sur l'autoroute de l'information**.

Belgacom se prépare dès lors à pouvoir répondre aux développements et aux attentes évoqués ci-dessus et à pouvoir intervenir sur ces futurs "marchés de services à large bande" compte tenu notamment de la concurrence acharnée au niveau de l'infrastructure que livrent tout particulièrement les câblodistributeurs. Ceux-ci possèdent clairement de l'avance en matière de fonctionnalités large bande et transforment ou sont capables de transformer leurs réseaux plus rapidement afin de pouvoir répondre au *besoin accru de rapidité et de bande passante (need for speed and bandwidth)*.

En effet, il est nécessaire de continuer à réaliser des investissements considérables dans le réseau de Belgacom en vue de faire face aux offres du leader du marché en matière de large bande et de télévision. Ce constat prévaut particulièrement lorsqu'il s'agit d'élargir le degré de couverture de la télévision et de certaines applications internet à large bande à (très) haut débit et de permettre la fourniture de certains services en matière d'internet large bande et de télévision via son réseau (par ex. la télévision à haute définition).

C'est pourquoi Belgacom investit à un rythme rapide tout particulièrement dans une nouvelle variante de la technologie DSL, appelée VDSL (Very High Digital Subscriber Line), la technologie ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) étant soumise à certaines contraintes en termes de bande passante/capacité/débit, surtout si l'on considère l'avenir. La technologie VDSL offre une bande passante/une capacité/un débit beaucoup plus élevés. Toutefois, sa mise en œuvre nécessite l'installation d'un très grand nombre de lignes à fibre optique et l'introduction de nouvelles technologies de transmission sur le réseau. Une telle adaptation représente des investissements colossaux en infrastructure et en appareillage, qui impliquent des risques financiers énormes.

Soulignons dans cette perspective que les investissements qu'il est prévu de consacrer au réseau PSTN, p. ex. en matière de VSDL, n'aboutiront dans un premier temps qu'à un niveau de couverture limité, tandis que le réseau de télévision par câble dispose déjà d'un taux de couverture presque total pour des services similaires et par rapport au VSDL, est en mesure d'intégrer très rapidement des fonctionnalités permettant de répondre au *besoin de rapidité et de bande passante*.

Par conséquent, les passages vers l'IP et le VDSL2 que connaît actuellement Belgacom sont le minimum de ce qui sera nécessaire pour répondre aux développements évoqués ci-dessus sur les marchés des services à large bande.

**b. Qu'attendez-vous de la réglementation future en la matière ?**

Belgacom renvoie tout d'abord à sa contribution à la consultation publique de l'IBPT relative aux APG/RPG de début 2008 ainsi qu'à sa contribution et celle de l'ETNO dans le cadre de la consultation publique lancée par la Commission européenne au sujet de la proposition de recommandation européenne en matière de réseaux de prochaine génération.

Belgacom tient en outre à signaler d'une manière générale **trois éléments essentiels** à prendre en considération dans les décisions stratégiques concernant la réglementation éventuelle en matière d'APG/RPG.

Premièrement, la réglementation dans un environnement APG doit se limiter à des **goulets d'étranglement (bottlenecks) permanents non répliquables**.

Récemment, dans sa deuxième recommandation concernant les marchés pertinents, la Commission européenne évoquait la non-répliquabilité comme motif sous-jacent justifiant la réglementation.

*"Where the metallic local loop is shortened and where the access seeker has no infrastructure of its own to replicate the former (longer) loop and **where no alternative infrastructure is likely to become available to allow such replication** then access to either ducts or alternative network elements must be considered in order to make access to the local loop meaningful." (p. 32)*

Pour examiner si et dans quelle mesure des éléments d'un réseau APG peuvent être qualifiés de *goulets d'étranglement* permanents non répliquables, il est essentiel d'analyser tous les réseaux présentant des "caractéristiques" similaires à un APG. Si nous l'appliquons à la situation dans différentes régions de notre pays, nous devons reconnaître qu'en ce qui concerne la qualification de réseau présentant les "caractéristiques d'un APG", il convient également de prendre au moins les réseaux de télévision par câble en considération dans l'analyse, compte tenu de la vitesse et de la largeur de bande que ces réseaux à haut débit permettent d'ores et déjà et seront en mesure d'offrir de façon croissante et accélérée à l'avenir.

Pour pouvoir continuer à valoriser les atouts uniques dont disposent aujourd'hui certaines régions, il est dès lors crucial de garantir des conditions homogènes ("**level playing field**") entre infrastructures de réseau concurrentielles équivalentes (concrètement, entre le réseau de télévision par câble et le réseau télécom), offrant les mêmes opportunités d'investissement.

À cet égard, la Commission européenne a mis en exergue ce qui suit, dans son "article 7 brief" à la suite de l'analyse du marché 11/12 réalisée par l'IBPT en janvier 2008 :

*"Nevertheless, the Commission, whilst acknowledging that the remedies proposed by IBPT in the WBA market guarantee access to high speed broadband technologies (including VDSL), invites IBPT to reassess market conditions in view of guaranteeing a **level playing field in the future NGN environment**."*

Il est important dans ce contexte de rappeler brièvement le concept de neutralité technologique, à savoir l'obligation qui incombe aux régulateurs de tendre vers une réglementation neutre sur le plan technologique. La réglementation ne peut pas ni imposer ni privilégier un certain type de technologie. Il est difficile de concilier le traitement différent des opérateurs qui proposent des réseaux et des services de communications électroniques dans des conditions comparables et le principe d'une réglementation technologiquement neutre.

Dans le cas spécifique que nous analysons ici, il est inacceptable de se focaliser exclusivement sur la réglementation relative au réseau téléphonique PSTN/DSL et de nier, dans le cadre de la définition des marchés pertinents et du déroulement ultérieur de l'analyse du marché, la puissance significative du marché en termes de large bande et de télévision des câblodistributeurs.

Un dernier élément au sujet des présumés *goulets d'étranglement (bottlenecks)* concerne les *conduites (ducts)* et les *droits de passage (rights of way)*. Dans sa deuxième recommandation concernant les marchés pertinents, la Commission européenne stipule sur ce point :

*"Incumbents and cable TV companies can use their existing ducts and rights-of-way to minimise these costs. Other competitors do not have the same advantages, except in rare cases where they may be granted access to other utilities' facilities."*

Nous formulons trois remarques à ce sujet.

- Dans le cas spécifique de Belgacom, il est inapproprié de parler d'"existing ducts".
- Tout opérateur de réseau dispose, sur la base de la législation pertinente, des droits de passage ("rights of way") dont il est question dans cette citation. Aucuns droits de passage ("rights of way") particuliers/exclusifs ou préférentiels ne sont accordés à l'opérateur historique ("incumbent") ou aux câblodistributeurs ("cable TV companies") en Belgique.
- Il convient tout au moins en la matière d'examiner si et dans quelle mesure les "other utilities facilities" disposent de "ducts" avant d'imposer des obligations (asymétriques) (exclusivement) au "DSL incumbent".

Deuxièmement, les éventuelles formes de réglementation dans un environnement APG ne peuvent aller à l'encontre des **développements innovants nécessaires** ni supprimer les facteurs incitant (*incentives*) à **investir en vue d'une concurrence durable en matière d'infrastructure**.

Un des objectifs les plus essentiels de ce cadre réglementaire consiste à garantir aux acteurs du secteur des communications électroniques les incitants nécessaires (*incentives*) pour investir dans l'infrastructure de réseau, aujourd'hui tout particulièrement dans l'infrastructure à large bande, étant donné qu'une concurrence effective au niveau de l'infrastructure offre les perspectives adéquates en termes de fonctionnement du marché concurrentiel du secteur des communications électroniques. Une telle concurrence dynamique au niveau de l'infrastructure offre la meilleure garantie pour réaliser l'économie de la connaissance numérique et la société de l'information.

Dans le cadre de l'APG, il convient en outre de tenir compte de deux éléments spécifiques.

Tout d'abord, les investissements considérables à réaliser au niveau *upfront* afin de parvenir à un réseau APG à part entière. Il doit s'agir d'investissements à fonds perdus ("*sunk*"), dans un contexte de grande incertitude en termes de *disposition du consommateur à se tourner vers et à payer en échange* de "nouveaux services" basés sur un réseau APG.

Ensuite, la nécessité économique pour un opérateur APG de pouvoir, en tant qu'opérateur efficace, modifier l'affectation de certains éléments de l'ancien réseau (devenu désuet) afin de réaliser des économies permettant d'amener les coûts à un niveau égal ou inférieur aux investissements. Les interventions réglementaires ne peuvent avoir pour effet, lors de l'orientation vers un réseau basé sur un APG/RPG, de rendre impossibles les économies nécessaires qu'un opérateur efficace se doit de réaliser pour garantir dans la pratique la faisabilité économique de la conversion au moyen d'un *business plan* sain.

Troisièmement, il est crucial en cas de réglementation éventuelle **de ne pas soumettre simplement à l'"ancienne réglementation"** les nouveaux investissements d'envergure dans l'infrastructure, de la même manière que l'on a soumis des investissements antérieurs à la réglementation **dans un contexte totalement différent**.

Le contexte est foncièrement différent à différents égards. Si les investissements APG/RPG concernent d'autres types de réseaux que certains déjà présents avant la libéralisation totale du marché des télécommunications, ils sont d'une ampleur sans précédent et réalisés dans un environnement entièrement libéralisé, disposant d'un apport financier entièrement propre et soumis à des risques économiques et financiers effectifs provenant du marché.

