

**Avis n° 12-A-13 du 8 juin 2012
relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des
communications électroniques et des postes en application de
l'article L. 37-1 du code des postes et des communications
électroniques, portant sur l'analyse des marchés de gros amont
des services de diffusion hertzienne terrestre
de programmes audiovisuels**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 30 avril 2012 sous le numéro 12/0031A par laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis dans le cadre de la procédure d'analyse des marchés de gros amont des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes audiovisuels en France ;

Vu la directive 2002/21/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») ;

Vu la directive 2002/19/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;

Vu la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relatives à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (directive « meilleure régulation ») ;

Vu la recommandation de la Commission européenne du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE ;

Vu la recommandation de la Commission européenne du 17 décembre 2007 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive 2002/21/CE ;

Vu les lignes directrices de la Commission européenne du 11 juillet 2002 sur l'analyse des marchés et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques ;

Vu les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 ;

Vu la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;

Vu l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence, et notamment son article 5 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques,

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteuses, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du Gouvernement, les représentants de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes entendus lors de la séance du 7 juin 2012 ;

Les représentants des sociétés TDF, des opérateurs de multiplex SMR6 et R5 et de Radio France entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre enregistrée le 30 avril 2012 sous le numéro 12/0031A, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après ARCEP) a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence sur la définition des marchés pertinents et la désignation des opérateurs exerçant une influence significative sur les marchés de gros amont des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes audiovisuels en France.
2. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la procédure définie à l'article L. 37-1 du code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE) qui prévoit que l'ARCEP détermine, après avis de l'Autorité de la concurrence, les marchés du secteur des communications électroniques sur lesquels elle souhaite imposer *ex ante* des obligations particulières aux opérateurs identifiés comme exerçant une influence significative.
3. Le présent avis, qui s'inscrit dans le cadre du troisième cycle d'analyse des marchés des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes audiovisuels, porte sur la période 2012-2015. Il fait suite aux avis du Conseil de la concurrence n° [06-A-01](#) du 18 janvier 2006 et de l'Autorité de la concurrence n° [09-A-09](#) du 17 avril 2009, déjà rendus dans ce cadre.

I. Le secteur et le contexte de la saisine

4. Comme le Conseil puis l'Autorité de la concurrence ont eu l'occasion de le rappeler, la chaîne de valeur du secteur audiovisuel comporte quatre activités¹ : la production des contenus, l'édition des contenus, leur commercialisation et leur distribution, et enfin l'acheminement du signal qui véhicule ces contenus du lieu de production vers les terminaux des auditeurs dans le cadre de la radio ou des téléspectateurs dans le cadre de la télévision. Cette activité d'acheminement du signal, lorsqu'elle repose sur la technique de transmission de signaux appelée « télédiffusion » et sur un réseau de réémetteurs hertziens, est plus communément appelée « diffusion hertzienne terrestre ».
5. L'activité de diffusion hertzienne terrestre a été considérée comme articulant (verticalement) plusieurs marchés de gros successifs, le dernier de la chaîne étant le marché de gros aval de la diffusion hertzienne, lieu de rencontre entre l'offre de prestations de diffusion de signaux à partir de sites-pylônes² par les opérateurs de diffusion vers les récepteurs des consommateurs finals et la demande des éditeurs pour ces prestations de

¹ Avis de l'Autorité de la concurrence n° 09-A-09 du 17 avril 2009, susvisé.

