

Consultation publique relative aux marchés de la large bande et de la radiodiffusion :

Synthèse

Introduction

Le CSA a lancé, conjointement avec les régulateurs des Communautés flamande (VRM - Vlaamse regulator voor de media) et germanophone (Medienrat), une consultation publique relative aux :

- marchés de la fourniture en gros d'accès (physique) à l'infrastructure du réseau (y compris l'accès partagé ou totalement dégroupé) en position déterminée et de la fourniture en gros d'accès à large bande (marchés 4 et 5 de la nouvelle recommandation de la Commission européenne sur les marchés pertinents) et
- marché des services de radiodiffusion destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux (marché 18 de la précédente recommandation de la Commission).

Rappel du contexte de la consultation publique

Cette consultation publique s'inscrivait dans un contexte réglementaire particulier lié au partage des compétences dans le domaine des communications électroniques et à la nécessaire coopération entre les régulateurs communautaires et fédéral. L'IBPT a adopté le 10 janvier 2008 une décision sur les marchés 11 et 12 (devenus 4 et 5) qui précise qu'une nouvelle analyse de marché devrait être finalisée avant mai 2009.

Par ailleurs, dans sa recommandation du 17 décembre 2007, la Commission européenne a identifié 7 marchés pertinents de produits et de services susceptibles de faire l'objet d'une régulation ex ante, les autres marchés (dont le marché 18) jusqu'alors régulés étant considéré par la Commission comme suffisamment concurrentiels (le test des trois critères¹ n'étant plus rencontré cumulativement) dans la plupart des pays européens.

Dans la perspective de la prochaine analyse des marchés 4 et 5 et en raison de l'imbrication des compétences, le VRM, le CSA et le Medienrat ont décidé de lancer une consultation publique préalable. Cette consultation avait donc pour objectif de déterminer les raisons et les conditions d'une

¹ 1) le marché est soumis à la présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée, qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire ; 2) la structure du marché ne présage pas d'évolution vers une situation de concurrence effective ; 3) le droit de la concurrence n'est pas suffisamment efficace pour réduire ou supprimer ces barrières ou rétablir une concurrence effective.

régulation des marchés pertinents 4 et 5 et l'éventuelle opportunité de définir et réguler de manière ex ante un marché 18 en Belgique.

Les contributions reçues

Les trois régulateurs communautaires ont reçu les contributions de :

- Cable Belgium ;
- Belgacom (partiellement confidentiel) ;
- Platform (association regroupant tous les opérateurs alternatifs de Belgique : Mobistar, Base, KPN, Telenet, Tele2, Brutélé, BT, Scarlet,...) ;
- Mobistar ;
- KPN (confidentiel) ;
- Broadcast Partners (partiellement confidentiel) ;
- Q Music ;
- TV Vlanderen ;
- VRIOC.

L'ensemble des contributions à la consultation a permis de disposer d'une vision générale de la situation du secteur de la large bande et de la radiodiffusion. Les acteurs du secteur ont pu ainsi s'exprimer et esquisser leur conception des marchés et leurs perspectives de développement.

Synthèse de la partie accès à la large bande

Mise en œuvre 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 à large bande ?

Ni Belgacom, ni les opérateurs ADSL alternatifs ne sont satisfaits de la régulation actuelle telle qu'elle découle de l'analyse de l'IBPT sur les marchés 11 et 12 du 10 janvier 2008, mais pour des raisons différentes. Selon Belgacom, le câble coaxial aurait dû être inclus dans les marchés pertinents alors que pour les alternatifs, les décisions ne sont pas efficaces car elles ne permettent pas d'augmenter la concurrence et Belgacom agit toujours en opérateur dominant.

Approche de politique face au « triple play »

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

■ Pour Belgacom, la régulation serait prématurée et pour les alternatifs, le marché n'existe pas puisqu'ils ne peuvent pas commercialiser des services de radiodiffusion sur base de l'offre BROBA (marché 5). Telenet dans ce secteur, Cable Belgium considère que les OLOs pourraient eux aussi offrir des services *triple-play*, puisque l'offre BROBA inclut la technologie ADSL2+.