Concernant plus spécifiquement le VDSL, il convient dans notre cas, de nous soucier tout particulièrement du contexte de marché dans lequel de tels investissements VDSL s'effectuent, à savoir en réaction à une situation de concurrence au niveau de l'infrastructure entre le réseau de télévision câblée et le réseau PSTN. Imposer de la sorte, sans autre forme de procès, des obligations réglementaires sur la base par exemple d'une orientation axée sur les coûts de nouveaux investissements de ce type revient à ne tenir aucun compte de la nécessité de conférer aux deux réseaux une force de frappe égale, avant tout pour permettre au réseau PSTN de tenir tête au réseau de télévision câblée, qui dispose d'une puissance significative sur le marché.

Dans les textes actuels de l'analyse du marché, l'IBPT renforce la réglementation existante en étendant tout simplement l'obligation de *bit stream* existante et s'appliquant aujourd'hui à l'ADSL à toutes les nouvelles formes de l'ADSL et du VDSL, au mépris des considérations relatives à la nécessité de stimuler les nouveaux investissements, en particulier ceux qui ont précisément pour but d'attiser la concurrence entre les infrastructures existantes et les réseaux de télévision câblée.

L'IBPT fonde cet élargissement sur une analyse incorrecte du marché.

1. **Détail** – Selon l'IBPT, les différentes offres DSL pratiquées au niveau de détail poursuivent toutes les mêmes types d'objectifs (en présentant, le cas échéant, une forme évoluée d'une version antérieure) et font donc toutes partie du même marché *de détail*. Toutefois, une analyse de substitution digne de ce nom aboutirait au constat que pour ce qui est de la demande et considérées sous l'angle des propriétés objectives, des besoins de l'utilisateur et des applications visées pour les services basés sur ces diverses formes de technologie DSL, ces différentes offres ne peuvent être toutes considérées à la même aune (pensons, par exemple, à la technologie HDTV, qui n'est disponible que via le VDSL, etc.), et qu'au niveau de l'offre, ces différents produits ne peuvent être proposés de la même manière sans autre forme de procès.

En tout état de cause, la Commission européenne a d'ores et déjà souligné, dans sa première recommandation concernant les marchés pertinents, que les obligations réglementaires associées à une infrastructure déterminée ne pouvaient être transférées sans autre forme lorsqu'elles impliquent une mise à niveau de cette infrastructure, en particulier si le but consiste à pouvoir fournir de nouveaux services.

*"Le fait qu'une obligation soit imposée à une entreprise puissante sur le marché pour un type particulier d'infrastructures (par exemple, la boucle locale métallique) n'implique pas qu'une obligation parallèle sera appliquée lorsque les réseaux et infrastructures seront modernisés, par exemple en vue (d'être à même) de fournir de nouveaux services." (recommandation, p. 17)*

Le considérant 7 de la deuxième recommandation concernant les marchés pertinents souligne également ce qui suit dans ce domaine :

*"L'émergence de nouveaux services de détail peut donner naissance à un **nouveau marché de gros dérivé** dans la mesure où ces services de détail ne peuvent être fournis en utilisant les produits de gros existants."*

Concernant l'analyse de substitution entre différentes technologies DSL, la Commission européenne stipule dans cette recommandation que d'expérience, elle ne s'est pas vu soumettre de cas à ce jour où par exemple le VDSL et l'ADSL relèveraient de marchés différents, mais que chaque régulateur est tenu d'effectuer cet exercice *au cas par cas (on a case by case) et sur la base des circonstances nationales (on the basis of national circumstances)*.

*"within the category of DSL-based services, there is no evidence suggesting that retail broadband services using ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL or other DSL technologies would not be part of a single product market. However, when defining markets taking into account this Recommendation, NRAs should analyse **on a case-by-case basis substitutability** of services provided using these various technologies, thereby taking the principle of technology-neutral regulation as a starting point."*

*"To satisfy retail demand, wholesale broadband access services over any DSL technology appear to be substitutable, (subject to any constraints imposed by network capabilities or the speeds enabled by the prevailing technology), provided that any actual or perceived switching costs for end-users are not excessive. **It remains open to individual NRAs to examine this issue in further detail on the basis of national circumstances.**" (p. 35)*

Contrairement à ce que la Commission européenne spécifie ci-dessus, l'IBPT n'a effectué aucune analyse de substitution *au cas par cas sur la base des circonstances nationales*. Cette analyse revêt toutefois une importance cruciale lorsque l'on sait que les investissements dans l'infrastructure VDSL sont en effet tout particulièrement dictés

par la nécessité de pouvoir proposer de nouveaux services et formuler ainsi une alternative aux services que le réseau de télévision câblée est déjà en état de proposer.

2. **Niveau de gros** - En ce qui concerne le niveau de gros également, l'IBPT considère que l'on peut étendre tout simplement la réglementation existante en matière d'ADSL par exemple, au VDSL par exemple, mais s'abstient d'étayer cette hypothèse. Selon l'IBPT, un opérateur présent sur le marché d'accès au débit binaire (pour l'ADSL) est en mesure de formuler, sans investissements considérables (sic), une offre d'accès au débit binaire pour tous les services *en gros* à haut débit qu'il propose. L'IBPT part du principe que lorsqu'un opérateur est présent simultanément sur le marché *de détail* du VDSL et sur le marché d'accès au débit binaire, il dispose de l'infrastructure nécessaire pour les services d'accès au débit VDSL binaire et que pour cette raison, cet opérateur doit formuler une offre pour le débit VDSL binaire.

Dan son avis du 25 mars 2006 relatif au projet de décision de l'IBPT concernant les marchés 11 et 12, le Conseil de la concurrence estimait également qu'il serait inapproprié de soumettre les investissements VDSL de Belgacom à réglementation, comme le propose l'IBPT dans son projet de décision. L'avis formulé par le Conseil est très clair à ce sujet (§73 - §78). Il constate que les investissements VDSL prennent la forme d'un ensemble d'investissements en technologies innovantes (VDSL, ADSL2+, EURODOCSIS 2.0). Il conclut, en se fondant sur un diagnostic de la concurrence sur le marché *de détail* de la large bande, que les obligations réglementaires prévues par l'IBPT sont inadaptées "*car non fondées sur la nature du problème constaté et contraires au principe de neutralité technologique, ni proportionnées ou justifiées au regard de l'objectif d'encouragement des investissements efficaces en matière d'infrastructures et de soutien à l'innovation.*"

Le Conseil base ses constatations sur un certain nombre d'éléments factuels cruciaux issus de la situation concrète du marché de la large bande, que nous avons déjà soulignés à plusieurs reprises ci-dessus, notamment le fait (i) que la part de marché de Belgacom sur le marché de la large bande ne dépasse pas 50 % (elle n'atteint même que 35 % en Flandre !) et (ii) que les réseaux de télévision par câble constituent en Belgique une infrastructure d'accès alternative à part entière, avec une part de marché supérieure à 35 % (plus de 50 % en Flandre !) sur le marché de la large bande. Enfin, le Conseil indique que l'IBPT aurait dû recourir à une "**option wait and see**" de préférence à une intervention régulatrice *ex ante* qui risque de perturber la concurrence par innovation dans ce marché émergent".

**c. Quelles seront les différences techniques entre la mise en œuvre d'un service de radiodiffusion sur xDSL (ADSL 2+) et sur un "RPG/APG" ?**

Nous exposons ci-dessous les trois différences techniques essentielles entre l'utilisation de l'ADSL2+ dans le réseau d'accès, d'une part, et l'APG actuel chez Belgacom (à savoir FTTC/VDSL), d'autre part.

Dans les deux cas, le réseau d'accès utilise la technologie xDSL, mais de manière différente.

Nous n'aborderons pas les vitesses concrètes de téléchargement en amont et en aval, les profils ou les distances physiques, ces éléments pouvant varier considérablement (théorie vs pratique, choix en termes de garanties de qualité, évolutions technologiques, etc.). Nous expliquons brièvement que tout particulièrement les implémentations pratiques du VDSL dans le réseau et l'appareillage (terminal) se basent (doivent se baser) sur des paramètres spécifiques à Belgacom.

1. Premièrement, le *débit binaire* et donc la largeur de bande que peuvent proposer les services APG actuels de Belgacom (à savoir le VDSL) sont nettement plus élevés que ceux pouvant être proposés par le biais de l'ADSL2+.

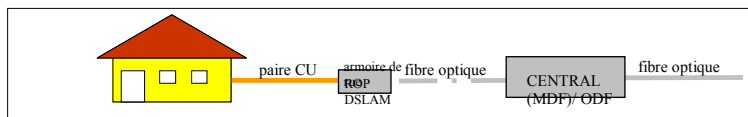
Cette différence est due essentiellement aux fréquences utilisées. Dans le cas de l'ADSL2+ (ETSI TS 101 270-1 (2004)), le spectre est utilisé jusqu'à environ 2,2 MHz, tandis que dans le cas du VDSL2 (ITU-T standard G.993.2), le spectre utilisé est plusieurs fois supérieur, jusqu'à environ 8,5 MHz (voire jusqu'à 12 MHz). Étant donné que le VDSL utilise davantage le spectre disponible, il permet un *débit binaire* plus élevé. Mais plus le *débit binaire* demandé est élevé, plus la distance sur laquelle il pourra être transmis est en principe courte.

2. Comme nous l'avons dit, le VDSL utilise davantage le spectre et utilise donc des fréquences plus élevées que l'ADSL2+. Étant donné qu'en cas de hautes fréquences, le phénomène d'"affaiblissement" (*attenuation*) est plus élevé qu'en cas de basses fréquences, la distance de transmission d'un signal dans les hautes fréquences est plus courte.

Il s'agit donc de réduire la distance sur laquelle le VDSL est utilisé.