² Dans son avis n° [02-A-04](#) du 11 avril 2002, le Conseil de la concurrence avait décrit comme suit la composition d'un site pylône : « Un site pylône est constitué de plusieurs éléments qui sont : 1/ le terrain sur lequel est situé le pylône et pour lequel l'occupant bénéficie d'un droit d'occupation du sol. Ce terrain peut faire partie du domaine public ou privé d'une collectivité ou appartenir à un propriétaire privé. Dans tous les cas, ce droit d'occupation du sol se concrétise par une autorisation du propriétaire (contrat de bail, convention d'occupation du domaine public etc....) ; 2/ les infrastructures destinées à accueillir les antennes qui sont composées du pylône, de la dalle, de la clôture et du local technique ; 3/ les équipements liés aux infrastructures : échelles d'accès, palier de travail, paratonnerre, descente de terre, fourreaux, regards, amenée d'énergie électrique, support d'antennes, système d'accès au site etc. ; 4/ le shelter (ou local) pour les sites « indoor » : ce local est destiné à accueillir les baies radio des opérateurs, le tableau de distribution d'énergie et généralement un système de climatisation /chauffage pour maintenir la température. Lorsqu'il n'y a pas de local, le site est qualifié « d'outdoor ». Dans ce cas, les baies radio sont placées dans des armoires installées sur des dalles situées à l'extérieur ».

diffusion. Si les chaînes de télévision étaient, à l'époque de la télévision analogique, les interlocuteurs directs des opérateurs de diffusion, elles sont désormais représentées dans le cadre de la Télévision Numérique Terrestre (TNT) par les opérateurs de multiplex³ (MUX). Les radios demeurent quant à elles interlocuteurs des diffuseurs en FM mais le lancement de la Radio Numérique Terrestre (RNT) les conduira à s'organiser également en MUX.

6. Le marché de gros amont de la diffusion hertzienne terrestre est le marché où sont offertes, par les opérateurs de diffusion propriétaires de leur site-pylône, des prestations d'hébergement des équipements des opérateurs de diffusion qui ne disposent pas de telles infrastructures (marché dit « de l'accès »).
7. Enfin, dans le contexte de son activité contentieuse, l'Autorité a relevé qu'il existait, en amont du marché de l'accès ci-dessus défini « *une demande effective d'accès aux terrains sur lesquels sont implantés les pylônes de TDF, de la part (...), qui entend exercer une activité sur le marché de gros amont des services de diffusion et qui estime que l'accès à ces terrains, ou à tout le moins à certains de ces terrains, est indispensable pour exercer cette activité* » et en avait déduit qu'il n'était « *donc pas exclu qu'il existe, en amont des marchés de la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode numérique, un marché de l'accès aux terrains susceptibles d'accueillir des infrastructures permettant une telle diffusion.* » (Décision n° [10-D-09](#) du 9 mars 2010).
8. L'ARCEP encadre le marché de gros amont des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique depuis 2006⁴. Etant donnée la forte imbrication des marchés amont et aval, l'ARCEP a toujours considéré que la mise en place d'une régulation sur le marché amont suffit à promouvoir la concurrence sur le marché aval et sur l'ensemble du secteur. Cette régulation consiste notamment à garantir aux opérateurs alternatifs l'accès aux sites et systèmes antennaires de TDF, l'opérateur historique reconnu jusqu'à présent comme exerçant une influence significative, par l'intermédiaire d'offres de gros d'hébergement et de diffusion encadrées.
9. A l'issue du premier cycle de régulation, l'ARCEP a dressé le constat d'un degré de concurrence relativement faible, et a renforcé son dispositif de régulation dans le cadre du deuxième cycle (2009-2012) dans l'objectif, notamment, de promouvoir davantage de concurrence en infrastructures. En particulier, considérant que le déploiement d'infrastructures alternatives à celles de l'opérateur historique dépendait fortement de la typologie des sites nécessaires à la diffusion de la TNT, l'ARCEP a imposé une obligation d'orientation des tarifs vers les coûts pour les offres de gros correspondants à un certain nombre de sites-pylônes qu'elle a définis comme « non répliquables ». Pour les offres de gros correspondants aux autres sites, dits « répliquables », l'ARCEP a maintenu la tarification en vigueur dite « non excessive et de non éviction », qui a, en principe, pour propriété de placer les opérateurs de diffusion dépourvus d'infrastructures dans une

³ La notion de multiplex désigne l'ensemble de chaînes diffusées sur la même fréquence hertzienne par un émetteur TNT.