Importance d'une plate-forme câblée sur le marché de la large bande

- La plate-forme 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.
- Le dégroupage des réseaux de câbles est-il techniquement possible et économiquement viable ? Veuillez motiver votre réponse.
- Quelle est l'importance des frais de commutation entre le réseau DSL et le câble coaxial, pour un opérateur alternatif ?

Belgacom considère que la non inclusion du câble biaise l'analyse de marché et ne reflète pas la réalité économique. Pour les opérateurs alternatifs, il est important de maintenir les obligations sur Belgacom car même si l'accès au câble est techniquement possible, il n'est pas économiquement viable.

Enfin, les câblo-opérateurs rejettent l'idée d'inclure le câble dans la définition de marché car cela réduirait leur capacité de concurrencer Belgacom.

Accès de prochaine génération et réseaux de prochaine génération

- Comment envisagez-vous le développement du marché des services à large bande au cours des prochaines années ? Qu'attendez-vous de la réglementation future ?

Les acteurs du marché ont des attentes bien différentes s'agissant de la régulation des NGN-NGA. Belgacom souhaite que ses investissements risqués soient protégés et que le câble fasse partie du marché. Les alternatifs demandent une régulation rapide et efficace, tout en maintenant l'offre sur ATM (ADSL-ADSL2+) afin de pouvoir continuer à concurrencer Belgacom.

Différents marchés géographiques en Belgique?

- Quel(s) est (sont), d'après vous, le(s) marché(s) géographique(s) pertinent(s) (en Belgique) ?
- Dans quelle mesure l'analyse du marché doit-elle prendre en compte les différences géographiques ?
- D'après vous, quels sont les éléments qui justifient les différences ?
- Pensez-vous que la réglementation doit étudier cet aspect ? Veuillez développer.

Pour les alternatifs comme pour Cable Belgium, le marché pertinent est national. La segmentation géographique n'aurait que des conséquences négatives sur la concurrence. Par contre, Belgacom avance l'argument de séparer le marché national en trois sous-marchés régionaux en tenant compte des différences de conditions concurrentielles entre les régions.

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 ?

Tous affirment que la contrainte indirecte des prix n'est pas un élément important à prendre en compte, Belgacom considérant que le câble fait partie du marché et donc que la contrainte est directe et les OLO arguant que les câbles n'ont que très peu d'influence sur la fixation des prix d'accès de gros proposés par Belgacom.

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 ?

Belgacom préférerait que des sous-marchés géographiques soient définis. Cependant, si le marché est national cela ne change rien aux différences de concurrence sur le marché de détail et l'opérateur pense que des remèdes différenciés pourraient être mis en place. Pour Platform, le marché est national.

Synthèse de la partie accès à la large bande

Place des services de radiodiffusion

- 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 ?
- 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 interprétations quant à l'inclusion des services de radiodiffusion dans la décision de l'IBPT relative à l'analyse des marchés 4 et 5 divergent d'une contribution à l'autre. Seul Cable Belgium estime que l'actuelle décision de l'IBPT (du 10 janvier 2008) permet clairement aux opérateurs alternatifs d'utiliser les services audiovisuels sur les marchés du dégroupage et du bitstream. Les autres contributions, et en particulier celles des opérateurs alternatifs (Mobistar et Platform), demandent aux régulateurs de clarifier la volonté réglementaire et de définir les conditions techniques à l'inclusion des services audiovisuels dans les marchés visés.

Sous-marchés 4 et 5 ou le nouvel 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 ?

Broadcast Partners se prononce sans ambiguïté pour une régulation du marché 18 pour les plateformes hertziennes et câblées, alors que Cable Belgium y est farouchement opposé. Concernant

la place des services audiovisuels dans les marchés 4 et 5, les autres acteurs ne contestent pas (Belgacom, Platform), [REDACTED]. Il importerait néanmoins de prendre en compte la réelle situation du marché de détail pour définir et réguler correctement le marché de gros.