Généralement, dans le cas de l'ADSL2+, le signal DSL est envoyé sur le fil de cuivre entre le central (local exchange (LEX)) et l'utilisateur final.

Dans le cas du VDSL, une fibre optique au lieu d'un raccordement cuivre doit généralement être utilisée dans la partie *local loop* entre le central et l'armoire de rue (voir ligne en pointillés). En outre, il convient d'installer à côté de l'armoire de rue (borne de répartition), une nouvelle armoire (ROP - Remote Optical Platform) qui abrite le dispositif DSL (qui se trouvait à l'origine dans le central) et où la technologie VDSL est placée sur la ligne de cuivre.



3. Enfin, le transport s'effectue différemment dans le réseau d'accès sur ADSL2+ et sur VDSL2. Dans le cas de l'ADSL2+, la ligne d'accès est en principe toujours basée sur l'ATM, tandis que l'agrégation sur la ligne d'accès dans le cas du VDSL2 est ETHERNET.

La constatation que nous pouvons en tirer est que le FTTC/VDSL2 est techniquement capable de soutenir complètement des services de radiodiffusion au sens de services radio et de télévision (au moins 2 flux en qualité HD), contrairement à l'ADSL2+.



Belgacom en a toujours été parfaitement consciente. C'est la raison pour laquelle elle a exclusivement utilisé l'ADSL2+ soit sur une base temporaire (jusqu'à ce que le VDSL2 soit disponible et opérationnel), soit comme unique alternative là où le VDSL2 n'est pas disponible.

## **5. Différents marchés géographiques en Belgique ?**

---

### **a. Quel(s) est (sont), d'après vous, le(s) marché(s) géographique(s) pertinent(s) (en Belgique) ?**

Comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous, la spécificité des différentes situations de marché et la réglementation indiquent que les régions **Wallonie, Bruxelles et Flandre** (avec, le cas échéant, une autre région distincte pour la Communauté germanophone) pourraient au moins être délimitées en Belgique en tant que marchés géographiques distincts au niveau sous-national. Comme nous le rappelons ci-dessus, il est toutefois encore plus important de prendre bel et bien en compte les différences mutuelles entre régions.

### **b. Dans quelle mesure l'analyse du marché doit-elle prendre en compte les différences géographiques ?**

Dès que le marché pertinent de produits a été délimité, l'étape suivante consiste à définir l'étendue géographique du marché. Un régulateur ne sera en mesure d'apprécier correctement l'existence d'une concurrence effective sur ce marché que lorsque l'étendue géographique du marché de produits aura été délimitée.

Il est à noter sur ce point que la définition du marché géographique pertinent est un moyen permettant de mesurer la puissance économique d'une entreprise, sur la base d'éléments réellement pertinents sur le plan géographique. En d'autres termes, il y a lieu d'éviter d'évaluer la puissance des différents acteurs au moyen d'éléments géographiques non pertinents pour l'appréciation de la puissance économique desdits acteurs.

Il est essentiel de délimiter correctement le marché géographique pertinent pour assurer le bon déroulement de l'analyse du marché. À défaut, nous obtenons une image déformée de la situation économique réelle sur le terrain, du poids correct des différents acteurs sur le terrain et de la pression concurrentielle concrète qu'exercent mutuellement ces acteurs.

### **c. D'après vous, quels sont les éléments qui justifient les différences ?**

La principale critique concernant le marché géographique purement national tel qu'utilisé jusqu'à présent par l'IBPT est qu'il néglige les situations de marché très spécifiques en Belgique qui varient fortement d'une partie à l'autre du territoire. Dans ce contexte, il n'est pas non plus suffisamment tenu compte de l'existence effective de différences et de l'effet prolongé de la concurrence d'une zone à une autre.

## **Éléments permettant de délimiter les marchés géographiques**

La définition du marché géographique pertinent s'effectue sur la base de la combinaison des trois éléments ci-dessus :

- (i) la zone couverte par un réseau ;
- (ii) des instruments légaux et autres instruments réglementaires ;
- (iii) l'examen des zones à l'intérieur desquelles les conditions de concurrence sont semblables ou suffisamment homogènes et pouvant être distinguées des zones voisines, caractérisées par des conditions de concurrence nettement différentes.

1. **Réseau** - Tout d'abord, la définition du marché géographique pertinent s'effectue sur la base de la zone couverte par un réseau.

Si nous voulons analyser la position des réseaux de télévision par câble du point de vue géographique, il importe de savoir qu'il s'agit d'acteurs typiquement régionaux, actifs dans des zones clairement délimitées sur le plan géographique. C'est dès lors cette zone délimitée qui, conformément au *fondement* susmentionné de la définition du marché géographique, doit servir de référence pour évaluer la position du réseau de télévision par câble. En effet, l'examen de la "part de marché" des réseaux de télévision par câble au niveau national aurait pour effet de diluer automatiquement la part de marché de façon artificielle à un niveau (inférieur incorrect). Cette valeur inférieure est obtenue en tenant compte (également) d'(autres) câblodistributeurs qui proposent des services uniquement dans leur propre zone délimitée et qui dès lors ne constituent pas de concurrence directe pour le câblo-opérateur faisant l'objet de l'analyse. En effet, les produits et services d'un câblo-opérateur ne sont pas des substituts géographiques pour les activités d'un autre câblo-opérateur.

La dilution des parts de marchés des acteurs en utilisant des délimitations géographiques qui vont au-delà de la région couverte par le réseau d'acteurs typiquement régionaux ne permet pas de prendre correctement en compte la puissance économique effective de cet acteur dans l'analyse du marché.

Même si nous reconnaissons que la citation ci-dessous est extraite d'une décision portant sur la concentration d'activités, plus précisément la reprise par Telenet des réseaux des intercommunales mixtes (en 2001), il est utile dans l'analyse du critère actuel de faire référence au Conseil de la concurrence, qui précisait en matière de marché géographique pertinent :

*Le Conseil est d'avis que le marché géographique pertinent en matière de capacité pour la téléphonie vocale et l'accès à internet est la Flandre et non la Belgique. Le Conseil déclare effectivement que dans une perspective de concurrence, bien que les marchés dans les secteurs concernés soient généralement définis comme des marchés nationaux, force est de constater dans le cas présent que le téléphone et internet sont proposés uniquement en Flandre de façon si générale via le câble et que ce n'est qu'en Flandre que les deux concurrents Telenet et BELGACOM s'opposent, étant donné que Telenet propose le téléphone et internet via le câble uniquement en Flandre.*

En effet, bien que cette citation soit extraite d'une décision relevant du droit de la concurrence, elle constitue un précédent important dont il doit également être tenu compte dans une définition du marché géographique pertinent *ex ante*, étant donné notamment qu'il convient, dans ce contexte également, de suivre les principes du droit de la concurrence en matière de définition du marché. La deuxième recommandation

concernant les marchés pertinents précise à ce sujet : "*NRAs and competition authorities, when examining the same issues in the same circumstances and with the same objectives, should in principle reach the same conclusions.*" (p. 6)

Si l'on souhaite en effet analyser la position et la puissance économique d'un câblo-opérateur déterminé, la zone délimitée de ses activités doit servir de référence, conformément au *fondement* susmentionné de la définition du marché géographique.

2. **Instruments réglementaires** - Deuxièmement, la définition du marché géographique pertinent s'effectue traditionnellement sur la base de l'existence d'instruments légaux et autres instruments réglementaires.

La répartition des compétences entre le niveau fédéral et le niveau communautaire donne lieu dans notre pays à différentes régions disposant chacune de leurs propres instruments légaux et réglementaires et de leurs propres objectifs politiques en matière de réglementation. Il est clair que l'on se baserait par conséquent sur une "fiction institutionnelle" si l'on supposait que le cadre réglementaire en matière d'infrastructure large bande revêtait encore un caractère tout à fait homogène sur l'ensemble du territoire national.

Nous l'admettons, les règles en matière de communications électroniques s'inspirent dans une large mesure du cadre réglementaire européen, mais la transposition détaillée s'effectue dans des textes distincts ayant chacun leurs propres accents. La transposition est en effet influencée par des préoccupations et objectifs particuliers au sein de la politique visée par les différents organes législateurs et décrets.

Par conséquent, le cadre réglementaire et les objectifs politiques sous-jacents ne sont aujourd'hui, il est vrai, plus identiques sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, au moment de l'application des règles relatives à la large bande par les régulateurs, les considérations concernant ces interventions réglementaires sont examinées dans chaque région sous l'angle des compétences spécifiques et des objectifs politiques propres à la région concernée. Ceux-ci sont par définition différents des objectifs politiques prévus au niveau fédéral, sur la base des compétences fédérales. De plus, les idées relatives au mode de mise en œuvre de la réglementation dans une région seront très probablement différentes de celles des autres régions, où d'autres spécificités dans les compétences territoriales et matérielles peuvent être prises en compte lors de la fixation et de la réalisation d'objectifs politiques.

Dans la pratique, cette répartition des compétences entraîne une hétérogénéité des instruments réglementaires applicables. Cette situation confirme que la définition du marché géographique devra nécessairement être délimitée au moins sur la base des différentes régions.

3. **Conditions de concurrence** - Enfin, la Commission européenne stipule que le marché géographique pertinent comprend le territoire "sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens et des services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué

de zones géographiques voisines parce que, en particulier, les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable".

Dans sa nouvelle recommandation concernant les marchés pertinents, la Commission européenne souligne davantage encore l'importance d'une analyse des régions géographiques qui forment des marchés géographiques distincts au niveau sous-national, en raison notamment de la pression concurrentielle différente dans certaines régions.

Actuellement, les conditions de concurrence en Belgique diffèrent considérablement selon la région dans laquelle on se trouve.