⁴ Décision n°06-0160 de l'ARCEP en date du 6 avril 2006 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels et sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché ; Décision n° 06-0161 de l'ARCEP en date du 6 avril 2006 portant sur les obligations imposées à TDF en tant qu'opérateur exerçant une influence significative sur le marché pertinent de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels ; Décision n° 2009-0484 de l'ARCEP en date du 11 juin 2009 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.

situation d'indifférence entre concurrencer l'opérateur historique en services ou en infrastructures, les incitant par là même à la duplication des sites-pylônes.

10. Ce nouveau dispositif de régulation renforcée a été mis en œuvre au cours du déploiement, du réseau de TNT dit « complémentaire »⁵ (commencé en mars 2008). Le réseau dit « principal »⁶, qui couvre à lui seul 85% de la population, avait quant à lui été déployé sur la période 2005-2008. Le réseau complémentaire correspond approximativement, en conséquence de l'articulation de la planification de l'extension de la couverture de la TNT et de l'arrêt définitif de la diffusion analogique (au 30 novembre 2011) prévus par le CSA, à 1 626 zones géographiques⁷ initialement définies autour de sites-pylônes de diffusion analogique de l'opérateur historique, destinés à garantir une couverture de 95% de la population (91% par département pour les chaînes de télévision nationales historiques et 85% pour les autres). C'est également dans ce contexte qu'un nouvel opérateur en infrastructures, Itas Tim, est entré dans le secteur fin 2008, portant à trois, avec TowerCast et OneCast, le nombre de concurrents de TDF pour la diffusion de la TNT.
11. Le deuxième cycle d'analyse de marché prend fin début juillet 2012. L'ARCEP a ainsi procédé à une consultation publique en mars 2012 portant sur un document intitulé : « *Analyse du bilan et des perspectives de la régulation du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre* »⁸. Il résulte de ce document que, malgré l'émergence d'une concurrence, se traduisant essentiellement par une baisse des coûts sur le marché aval là où des sites-pylônes concurrents ont été implantés, tous les opérateurs hormis TDF considèrent cette concurrence comme demeurant trop faible, notamment en ce qu'elle se limite à la seule frange du réseau complémentaire dupliqué.
12. Dans son projet de troisième cycle de régulation du marché de gros des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels, objet de la présente saisine, l'ARCEP propose le maintien de la régulation en place, avec néanmoins des aménagements visant d'une part à simplifier et dans certains cas alléger la régulation, et, d'autre part à en renforcer la prévisibilité. C'est ainsi que le nouveau dispositif prévoit notamment que les offres de gros fournies par TDF à partir de ses sites-pylônes qualifiés de « non répliquables » soient soumises à un encadrement tarifaire d'orientation vers les coûts pluriannuels, notamment par le biais d'un modèle technico-économique afin de posséder une référence de coûts qui ne dépende plus uniquement de la comptabilité de TDF. Le projet prévoit, en outre, une clarification de l'obligation de transparence imposée à TDF, notamment en ce qui concerne l'information technique mise à disposition de tout opérateur alternatif qui souhaite accéder à ses infrastructures. L'ARCEP conçoit ce nouveau dispositif comme le moteur qui permettra à la concurrence sur le marché de gros amont d'atteindre une « *masse critique* » et à l'ARCEP d'envisager une « *levée progressive de la régulation (...) à moyen et long termes* ».
13. Le marché considéré par l'ARCEP dans sa saisine constitue un sous-ensemble de celui, plus large, des services de radiodiffusion, destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux, qui avait été retenu initialement par la Commission européenne sous le nom de « marché 18 » dans la liste des marchés pertinents de produits et de services dans

⁵ Ou « secondaire ».

⁶ Ou « primaire ».

⁷ 1 423 zones obligatoires pour les opérateurs de MUX ne comportant pas d'éditeurs historiques de la TV analogique en clair.