Test des trois critères

- Quelles objections/ barrières pourraient empêcher un opérateur de fournir des services de radiodiffusion à travers la large bande : câble coaxial et DSL ? (De nature technique, juridique, pratique, faisabilité économique...?)
- Selon vous, le marché tend-il vers une situation de concurrence effective sans intervention réglementaire ex ante ?
- Le droit de la concurrence est-il suffisant à lui seul pour remédier à la défaillance du marché ?

Tous les futurs nouveaux entrants considèrent que le test des trois critères s'applique soit sur le marché hertzien pour Broadcast Partners, soit sur le marché de l'IPTV (Platform [REDACTED]). A l'inverse, Cable Belgium estime que le test des trois critères n'est pas rencontré.

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 ?

La majorité des contributions fait état d'une substituabilité entre les produits TV disponibles sur le câble et sur le réseau xDSL et d'une complémentarité des autres plateformes (satellite, DVB-T et -H...). Belgacom demande que le marché de gros soit défini en fonction de la situation réellement constatée sur le marché de détail et que l'autofourniture (notamment des câblo-opérateurs) soit prise en compte. Broadcast Partners souligne l'importance du produit radio lié au réseau FM.

Fixe versus mobile ou convergence des plateformes ?

- Les modèles de consommation des clients évolueront-ils de façon significative (fixe versus mobile) et influenceront-ils la stratégie des opérateurs ?
- Quel est votre avis à propos de la convergence des services offerts par les opérateurs (package services fixes et mobiles à large bande) ?
- Pensez-vous que la DVB-H puisse offrir une alternative réelle et attrayante à l'IPTV ou à la télévision numérique par câble ?

La plupart des acteurs répondants estime que le marché de la radiodiffusion s'oriente progressivement vers une complémentarité entre l'offre mobile et l'offre fixe, mais que la première ne se substituera point à la seconde. Ils pensent que cette évolution doit être prise en compte par le secteur, notamment dans le cadre d'une future offre *quadruple play*. Seul Cable Belgium envisage à terme une migration du fixe vers le mobile, tant pour la téléphonie (déjà constatée) que pour les services de télévision.

Développement et concurrence des services de radiodiffusion : fort ou non ?

- Avez-vous déjà reçu des demandes d'opérateurs alternatifs afin de lancer un service de radiodiffusion sur votre réseau ?
- Prévoyez-vous de recevoir des demandes d'opérateurs alternatifs afin de lancer un service de radiodiffusion sur votre réseau dans un avenir proche ?

Selon les opérateurs historiques du câble [REDACTED] aucun opérateur ne s'est manifesté pour demander l'accès à leur réseau. Aucun opérateur alternatif répondant ne s'expriment clairement à ce sujet, [REDACTED]

Différents marchés géographiques en Belgique

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

La plupart des répondants estiment qu'il existe des marchés géographiques distincts généralement liés aux principales communautés linguistiques et/ou régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles). [REDACTED]

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 de marché et se comporter indépendamment des concurrents, clients et consommateurs?

Les avis divergent en fonction du marché visé (hertzien et câble/IPTV) et de la situation du répondant sur ce marché. Selon Cable Belgium, aucun opérateur n'est dominant en Belgique alors que [REDACTED]

Sur le marché hertzien, la RTBF aurait, selon Broadcast Partners, une position dominante notamment depuis le nouveau plan de fréquences, grâce à son réseau de mâts hauts.

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?

A l'instar de la puissance significative, les remèdes proposés par les répondants reflètent leur (non) présence sur le marché et leur volonté soit de maintenir le marché tel quel (Cable Belgium, Belgacom)

soit de demander l'imposition d'obligations à l'égard des opérateurs dominants en vue d'accéder au marché (Broadcast Partners).