1. Premièrement, une nette variation géographique dans la concurrence au niveau de l'infrastructure est observée dans différentes régions de notre pays. Une telle différence doit être prise en compte dans l'analyse du marché. Elle indique que les conditions de concurrence en Flandre diffèrent de celles des autres régions et ne sont donc pas homogènes sur l'ensemble du territoire belge.

2. Deuxièmement, la répartition des parts de marché des différents acteurs constitue un élément essentiel pour analyser l'homogénéité ou l'hétérogénéité des conditions de concurrence.

Des différences claires existent dans le développement des parts de marchés dans les différentes régions. Si l'on constate sur la base d'une analyse de ces parts de marché aux différents niveaux géographiques, un renversement total des *balances of powers* et *ranking* entre les acteurs sur le marché, d'une région à une autre ou d'une région par rapport à un niveau national, cela montre clairement qu'il existe des conditions de concurrence hétérogènes et très divergentes dans les différentes régions, tout au moins des différences à prendre en considération dans une analyse réglementaire.

Une telle situation doit être prise en compte au niveau de la définition du marché pour être finalement correctement prise en compte dans le cadre d'une analyse réglementaire, qui s'efforce de décrire correctement le fonctionnement du marché afin de pouvoir au besoin développer des solutions appropriées.

### **Prix national uniforme**

Dans le cadre de la définition des **marchés géographiques** pertinents, il est régulièrement fait référence en tant que critère principal au caractère uniforme des prix des services concernés sur l'ensemble du territoire national.

Il pourrait dès lors en être déduit que les conditions de concurrence sont suffisamment uniformes sur l'ensemble du territoire national et que les analyses de marché pourraient de ce fait avoir comme point de départ une définition du marché géographique national.

Comme nous l'exposons ci-dessous, il est inapproprié d'extrapoler au départ d'un prix uniforme national que les conditions de concurrence sous-jacentes sur le(s) marché(s) sont homogènes au niveau national et que le marché géographique pertinent serait ainsi

national, sans devoir y appliquer une quelconque correction pour déterminer la puissance de chaque opérateur sur le marché.

En effet, si un opérateur réglementé applique sur l'ensemble du territoire national une tarification uniforme, il n'est pas à exclure que cette tarification soit au moins liée d'une façon ou d'une autre à un certain nombre d'obligations réglementaires, en raison du grand nombre d'obligations réglementaires très diverses applicables à un opérateur réglementé. En fait, même si une telle tarification uniforme au niveau national n'était pas directement imposée comme obligation réglementaire liée au prix, il pourrait se révéler extrêmement difficile dans la pratique de déroger à ce prix uniforme au niveau national en raison d'autres obligations réglementaires (non liées au prix). Ces obligations peuvent être en rapport avec le statut d'une puissance significative sur le marché ou avec un tout autre statut réglementaire, voire avec un statut prévu par la loi.

Une *greenfield approach* suppose par ailleurs que la situation est analysée sur la base d'une "mesure zéro", sans tenir compte de la réglementation existante au sein du marché analysé et sans offres (réglementées) existantes sur ce marché. Pour ces raisons, il est inapproprié de procéder tout simplement à l'extrapolation susmentionnée sur la base du prix uniforme existant au sein d'un environnement fortement réglementé en vue de définir le marché géographique pertinent et de l'appliquer ensuite à l'ensemble des opérateurs actifs sur le marché.

Enfin, une telle fixation de prix uniforme au niveau national peut également être liée à d'autres éléments (peut-être sensibles et complexes) spécifiques au contexte socioéconomique dans lequel l'opérateur concerné intervient et qui font en sorte, lors de la fixation des prix, que l'opérateur tente, en faisant preuve de tact, de trouver un équilibre entre plusieurs intérêts divergents. Cet exercice d'équilibre délicat semblable peut finalement impliquer qu'un prix soit fixé au même niveau sur le plan national, malgré l'impact ressenti de différences sous-jacentes effectives dans des conditions de concurrence entre différentes régions.

En résumé, en cas de prix national uniforme, il est extrêmement difficile de vérifier (i) dans quelle mesure la fixation du prix a été entièrement "volontaire", (ii) ou dans quelle mesure elle est liée à une réglementation SMP ou à d'autres statuts réglementaires/légaux et (iii) quels autres facteurs (paraissant potentiels, économiques, irrationnels) ont finalement été décisifs pour la fixation de ce prix.

Il est dès lors inapproprié d'extrapoler sur la base d'un prix uniforme au niveau national que les conditions de concurrence sous-jacentes sur le(s) marché(s) sont homogènes sur le plan national et que le marché géographique pertinent serait ainsi national.

**d. Pensez-vous que la réglementation doit étudier cet aspect ? Veuillez développer.**

L'exposé ci-dessus montre l'importance des marchés géographiques sous-nationaux en Belgique, tout au moins la nécessité de prendre en compte les différences régionales dans le cadre de l'analyse réglementaire. Compte tenu de l'importance cruciale de la prise en compte de ces éléments, la réglementation doit par conséquent examiner entièrement cet aspect.

En tout état de cause, les régulateurs doivent examiner concrètement les mesures individuelles qui sont nécessaires sur les marchés de produits spécifiques et sur les marchés géographiques au sein de leur propre État membre. L'utilisation du concept de marchés pertinents (tant au niveau des produits que de sa dimension géographique) permet d'adapter les définitions de ces marchés au fur et à mesure du développement des caractéristiques de produits ou de l'évolution différente des situations dans certaines (sous)régions.

L'article 15 (3) de la directive cadre 2002/21/CE stipule ce qui suit :

*"Les autorités réglementaires nationales tiennent le plus grand compte de la recommandation et des lignes directrices pour la définition des marchés pertinents correspondant aux circonstances nationales, en particulier les marchés géographiques pertinents sur leur territoire, conformément aux principes du droit de la concurrence."*

Dans son "article 7 brief" à la suite de l'analyse des marchés 11/12 par l'IBPT en janvier 2008, la Commission européenne insistait par ailleurs sur l'importance d'examiner en détail les délimitations géographiques des marchés pertinents :

*"Furthermore, the Commission invites the BIPT to assess the impact of the regulation of LLU and WBA in its subsequent analysis, in particular by monitoring the developments of the competitive conditions in the retail market, including to check whether the future market developments **may justify a more restricted geographical market definition.**"*

Il est surtout crucial de tenir compte de la dimension géographique adéquate du marché pertinent pour l'opérateur faisant l'objet de l'analyse. En d'autres termes, il est insensé d'examiner la puissance d'un acteur régional sur le marché par le biais d'une dimension de marché qui tient compte des parts de marché d'acteurs actifs dans d'autres régions géographiques. Cela n'a absolument aucun sens, mais cet aspect est souvent négligé.

## **6. Contrainte de prix indirecte**

---

***Pensez-vous que la contrainte de prix indirecte exercée sur les fournisseurs de xDSL, offrant un accès en gros à large bande, par les opérateurs du câble, pourrait être assez forte pour limiter la puissance sur le marché de l'opérateur historique ? Cet effet est-il assez significatif pour réduire la puissance sur le marché de l'opérateur DSL à un niveau non PSM ?***

Belgacom adhère à l'hypothèse sous-jacente que la question ne le suggère pas.

La question semble en effet partir simplement du fait que "le fournisseur DSL" dispose d'une puissance significative sur le marché et que le concept de contrainte de prix indirecte doit être examiné au niveau de l'analyse d'une puissance significative sur le marché.

La question a dès lors une position de départ qui anticipe une nouvelle analyse de marché sur la base d'une définition correcte du marché pertinent de produits. Belgacom conteste cette présentation des faits et les conséquences que l'on semble déjà en tirer d'avance.

En outre, il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'on souhaite examiner le concept d'"*indirect constraints*" dans le cadre de l'analyse du marché, en tenant compte de l'exposé ci-dessus sur la définition du marché pertinent, faisant d'ores et déjà apparaître des "*direct constraints*" à part entière substituables, aussi bien au niveau *de détail* qu'au niveau *de gros*.

Enfin, un tel concept doit, le cas échéant, être tout d'abord examiné au stade de la définition du marché pertinent. Il convient par conséquent de prendre en compte la propre fourniture interne aussi bien de la large bande sur DSL que de la large bande sur câble coaxial au niveau de la définition du marché, sans quoi cette "propre fourniture" n'étant pas prise en considération dans le calcul des parts de marché. En raison précisément de la grande importance qui est traditionnellement accordée au (calcul des) parts de marché dans l'analyse de marché, la non-prise en compte de la propre fourniture au niveau de la définition du marché pertinent de produits risque très clairement de déboucher sur une situation de sur/sous-évaluation de la puissance économique effective des différents acteurs présents sur le marché.

Plus particulièrement dans l'analyse de marché actuelle en matière de large bande dans laquelle pratiquement toutes les activités *de détail*, et donc la concurrence présente, se basent sur cette propre fourniture, seule la prise en compte de la propre fourniture dès le stade de la définition du marché pertinent de produits peut permettre de prendre totalement en compte les conditions de concurrence effectives dans tout le déroulement ultérieur de l'analyse. Il s'agit par ailleurs de la seule façon correcte de remettre en question les obligations réglementaires existantes et de parvenir à une approche de l'analyse de marché davantage orientée vers l'économie, comme le requiert le cadre européen, en vue de procéder à des évolutions ultérieures sur le marché, compte tenu des rapports de force économiques corrects au sein du ou des marchés pertinents.

## **7. Différenciation des mesures correctives**

---

***Si le marché pertinent correspond au territoire national, pensez-vous que les mesures correctives doivent être différenciées, en tenant compte des différentes régions et des différents niveaux de concurrence des infrastructures ? Pouvez-vous étayer votre avis ?***

Nous renvoyons à la réponse donnée à la question 5, où nous expliquons que les différences régionales doivent être prises en compte dans le cadre de la définition du marché.