⁸ Consultation publique du 7 février au 7 mars 2012, ci-après « Bilan et Perspectives 2012 ».

le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante*⁹.

14. Le « marché 18 » a été retiré de la liste des marchés susceptibles d'être régulés *ex ante* dans le cadre de la mise à jour de sa recommandation par la Commission européenne en 2007¹⁰. Toutefois, la Commission a admis, s'agissant des marchés retirés de la liste initiale, que les autorités nationales puissent « être compétentes pour appliquer le test des trois critères afin de déterminer, sur la base des circonstances nationales, si un marché est toujours susceptible de faire l'objet d'une régulation *ex ante* » (considérant 17). C'est sur ce fondement que l'ARCEP a maintenu et renforcé sa régulation en 2009 pour la diffusion de la TNT et propose aujourd'hui de poursuivre et d'aménager l'encadrement de TDF, en tant qu'opérateur conservant une influence significative, sur la période 2012-2015.

II. Sur la délimitation des marchés

15. Au terme de son analyse de substituabilité de l'offre et de la demande, l'ARCEP identifie comme pertinent aux fins de la mise en place du troisième cycle de régulation sectorielle, « le marché de gros amont de la diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels ». Ce marché exclut les prestations relatives à la diffusion hertzienne en mode analogique (TAT) en raison de la disparition de cette technologie au 30 novembre 2011, les offres de gros de diffusion hertzienne de la radio analogique (FM) et de la RNT, ainsi que les offres de services de diffusion sur les réseaux mobiles et de Télévision Mobile Personnelle (TMP). Il exclut également les offres relatives au transport de signaux audiovisuels de la régie des éditeurs aux sites-pylônes de diffusion.
16. Depuis la saisine de l'ARCEP, l'Autorité de la concurrence relève que le CSA a été amené à retirer, en raison notamment de l'absence de développement de projets concrets, les fréquences attribuées aux 16 chaînes sélectionnées en 2008 dans l'objectif de construction d'un réseau terrestre de TMP. Ce retrait met de fait un terme à la TMP et toute analyse de substituabilité entre TNT et TMP apparaît en conséquence obsolète. L'Autorité de la concurrence partage à cet égard la position de l'ARCEP quant à la non-substituabilité des autres offres de services de diffusion sur les réseaux mobiles, qui demeurent à ce stade des modes de réception d'appoint en situation de mobilité.

A. LE CARACTÈRE INCONTOURNABLE DE LA TNT À L'HORIZON DU PROCHAIN CYCLE DE RÉGULATION ENVISAGÉ

17. Le caractère incontournable de la TNT au sein des différentes plateformes de diffusion de programmes audiovisuels fait l'objet d'un consensus parmi les acteurs du secteur, à l'exception de TDF qui estime que les différentes plateformes de diffusion que sont la TNT, l'ADSL, la fibre optique, les réseaux câblés et la diffusion satellitaire, se font concurrence et qu'il n'existe donc pas de marché pertinent distinct de la diffusion hertzienne terrestre.

⁹ Annexe à la recommandation de la Commission Européenne du 11 février 2003 susvisée.

¹⁰ Annexe à la recommandation de la Commission européenne du 17 décembre 2007 susvisée.