Même si une définition de marché national était finalement prise en considération, il va sans dire que l'on ne peut pour autant faire abstraction de toutes les différences régionales.

Dans sa deuxième recommandation concernant les marchés pertinents, la Commission se penche explicitement sur la mission des régulateurs, qui consiste à diversifier les éventuelles interventions réglementaires, même en l'absence de marchés géographiques pertinents distincts, et à les adapter aux besoins différents dans différentes régions ("*the existence of geographically differentiated constraints on a SMP*")

*operator who operates nationally, such as different levels of infrastructure competition in different parts of the country could be taken into account in the context of remedies").*

En effet, la réglementation doit dans tous les cas tenir compte des régions caractérisées par des situations de marché très différentes.

Dans l'hypothèse où une définition du marché national devait être prise en considération, il convient par conséquent d'examiner, conformément à l'exposé ci-dessus concernant la définition du marché géographique, dans quelle mesure les interventions réglementaires éventuelles doivent être diversifiées et adaptées aux besoins différents dans différentes régions. Le Groupe des régulateurs européens (ERG) a également attiré l'attention sur ce point dans sa "Common Position on Geographical Aspects of Relevant Markets (ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016).

Ce principe suscite d'ailleurs un intérêt croissant dans la réglementation européenne, dans le cadre de l'analyse de la diminution d'obligations réglementaires strictes. Celui-ci doit également être pris en considération en Belgique en tenant compte de toutes les conditions de marché pertinentes au sein desquelles au moins deux infrastructures (fixes) entièrement indépendantes sont présentes.



## Questions relatives à la radiodiffusion

Belgacom tient tout d'abord à souligner le caractère émergent de ses activités de radiodiffusion. Belgacom n'a en effet débuté la commercialisation de ses activités de diffusion qu'en juin 2005. Il s'agit d'une première offre de réseaux TV sur DSL en Belgique.

Cette activité se déroule incontestablement dans un secteur où l'intervention de Belgacom relève du défi et où la part de marché de Belgacom est indéniablement plus petite que celles des câblo-opérateurs historiques.

Si Belgacom estime que les réalisations de cette activité innovante sont encourageantes pour le moment, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une activité émergente, soumise à des évolutions et améliorations techniques et technologiques. Dans le cadre réglementaire européen en matière de communications électroniques, le caractère émergent des réseaux et services de communications électroniques constitue un facteur important à prendre en compte dans une analyse réglementaire de cette activité.

### **8. Place des services de radiodiffusion dans la nouvelle recommandation européenne**

---

#### **a. La décision de l'IBPT à propos des marchés 4 et 5 permet-elle aux opérateurs alternatifs de réclamer l'utilisation des services de radiodiffusion via l'accès en gros à large bande et le dégroupage de l'accès à la boucle locale ?**

Pour pouvoir répondre à la question concernant la réglementation éventuelle des "services de radiodiffusion", il est utile de renvoyer d'abord au cadre institutionnel général en la matière.

#### **Cadre institutionnel en matière de réglementation**

Ces dernières années, plusieurs régulateurs sont de toute évidence compétents pour les mêmes infrastructures et services de communications électroniques et les signaux transportés via ces infrastructures et ces services.

La Cour constitutionnelle a estimé dans une série d'arrêts qu'il appartient à toutes les autorités concernées de prendre conjointement toutes les formes de réglementation, tant dans le domaine des réseaux de communications électroniques (14 juillet 2004 (132/2004) et 13 juillet 2005 (128/2005)) que dans celui des services de communications électroniques (8 novembre 2006 (163/2006)).

Conformément à cette jurisprudence, l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone ont conclu le 17 novembre 2006 un accord de coopération relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de

l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision.

Il ressort de la jurisprudence précitée et des modifications légales qui en découlent qu'il n'existe plus de "marchés"/"réseaux"/"services" de communications électroniques pour lesquels la réglementation (c.-à-d. aussi bien l'élaboration que l'application de celle-ci par les régulateurs) peut encore être traitée exclusivement et unilatéralement à un niveau de compétence déterminé (fédéral ou communautaire).

Concrètement, ceci implique que les régulateurs des Communautés sont compétents, en vertu de leur compétence en matière de **radiodiffusion et de télévision**, dans le domaine de la réglementation en matière d'infrastructures et de services de communications électroniques et ce, au même titre que l'IBPT fédéral.

En effet, les analyses de marché et l'objectif qu'elles poursuivent (à savoir déterminer si une réglementation sectorielle ex ante se justifie et, le cas échéant, évaluer et imposer de manière effective les obligations pertinentes) doivent être réalisées conjointement par l'IBPT et les régulateurs des Communautés concernées. Selon les dispositions convenues dans l'accord de coopération, tous les régulateurs concernés sont tenus de se concerter et de réaliser conjointement les analyses de marché.

#### **Décision du Conseil de l'IBPT du 10 janvier 2008 (marchés 11/12)**

Premièrement, la décision du Conseil de l'IBPT du 10 janvier 2008 (contestée par Belgacom) fait brièvement référence aux avis du CSA et du VRM concernant la décision en question. D'une manière générale, le VRM et le CSA ont fait part de leur souhait de collaborer étroitement en vue de parvenir à une décision commune. Ils n'ont toutefois pas encore réalisé leur propre analyse.

Dans l'arrêté précité du 10 janvier 2008, le CSA, pas plus que le VRM ou tout autre régulateur compétent en matière de radiodiffusion et de télévision au sein de la compétence en matière de "services de radiodiffusion" au sens de "services de radio et de télévision" n'a en effet imposé à Belgacom ou à un autre opérateur une quelconque obligation réglementaire ex ante en termes d'accès concernant de tels services. Non seulement de telles obligations n'ont pas été imposées, mais la décision en question n'inclut pas non plus d'analyse de marché économique concernant de tels services : elle ne comprend pas de définition du produit pertinent et du marché géographique pour ces services ni de désignation éventuelle d'un opérateur doté d'une puissance significative sur le marché. Dans le cadre réglementaire des communications électroniques, aucune obligation réglementaire ex ante ne peut être imposée concernant un certain marché sans une telle analyse de marché et la désignation d'une puissance significative sur le marché. Aucune collaboration importante n'a d'ailleurs déjà eu lieu sur le fond.

Le CSA déclare notamment ne pas avoir encore pris de décision, mais souligne qu'il espère pouvoir le faire en collaboration avec les autres régulateurs :

*"Comme précisé dans notre courrier du 22 octobre, le CSA est d'avis qu'il est nécessaire pour la sécurité juridique du projet de décision en question, que la Conférence des régulateurs se*

*prononce dans les meilleurs délais sur une nouvelle régulation de ces marchés, **cette fois prise de commun accord**".*

Par conséquent, du fait de l'absence d'imposition effective, par les régulateurs compétents dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision, de telles obligations d'accès en matière de "services de radiodiffusion" au sens de "services de radio et de télévision" en exécution d'une analyse de marché et d'une désignation SMP en la matière, un "opérateur alternatif" ne peut pas utiliser le réseau d'un "autre opérateur" sans l'autorisation de ce dernier.

Deuxièmement, le VRM et le CSA font part de leur souhait de réaliser dans un délai de "18 mois" (qui prendra donc fin le 15 mai 2009) une nouvelle analyse de marché en collaboration avec les autres autorités réglementaires.

Il semble tout au moins que l'objectif de cette "nouvelle analyse de marché" consiste à examiner la problématique des "services de radiodiffusion" au sens de "services de radio et de télévision", par le biais d'une analyse de marché économique effective relative à ces services (c.-à-d. test des trois critères, définition du marché pertinent, décision relative à la présence d'une puissance significative sur le marché et à la nécessité éventuelle d'imposer des obligations concernant ces services).

Dans sa lettre du 8 octobre 2007 adressée à l'IBPT dans le cadre de l'accord de coopération, le VRM en particulier a fait explicitement savoir qu'il entamerait l'analyse du marché pertinent sur la base de ses compétences (essentiellement donc les services de radiodiffusion au sens de services radio et de télévision) et qu'il se prononcerait sur une éventuelle réglementation sur la base de celles-ci.

*"Om deze redenen willen wij dan ook zo spoedig mogelijk nadat de bevoegdheden van de VRM hersteld zijn onze verantwoordelijkheid opnemen en **vanuit onze specifieke invalshoek** een analyse van de markten 11 en 12 uitvoeren, die ons moet toelaten een gefundeerd **oordeel** te vellen." (souligné par nos soins)*

Nous renvoyons ici également au CSA, qui déclare notamment ne pas avoir encore pris de décision, mais souligne qu'il espère pouvoir le faire en collaboration avec les autres régulateurs :

*"Comme précisé dans notre courrier du 22 octobre, le CSA est d'avis qu'il est nécessaire pour la sécurité juridique du projet de décision en question, que la Conférence des régulateurs se prononce dans les meilleurs délais sur une nouvelle régulation de ces marchés, **cette fois prise de commun accord**".*

Troisièmement, la décision du 10 janvier 2008 précise "la conclusion en est que, dans la pratique, le marché 12 est dans l'état actuel incapable de permettre à un opérateur alternatif de fournir de la radiodiffusion par le biais de l'accès au débit binaire" (p. 38). Une telle phrase rend impossible de lire l'obligation BROBA imposée sur le marché 12 par le biais de cet arrêté comme une obligation en termes d'accès pour les "services de radiodiffusion" au sens de "services de radio et de télévision".

Quatrièmement, en ce qui concerne plus particulièrement BROBA ADSL2+, la décision de l'IBPT du 4 juin 2008 concernant BROBA ADSL2+ comprend un certain nombre d'éléments qui confirment ce qui précède.

L'IBPT indique brièvement qu'à la suite des remarques formulées par le VRM et le CSA au sujet du projet de décision "*concernant l'utilisation de BROBA ADSL2+ pour les services de radiodiffusion, il (a été) fait référence plus explicitement à l'approbation requise de la part des régulateurs des médias avant que les opérateurs alternatifs puissent proposer ces services*" (p. 4). L'exposé ci-dessus implique que cette "*approbation des régulateurs des médias*" doit être comprise comme l'éventuelle imposition effective par ces régulateurs, en collaboration avec l'IBPT, de l'obligation d'accès réglementaire ex ante concernée pour ces services.

Enfin, notons que l'imposition d'obligations réglementaires ex ante s'assimile à une intervention extrêmement énergique dans le fonctionnement d'une entreprise active sur un marché libéralisé. Le "principe de la sécurité juridique" constitue dès lors une caractéristique essentielle du cadre réglementaire des communications électroniques. La question actuelle relative à l'existence ou non d'une obligation réglementaire ex ante de la part des régulateurs communautaires compétents en la matière démontre l'existence d'une incertitude en la matière. Par conséquent, à la lumière du principe de la sécurité juridique, il est selon nous impossible de conclure à une interprétation selon laquelle une telle obligation d'accès réglementaire ex ante aurait été imposée en matière de "services de radiodiffusion" au sens de "services de radio et de télévision".

***b. Du point de vue économique et technique, quelles sont les principales différences entre les marchés 4 et 5 pour la réglementation des services en gros de radiodiffusion ?***

Les services en gros de radiodiffusion au sens de services de radio et de télévision ne faisant l'objet d'aucune réglementation sur les marchés actuels 4 et 5 (voir ci-dessus), nous ne pouvons citer aucune différence au niveau de la réglementation de ces services.

***9. Sous-marchés 4 et 5 ou nouveau ex-marché 18 ?***

---

***Les services de radiodiffusion pourraient-ils être un sous-marché pertinent des marchés 4 et 5 ou un marché 18 pertinent spécifique doit-il être défini ?***

Si l'on examine les services de radiodiffusion au sens de "services de radio et de télévision" dans le cadre réglementaire des communications électroniques, il est crucial de prendre correctement en compte les rapports de force économiques corrects entre les différents acteurs en ce qui concerne cette activité.

Dans les circonstances actuelles, ce sont essentiellement les câblo-opérateurs et en deuxième lieu, les opérateurs DSL, qui sont actifs dans le domaine des services de radiodiffusion. (En ce qui concerne les services de radio et de télévision proposés par le biais de satellites, l'exploitation des réseaux concernés ne relève pas des compétences géographiques des régulateurs concernés. Concernant les services de radio et de télévision proposés par le biais de réseaux numériques terrestres, nous constatons que leur développement à ce jour n'est pas encore suffisant pour avoir un impact sur la définition effective du marché.)

Dans la mesure où tous les acteurs qui sont actifs par le biais de ces activités sont associés à cette analyse, il est moins important de savoir au sein de quels marchés officiels s'effectue cette analyse. Par conséquent, il est essentiel que les marchés *de gros* utilisés pour la définition du marché soient le reflet correct du marché *de détail* concerné.

Ils ne peuvent dès lors être simplement considérés comme un sous-marché d'un marché de la large bande, s'il n'est pas tenu compte de la manifestation économique effective de ces marchés.

En effet, seule cette façon de procéder, à savoir la prise en compte des activités de toutes les parties concernées, permet de réaliser l'analyse économique correcte (définition du marché pertinent de produits et du marché géographique, décision concernant la présence d'une puissance significative sur le marché et, le cas échéant, d'obligations ex ante qui en découlent) des activités concernées et d'évaluer correctement les rapports de force économiques corrects entre les différents acteurs.

Pour répondre à cette question, il doit en outre être tenu compte de la situation unique de la Belgique.

Belgacom est en mesure de proposer la télévision numérique sur son réseau PSTN traditionnel depuis seulement trois ans. Jusqu'à présent, les réseaux de télévision par câble conservent incontestablement leur position nette de leader du marché en termes d'offre de télévision. Il est à noter qu'en plus de leur offre de télévision numérique, les câblo-opérateurs continuent à proposer leur télévision analogique traditionnelle, laquelle constitue un monopole de fait. La majorité des téléspectateurs sont de ce fait toujours raccordés au câble et la télévision analogique reste dans la pratique la principale façon de regarder la télévision.

Par conséquent, l'analyse doit au moins examiner les conséquences concurrentielles de la possibilité unique offerte aux réseaux de télévision par câble de transporter aussi bien des signaux analogiques que numériques ainsi que la manière dont cette possibilité est mise en pratique chez nous (de façon générale, l'offre de télévision numérique est en effet fournie quasiment ou entièrement gratuitement avec l'abonnement à la télévision analogique).

Pour la définition du marché, il convient toutefois de tenir compte également de la dynamique spécifique du marché. Il ne semble a priori pas simple de transposer les définitions des marchés 4 et 5 aux services de radiodiffusion. Les parties demandeuses au moins semblent différentes. Il ne paraît dès lors pas indiqué d'inclure le tout dans une seule et même analyse.

## **10. Test des trois critères**

---

**(CONFIDENTIEL]**

## **11. Marché de produits**

---

**Si un marché 18 est défini comme un marché pertinent, les technologies par DSL, câble coaxial, DVB-C, DVB-S, DVB-T et DVB-H sont-elles substituables et appartiennent-elles au même marché ?**

### **Marché de produits pertinent intégré**

Belgacom estime, en l'état actuel des choses, qu'il convient en matière d'activités de radiodiffusion sur des réseaux de communications électroniques fixes, de définir le marché pertinent de produits comme un marché de produits pertinent intégré de la radiodiffusion fixe, qui comprend au moins aussi bien la "télévision sur le câble coaxial" (TVocoax - en ce compris la transmission de signaux tant analogiques que numériques), que la "télévision over xDSL" (TVoDSL).

Il est utile de renvoyer à l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 28 juin 2006 (2005/MR/2 et 2005/MR/5), dans lequel cette dernière fait référence au "*marché de la distribution de signaux de télévision*" (aussi bien analogiques que numériques) dans une affaire relative aux droits de diffusion exclusifs de la première division du football belge.

Nous n'aborderons pas le DVB-S et le DVB-T/H. Concernant les services de radio et de télévision proposés par le biais de satellites, l'exploitation des réseaux concernés ne relève pas des compétences géographiques des régulateurs concernés. Concernant les services de radio et de télévision proposés par le biais de réseaux numériques terrestres, nous constatons que leur développement à ce jour n'est pas encore suffisant pour avoir un impact sur la définition effective du marché.

Par le biais uniquement d'un marché de produits pertinent intégré qui comprend donc au moins la TVocoax et la TVoDSL, nous pouvons parvenir à une analyse économique correcte permettant d'évaluer le degré effectif de concurrence dans le secteur entre les services proposés sur ces plateformes et tenant compte des rapports de force corrects entre les différents acteurs.

De cette façon, notamment le poids dominant et la solide position économique des opérateurs de télévision par câble sont mis en lumière à travers toute l'analyse. En outre, un reflet correct de la solide position économique des câblo-opérateurs au niveau de *détail* mettra également en exergue le caractère inévitable de leur activité au niveau de *gros*

Enfin, seule la définition d'un tel marché pertinent et correct de produits permet également de constater que les activités TVoDSL ne bénéficient d'aucune position dominante sur ce marché, ni au niveau de *détail*, ni au niveau de *gros*, et qu'une réglementation *ex ante* des activités de radiodiffusion de Belgacom via la TVoDSL ne se justifie pas, alors qu'elle semble bel et bien nécessaire pour les acteurs intervenant dans le domaine du câble.

La demande *en gros* est une "*demande dérivée*" du marché de *détail*

La définition du marché *de gros* doit dans ce cas-ci s'effectuer tout particulièrement à la lumière du marché *de détail*, étant donné que la demande (éventuelle) de transmission de radiodiffusion *en gros* est une "**demande dérivée**" (*derived demand*) de la demande de services de télévision *de détail* et qu'*en l'espèce*, quasiment toutes les activités *de détail* du secteur se basent en outre sur une propre fourniture en interne.

Comme nous l'exposerons ci-dessous, les deux activités TVoDSL et TVocoax se concurrencent bel et bien au niveau *de détail* et sont suffisamment substituables à ce même niveau. Sur la base de cette substituabilité au niveau de la fourniture *de détail*, il convient dès lors de parvenir à une conclusion similaire au niveau de la fourniture *en gros*.

Par ailleurs, étant donné que pratiquement toutes les activités *de détail*, et donc la concurrence présente, se basent sur une propre fourniture, seule la prise en compte de cette propre fourniture dès le stade de la définition du marché pertinent de produits peut permettre de prendre totalement en compte les conditions de concurrence effectives dans tout le déroulement ultérieur de l'analyse.

Nous parcourons trois critères importants dans la définition du marché pertinent de produits.

#### **(a) Utilisation équivalente**

Le marché pertinent pour un produit ou service comprend tous les produits ou services qui sont suffisamment interchangeables avec le produit ou le service concerné. Lors du test de substituabilité, il convient d'examiner tout particulièrement si deux produits ou services sont utilisés ou peuvent l'être de façon suffisamment équivalente.

Les directives de la Commission européenne renvoient entre autres aux caractéristiques objectives des produits "*leur permettant d'être tout particulièrement aptes à répondre à un besoin constant des consommateurs*".