18. Du point de vue des consommateurs, à l'instar de l'ARCEP, l'Autorité de la concurrence relève une évolution notable et relativement rapide du degré de substituabilité entre les différentes plateformes de diffusion de la télévision numérique sur la période récente.
19. L'ARCEP cite les résultats d'une étude Médiamétrie réalisée pour son compte. Cette étude ferait apparaître, selon le critère du temps de visionnage moyen de télévision par les foyers français, que la diffusion hertzienne terrestre est passée de 57,2% au dernier trimestre 2009 (à l'époque de la diffusion simultanée de l'analogique et du numérique) à 48% au premier trimestre 2012 (diffusion du numérique seul).
20. Selon une étude Credoc de décembre 2011 sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, la « *TNT est largement en tête (61%, + 8 points)* » des différents moyens d'accéder à la télévision en France, l'ADSL progresse également de façon parallèle et représente 37% (+ 6 points) en 2011, alors que le satellite et le câble quant à eux stagnent respectivement à 21 et 11%¹¹. En termes d'audience, ce sont les 18 chaînes gratuites qui profitent au mieux de l'essor de la TNT, d'après l'étude Médiamétrie précitée.
21. Ces résultats s'inscrivent dans une logique de multiplication des moyens de réception de la télévision à la fois au titre des moyens technologiques d'accès et du nombre de postes au sein des foyers français. A cet égard, l'instruction a fait apparaître que si la TNT est le premier mode de réception de la télévision sur le poste principal, elle est en revanche le seul mode de réception de référence sur le poste secondaire.
22. C'est notamment au regard de cette position privilégiée de la TNT pour les consommateurs que les éditeurs de chaînes considèrent cette plateforme comme incontournable dans leur plan d'affaires. Il ressort ainsi de l'instruction que cette plateforme gratuite¹² et universelle pour les consommateurs offre aux éditeurs de chaînes une couverture de la population inégalée par les autres plateformes et par conséquent une exposition maximale¹³. Ceci est d'autant plus pertinent sur le plan commercial pour les chaînes gratuites dont le modèle économique repose sur les revenus publicitaires. C'est également ce caractère stratégique qui justifie que les MUX acceptent de supporter de fortes contraintes légales de couverture de la population¹⁴.
23. Ainsi la position retenue par l'Autorité de la concurrence dans son avis n° [09-A-09](#), selon laquelle si les coûts de diffusion hertzienne de la TNT devaient augmenter de façon significative, les MUX ne reporteraient pas leur demande sur les autres plateformes de diffusion, reste valable. En effet, l'instruction révèle que du point de vue des éditeurs de chaînes, les autres plateformes de diffusion sont toujours envisagées comme complémentaires à la TNT. Cette complémentarité est illustrée, notamment, par le fait que la présence d'un éditeur en TNT a pour effet mécanique, du fait des obligations de reprise (« *must carry* »), une diffusion de ses programmes gratuits sur l'ensemble des autres plateformes. De ce fait, pour les modèles d'affaires de la télévision financée par la

¹¹ En ce sens, notamment, étude du Credoc de décembre 2011 sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française <http://www.credoc.fr/pdf/Rapp/R278.pdf>.

¹² Mis à part l'achat d'un adaptateur TNT pour les postes de télévision les plus anciens et accessible pour quelques dizaines d'euros, il n'y a aucun frais d'accès aux chaînes gratuites de la TNT.

¹³ Il a été également soutenu dans le cadre de l'instruction que la plateforme TNT assurait une visibilité accrue notamment par le respect de la présentation selon la numérotation logique du CSA.

¹⁴ 95% de couverture de la population métropolitaine pour les chaînes nationales gratuites avec une moyenne de 91% départementale et 85% pour les autres chaînes nationales, exigences fixées par la loi du 7 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, dont les modalités de mise en œuvre relatives à l'extinction de la diffusion analogique et à la couverture de la population ont été précisées par le CSA.

publicité, la diffusion par la TNT est la clé de l'accès à une large audience génératrice de recettes importantes.

24. Par conséquent, à l'instar de l'ARCEP, l'Autorité considère qu'à l'horizon du cycle de régulation envisagé pour les années 2012-2015, il n'y a pas lieu de remettre en cause la délimitation de marché limitée à la technologie hertzienne terrestre.

B. LA DIFFUSION HERTZIENNE TERRESTRE DE SERVICES RADIOPHONIQUES

25. Le secteur de la radio en France est constitué, s'agissant des opérateurs privés, d'environ 900 radios organisées en cinq catégories, selon leur vocation locale ou nationale et leur contenu thématique ou généraliste et, s'agissant du service public radiophonique, d'une dizaine de radios environ diffusées par les sociétés Radio France, Réseau France Outremer (RFO) et Radio France International (RFI).

1. CONCERNANT LES OFFRES DE GROS DE DIFFUSION HERTZIENNE DE PROGRAMMES RADIOPHONIQUES EN MODE ANALOGIQUE (FM)

26. Le paysage radiophonique est composé de deux ensembles très différents, l'un comprenant un grand nombre de radios locales ou régionales de taille modeste et, l'autre, les radios à vocation nationale (18 réseaux nationaux en France représentant à eux seuls 80% de l'audience radio).
27. Alors que les radios du premier ensemble paraissent avoir recours pour une part importante de leurs activités à l'autodiffusion, notamment sur des sites leur appartenant, cette proportion reste marginale pour les radios à vocation nationale. En effet, les radios nationales privées ont un objectif commercial de couverture maximale de la population et Radio France supporte, quant à elle, des obligations de couverture de l'ensemble du territoire figurant dans son cahier des charges, en particulier au regard de ses missions d'alerte de la population et de communications gouvernementales. Or, ces objectifs et a fortiori ces obligations de couverture rendent nécessaire le recours à des points hauts de diffusion naturels ou artificiels, dont une grande partie sont historiquement les principales infrastructures de diffusion de TDF également utilisées pour la TNT.
28. Ainsi, au stade de l'accès aux infrastructures, c'est-à-dire là où se rencontrent l'offre d'hébergement des opérateurs exploitant des sites-pylônes et la demande d'hébergement des opérateurs de diffusion (pour le compte de MUX pour la TNT ou d'éditeurs radio), voire la demande d'hébergement d'éditeurs radio ayant opté pour une autodiffusion, les marchés de la diffusion de la FM pour les radios du second ensemble et de diffusion de la TNT ont un fonctionnement relativement similaire. Il n'est pas exclu que des problématiques d'accès comparables puissent également se poser localement pour certaines radios du premier ensemble.
29. En outre, les opérateurs du secteur de la radio, tant les éditeurs nationaux que les diffuseurs, font état de difficultés comparables à celles rencontrées sur la TNT s'agissant de la répliquabilité d'un certain nombre de sites de diffusion principaux, notamment sur les plans topographique, économique, administratif et/ou réglementaire. Une autre barrière à la répliquabilité tient à la planification et à la saturation de la ressource spectrale dans la bande FM qui limitent considérablement les possibilités de changement de sites de diffusion. Les

éditeurs radio ont ainsi indiqué être captifs de l'offre de TDF pour une part importante de leur activité.

30. Dans son projet, pour conclure à l'absence de substituabilité entre TNT et FM, l'ARCEP se fonde, comme elle l'avait déjà fait en 2009, sur un argument d'opportunité tenant au remplacement attendu de la FM par la RNT. Or, alors que le déploiement de la TNT s'accompagnait d'un calendrier contraignant d'extinction de la TAT, rien de tel n'est à ce jour prévu concernant une éventuelle extinction de la diffusion FM. Il ressort au contraire de l'instruction que le secteur de la radio envisage l'avenir de la FM sur une vingtaine d'années au moins. Il ne paraît donc pas envisageable qu'un remplacement de la FM par la RNT s'opère au cours du troisième cycle de régulation envisagé par l'ARCEP.