Dans la pratique, les offres actuelles aussi bien via la TVocoax que via la TVoDSL s'avèrent toutes deux être tout particulièrement aptes à répondre au même besoin constant des consommateurs.

Il est en outre opportun dans ce contexte de souligner brièvement que d'un point de vue commercial, tout nouveau venu dans un secteur déterminé se doit de l'une ou l'autre manière de différencier quelque peu son offre de celles proposées (depuis longtemps). Il ne suffit nullement de copier tout simplement l'offre existante. Au contraire, l'offre existante doit être enrichie et complétée pour attirer le consommateur.

Il s'agit précisément de ce que Belgacom tente d'entreprendre avec la télévision, comme en témoignent ses communications concernant BelgacomTV : "*Uw televisie, maar dan beter*" (Votre télévision, en mieux !) et "*Vergeet de televisiedistributie, kies voor Classic+*" (Oubliez la télédistribution, optez pour Classic+).

Si Belgacom met en concurrence avec la télévision via le câble coaxial une offre suffisamment interchangeable, elle propose en outre une série d'éléments différents de l'offre existante, pour pouvoir précisément attirer le consommateur.

### **(b) Fonctionnalité équivalente**

Le marché pertinent de produits doit par ailleurs être défini conformément au droit de la concurrence, sur la base de termes spécifiques non technologiques, et se baser dès lors sur la "fonctionnalité" des services concernés plutôt que sur le mode de transmission purement technologique.

Les services peuvent en effet fournir une fonctionnalité équivalente tout en se basant sur un mix différent de technologies et/ou d'infrastructures de réseau (p. ex. la radiodiffusion via le DSL, d'une part et via le câble coaxial, d'autre part).

*En l'espèce*, aussi bien la "télévision via le câble coaxial" (TVocoax) que la "télévision via le xDSL" (TVoDSL) présentent des fonctionnalités équivalentes en termes de radiodiffusion et ce, tant sur le marché *de détail* que sur le marché *de gros*.

### **(c) Pas d'impact de frais de commutation**

Les frais (considérables) incombant à l'utilisateur en cas de commutation sont régulièrement avancés comme un argument déterminant en faveur de la non-substituabilité de la télévision via le câble coaxial et la télévision via le DSL. Il est fait référence en la matière aux "*investissements*" liés au *décodeur* numérique, *au raccordement et à l'activation*.

Il convient au préalable de rappeler que les "frais de commutation" entre un réseau DSL et un réseau de télévision par câble dans le cadre d'une *greenfield approach*, à savoir l'analyse de la situation sur la base d'une "mesure zéro", serait un critère inapproprié pour déterminer la présence ou l'absence de substituabilité.

En tout état de cause, compte tenu de la pénétration limitée de l'offre de Belgacom, il est peu opportun d'attribuer un poids relativement important aux frais de commutation en tant que critère déterminant dans le cadre de la définition du marché pertinent de produits.

Sur le fond, Belgacom contexte en tout cas le "caractère considérable" des "frais et investissements". Belgacom n'adhère pas à cette présentation des faits et des conséquences que l'on peut en tirer en termes d'absence de substituabilité, étant donné que les frais de commutation évoqués, dans la mesure où ils sont effectifs, sont insuffisamment pertinents et judicieux pour soutenir une absence de substituabilité.

Premièrement, concernant le "décodeur numérique", Belgacom offre la possibilité d'acheter ce matériel. Toutefois, cette possibilité n'est choisie que dans une très petite minorité de cas. En effet, pour utiliser les services de BelgacomTV, le spectateur loue en principe un décodeur pour € 6,00 par mois, un montant que l'on peut difficilement qualifier d'"investissement considérable". Même en cas d'achat éventuel d'un décodeur, il peut paraître contestable de qualifier cet achat d'"investissement considérable". Les



prix actuels de ces décodeurs sont parfaitement conformes à ceux des équipements audiovisuels TV, vidéo, hi-fi similaires achetés dans une mesure non négligeable par une partie sans cesse croissante de la population, sans manifestement constituer un "frein".

Belgacom propose par ailleurs des formules qui, dans la pratique, permettent au consommateur de ne pas percevoir l'achat de ce décodeur comme des "frais supplémentaires". Ces formules permettent d'éviter l'impact éventuel que percevraient certains consommateurs à l'occasion de ces frais.

Deuxièmement, en ce qui concerne les frais de "*raccordement et d'activation d'un câble*", nous doutons que les prix actuels de l'activation du service Belgacom TV et du kit d'installation, respectivement de € 19,00 et de € 59,00, puissent être considérés comme "un investissement considérable", tout particulièrement lorsque l'on tient compte des formules promotionnelles Belgacom TV nombreuses et très fréquentes qui, dans la pratique, réduisent bien souvent à néant les frais d'activation du service Belgacom TV et du kit d'installation Do-It-Yourself. Ces formules permettent d'éviter l'impact éventuel que percevraient certains consommateurs à l'occasion de ces frais.

Troisièmement, Belgacom tient à souligner qu'il conviendrait tout au moins, en cas d'analyse à part entière des "frais de commutation", d'évaluer les attentes et expériences des clients en termes (i) de coûts globaux sur une plus longue période et (ii) d'analyse qualité/prix plus complexe du consommateur. Concrètement, il conviendrait en effet d'évaluer tout au moins le rapport entre, d'une part, les frais d'achat initiaux uniques (perçus éventuellement comme relativement élevés) et, d'autre part, les frais (mensuels) récurrents (peut-être relativement moins élevés que les frais mensuels traditionnels) et la valeur ajoutée que constitue le nouveau service aux yeux du consommateur.

Dans ce cas, les clients peuvent effectivement être disposés à payer des frais d'achat initiaux uniques plus élevés en vue de s'acquitter de frais récurrents (mensuels) moins élevés, comme pour l'offre Classic+ de BelgacomTV. En outre, comme indiqué ci-dessus, il importe également dans une telle analyse de se pencher sur les différences/atouts qualitatifs pris en compte par les clients lorsqu'ils envisagent un achat.

## **12 Fixe versus mobile ou convergence des plateformes ?**

---

**a. Les modèles de consommation des clients évolueront-ils de façon significative (fixe versus mobile) et influenceront-ils la stratégie des opérateurs ?**

**b. Quel est votre avis à propos de la convergence des services offerts par les opérateurs (package services fixes et mobiles à large bande) ?**

**c. Pensez-vous que la DVB-H puisse offrir une alternative réelle et attrayante à l'IPTV ou à la télévision numérique par câble ?**

L'expérience en termes d'utilisation de services mobiles de télévision est à ce jour insuffisante pour pouvoir dans le cadre d'une analyse de marché déduire un impact significatif concernant les éventuelles évolutions futures citées liées à ces services. L'utilisation de ces services a en effet commencé à se développer récemment.

### **13. Développement et concurrence des services de radiodiffusion : fort ou non ?**

---

**a. Avez-vous déjà reçu des demandes d'opérateurs alternatifs en vue de lancer un service de radiodiffusion sur votre réseau ?**

[CONFIDENTIEL]

**b. Prévoyez-vous de recevoir dans un avenir proche des demandes d'opérateurs alternatifs en vue de lancer un service de radiodiffusion sur votre réseau ?**

[CONFIDENTIEL]

### **14. Différents marchés géographiques en Belgique**

---

**Quelle devrait être la portée géographique pertinente pour le marché 18 ?**

La définition du marché géographique pertinent s'effectue sur la base de la combinaison des trois éléments ci-dessus :

- (i) la zone couverte par un réseau ;
- (ii) des instruments légaux et autres instruments réglementaires ;
- (iii) l'examen des zones à l'intérieur desquelles les conditions de concurrence sont semblables ou suffisamment homogènes et pouvant être distinguées des zones voisines, caractérisées par des conditions de concurrence nettement différentes.

Il est à noter sur ce point que la définition du marché géographique pertinent est un moyen permettant de mesurer la puissance économique d'une entreprise, sur la base d'éléments réellement pertinents sur le plan géographique. En d'autres termes, il y a lieu d'éviter d'évaluer la puissance des différents acteurs au moyen d'éléments géographiques non pertinents pour l'appréciation de la puissance économique desdits acteurs.

Nous renvoyons tout d'abord aux termes généraux de la réponse à la question 5 ci-dessus. Nous expliquons en outre ci-dessous comment la spécificité des différentes situations de marché et la réglementation en matière de service radio et de télévision indiquent que les régions **Wallonie, Bruxelles et Flandre** (avec, le cas échéant, une autre région distincte pour la Communauté germanophone) pourraient au moins être délimitées en Belgique en tant que marchés géographiques distincts au niveau sous-national. Comme nous le rappelons ci-dessus, il est toutefois encore plus important de prendre bel et bien en compte les différences mutuelles entre régions.

#### **(i) Zone couverte par un réseau**

Tout d'abord, la définition du marché géographique pertinent s'effectue sur la base de la zone couverte par un réseau.

Si nous voulons analyser la position des réseaux de télévision par câble du point de vue géographique, il importe de savoir qu'il s'agit d'acteurs typiquement régionaux, actifs dans des zones clairement délimitées sur le plan géographique. C'est dès lors cette zone délimitée qui, conformément au *fondement* susmentionné de la définition du marché géographique, doit servir de référence pour évaluer la position du réseau de télévision par câble. En effet, l'examen de la "part de marché" des réseaux de télévision par câble au niveau national aurait pour effet de diluer automatiquement la part de marché de façon artificielle à un niveau (inférieur incorrect). Cette valeur inférieure est obtenue en tenant compte (également) d'(autres) câblo-opérateurs qui proposent des services uniquement dans leur propre zone délimitée et qui dès lors ne constituent pas de concurrence directe pour le câblo-opérateur faisant l'objet de l'analyse. En effet, les produits et services d'un câblo-opérateur ne sont pas des substituts géographiques pour les activités d'un autre câblo-opérateur.

La dilution des parts de marchés des acteurs en utilisant des délimitations géographiques qui vont au-delà de la région couverte par le réseau d'acteurs typiquement régionaux ne permet pas de prendre correctement en compte la puissance économique effective de cet acteur dans l'analyse du marché.

Si l'on souhaite en effet analyser la position et la puissance économique d'un câblo-opérateur déterminé, la zone délimitée de ses activités doit servir de référence, conformément au *fondement* susmentionné de la définition du marché géographique.

## **(ii) Instruments légaux et autres instruments réglementaires**

La répartition des compétences en Belgique donne lieu à différentes Communautés et Régions, disposant chacune de leurs propres instruments légaux et réglementaires et de leurs propres objectifs politiques au sein de cette réglementation. Dans ces circonstances, l'on se baserait sur une "fiction institutionnelle" si l'on partait du principe que le cadre réglementaire en matière de radiodiffusion revêtait encore un caractère tout à fait homogène sur l'ensemble du territoire national.

Nous l'admettons, les règles en matière de communications électroniques s'inspirent dans une large mesure du cadre réglementaire européen, mais la transposition détaillée s'effectue dans des textes distincts ayant chacun leurs propres accents. La transposition est effectivement influencée par des préoccupations et objectifs particuliers au sein de la politique visée par les différents organes législateurs et décrets.

Par conséquent, le cadre réglementaire et les objectifs politiques sous-jacents ne sont aujourd'hui, il est vrai, plus identiques sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, au moment de l'application des règles relatives à la télévision par les régulateurs, les considérations concernant ces interventions réglementaires sont examinées dans chaque région sous l'angle des compétences et des objectifs politiques propres à la région concernée, où d'autres spécificités dans les compétences territoriales et matérielles peuvent être prises en compte lors de la fixation et la réalisation d'objectifs politiques.

Dans la pratique, cette répartition des compétences entraîne une hétérogénéité des instruments réglementaires applicables. Cette situation confirme que la définition du marché géographique devra nécessairement être délimitée au moins sur la base des différentes régions.

### **(iii) Conditions de concurrence différentes**

La Commission européenne stipule en outre que le marché géographique pertinent comprend le territoire "*sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens et des services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué de zones géographiques voisines parce que, en particulier, les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable*".

Dans sa nouvelle recommandation concernant les marchés pertinents, la Commission européenne souligne davantage encore l'importance d'une analyse des régions géographiques qui forment des marchés géographiques distincts au niveau sous-national, en raison notamment de la pression concurrentielle différente dans certaines régions.

Actuellement, les conditions de concurrence dans notre pays en matière de radiodiffusion diffèrent considérablement selon la région dans laquelle on se trouve. Les conditions de concurrence d'une région diffèrent de celles d'autres régions et ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire belge.

1. Premièrement, une nette variation géographique dans la concurrence au niveau de l'infrastructure est observée dans différentes régions de notre pays. Une telle différence doit être prise en compte dans l'analyse du marché. Elle indique que les conditions de concurrence en Flandre diffèrent de celles d'autres régions et ne sont donc pas homogènes sur l'ensemble du territoire belge.

2. Deuxièmement, la répartition des parts de marché des différents acteurs constitue un élément essentiel pour analyser l'homogénéité ou l'hétérogénéité des conditions de concurrence.

Des différences claires existent dans le développement des parts de marchés dans les différentes régions. Si l'on constate sur la base d'une analyse de ces parts de marché aux différents niveaux géographiques, un renversement total des *balances of powers* entre les acteurs sur le marché, d'une région à une autre ou d'une région par rapport à un niveau national, cela montre clairement qu'il existe des conditions de concurrence hétérogènes et très divergentes dans les différentes régions, tout au moins des différences à prendre en compte dans une analyse réglementaire.

3. Troisièmement, Belgacom souligne notamment en la matière l'offre Belgacom TV différente par région (Flandre, Bruxelles, Wallonie), adaptée aux conditions concurrentielles en vigueur dans chaque région.

4. Quatrièmement, pour diverses raisons, Belgacom a également adapté son réseau sur le plan interne et pour un certain nombre d'acteurs externes de manière à (devoir) pouvoir proposer une offre différente dans les trois différentes régions du pays.

5. Enfin, des différences de prix existent bel et bien en fonction de la zone desservie par le câblo-opérateur.

Sur la base des éléments susmentionnés, les conditions de concurrence dans les différentes régions sont donc clairement différentes.

Une telle situation doit être prise en compte au niveau de la définition du marché pour être finalement correctement prise en compte dans le cadre d'une analyse réglementaire, qui s'efforce de décrire correctement le fonctionnement du marché afin de pouvoir au besoin développer des solutions appropriées.

### ***15 Puissance significative sur le marché***

---

***Un opérateur pourrait-il se comporter en Belgique indépendamment, dans une mesure appréciable, des concurrents, des clients et des consommateurs, en dépit du pouvoir d'achat compensatoire ? Quel serait l'effet d'un pouvoir d'achat compensatoire ? En Belgique, un opérateur pourrait-il obtenir une position de puissance significative sur le marché et se comporter indépendamment des concurrents, clients et consommateurs ?***

Belgacom reconnaît l'existence au sein du secteur des communications électroniques d'un certain nombre de marchés dotés d'un caractère bilatéral, c.-à-d. constitués de services fournis via des réseaux regroupant des utilisateurs de part et d'autre du marché. Dans le cas de la radiodiffusion, le marché comprend d'un côté les fournisseurs de contenu qui souhaitent envoyer des signaux de radiodiffusion et de l'autre côté, les utilisateurs finaux qui souhaitent recevoir ces signaux.

Comme le précise le considérant 4 de la deuxième recommandation concernant les marchés pertinents, *"ces aspects doivent être pris en compte lors du recensement et de la définition des marchés, car, en fonction d'eux, un marché peut être défini de différentes manières et avoir ou non les caractéristiques qui peuvent justifier l'imposition d'obligations réglementaires ex ante."*

En particulier sur ce marché bilatéral, il semble possible que la puissance significative d'un côté du marché (par exemple à l'égard des abonnés à la télévision/utilisateurs finaux) soit amoindrie par la présence d'un pouvoir d'achat élevé de "clients" de l'autre côté du marché (p. ex. des fournisseurs de contenu). Il est en effet possible que des clients disposent d'une forte position de négociation susceptible d'influencer la mesure selon laquelle une autre entreprise peut se comporter de façon indépendante au sens de SMP. Le pouvoir d'achat d'un acheteur peut de ce fait influencer le pouvoir d'achat du fournisseur.

L'expérience en termes d'application d'un concept tel que le "pouvoir d'achat compensatoire" dans le secteur de la radiodiffusion nous paraît toutefois insuffisante pour pouvoir, en l'absence d'analyse économique factuelle concrète de ce secteur telle

que celle réalisée dans nos régions, déterminer avec suffisamment de certitude si et dans quelle mesure ce concept est susceptible d'avoir un impact décisif sur la puissance de certains opérateurs sur le marché.

Dans le cadre de cette question, il convient dans tous les cas de souligner d'ores et déjà la corrélation directe entre la puissance de l'acheteur et le nombre de clients atteints sur une plateforme. Si l'on souhaite effectivement analyser dans quelle mesure la puissance sur le marché peut être limitée en raison d'un certain "pouvoir d'achat compensatoire", il convient de tenir compte du fait que le niveau du contrepoids du côté des acheteurs devra être évalué différemment pour les petites plateformes (émergentes) et pour une grande plateforme. En effet, une plateforme qui atteint un grand nombre d'utilisateurs finaux (dans le jargon "eyeballs") représente une valeur supérieure pour les fournisseurs de contenu. Le grand nombre d'"eyeballs" est intéressant pour les fournisseurs de contenu (aussi bien en termes de vente d'espaces publicitaires - pour des chaînes/services gratuits) qu'en termes de revenus d'abonnement - pour des chaînes/services payants). Le pouvoir d'achat du côté des fournisseurs de contenu est dans ce cas considérablement plus limité, voire inexistant, comparé à une plateforme qui atteint seulement un nombre restreint d'utilisateurs finaux. En réalité, un fournisseur de contenu ne peut pas se permettre de ne pas faire appel à une grande plateforme de ce type.

## **16 Mesures correctives**

---

***Pensez-vous que la situation en Belgique par rapport au marché 18 soit similaire à la situation dans tout pays européen spécifique ayant réglementé ce marché (par exemple, les Pays-Bas) ? Est-ce souhaitable d'imposer certaines mesures correctives et lesquelles ?***

Les situations locales spécifiques dans les différentes régions de notre pays rendent inappropriée toute tentative visant à tirer des enseignements d'une analyse comparative avec d'autres États membres.

Belgacom se limite dès lors à souligner que les régulateurs doivent, avant d'imposer des obligations, procéder à un *regulatory impact assessment* en vue notamment d'examiner le caractère proportionnel des mesures proposées et de confirmer le caractère insuffisant de certaines obligations "moins lourdes" ou d'un nombre plus limité d'obligations.

Il convient de se pencher par exemple sur la question de savoir si les frais liés à un certain service *de gros* réglementé ne sont pas plus élevés que l'avantage que permet cette réglementation sur le plan social. La question de savoir dans quelle mesure un seul opérateur devrait (pré)financer toutes les implications de la réglementation sans percevoir le coût général et l'impact social final d'une telle réglementation mérite une attention toute particulière.

\*\*\* \* \*\*\*