2. CONCERNANT L'EXCLUSION DES OFFRES DE GROS DE DIFFUSION DE LA RNT

31. Dans son projet de décision et conformément à ce qu'elle avait soutenu dans le cadre de sa décision n°2009-0484 dans le cadre du deuxième cycle de régulation, l'ARCEP exclut du marché pertinent les offres de gros de diffusion RNT¹⁵.
32. Bien que le CSA ait annoncé en mai 2012 le calendrier d'une série d'appels à candidature entre juin 2012 et avril 2013 et visant à couvrir 68% de la population métropolitaine, la RNT, ainsi que l'Autorité de la concurrence l'avait déjà relevé en 2009, en est toujours à ses balbutiements. L'architecture du réseau de la RNT n'étant pas encore dessinée avec précision, il est difficile à ce jour de se prononcer sur la substituabilité entre les offres de gros de diffusion TNT et RNT.
33. Il apparaît néanmoins que dans le cadre du déploiement de la RNT, les radios devront s'organiser en MUX et se conformer à des engagements de couverture minimale de la population. En outre, il ressort de l'instruction que la diffusion de la RNT va nécessiter des émetteurs plus puissants et des antennes situées à une plus grande hauteur, ce qui tend à rapprocher davantage la diffusion RNT de la TNT que de la FM. De surcroît, les acteurs de la radio ont fait valoir au titre des similitudes entre RNT et TNT, que la définition des allotissements envisagée par le CSA serait faite à partir de zones géographiques étendues, favorisant, pour obtenir une couverture optimale, la diffusion à partir de sites historiques de TDF. Si, du fait du caractère omnidirectionnel des antennes radio, il serait théoriquement envisageable, au plan technique, d'atteindre une couverture comparable en diffusant à partir d'un grand nombre de sites alternatifs de taille plus modeste, au plan économique cette solution ne serait pas réaliste. Elle le serait d'autant moins que les éditeurs radios ont fait part de leurs interrogations sur le modèle économique de la RNT et des perspectives que ce modèle offre dans leur plan d'affaires.

¹⁵ Pour mémoire, le projet de décision soumis pour avis en 2009 et objet de l'avis n°09-A-09 incluait les offres de gros de diffusion RNT dans le périmètre du marché à réguler. L'Autorité avait suivi la position de l'ARCEP sur ce point. Toutefois, l'ARCEP s'est départie de cette analyse dans le cadre de sa décision n° 2009-0484 en considérant que : « *Au vu de l'ensemble de ces éléments, et en l'absence de déploiements effectifs des réseaux de diffusion de la RNT, encore émergente, l'Autorité ne peut conclure, à ce stade, à une substituabilité du côté de l'offre entre les offres de gros de diffusion de la TNT et de la RNT.*

Cependant, afin de permettre le déploiement de la RNT dans des conditions concurrentielles satisfaisantes, l'Autorité pourra être amenée à procéder ultérieurement à une analyse de marché spécifique du marché de gros de la diffusion hertzienne terrestre de programmes radiophoniques en mode numérique. Cette analyse pourrait ainsi conduire à terme à la mise en place d'un dispositif de régulation ex ante proche de celui proposé dans la présente décision pour les offres de gros de diffusion de la TNT » (page 17).

34. Ainsi, il n'est pas exclu que les principaux sites de diffusion de la RNT soient également des sites de diffusion majeurs de la TNT. Par conséquent, l'Autorité de la concurrence maintient la position exprimée dans son avis n° [09-A-09](#) de considérer les offres de gros amont de diffusion de la RNT au titre de la régulation.
35. En conclusion, l'Autorité considère que les marchés des services de diffusion de programmes télévisuels et radiophoniques FM et RNT au stade des offres de gros amont, ont un fonctionnement relativement similaire, à tout le moins s'agissant de la FM pour les radios à vocation nationale et tout particulièrement pour Radio France. Or, compte tenu de ce que les marchés de la TNT et de la radio sont tous deux des sous-ensembles du marché 18 initialement défini par la Commission, le marché de la diffusion de la radio est, tout comme la TNT, éligible au test des trois critères défini par la recommandation de la Commission de 2007. Cette démarche se justifie, a fortiori, compte tenu des préoccupations de concurrence exprimées par l'ARCEP.

C. LES OFFRES DE TRANSPORT DE SIGNAL

36. Le transport des signaux audiovisuels des éditeurs depuis leur régie jusqu'aux sites de diffusion peut s'effectuer en mode satellitaire ou en mode terrestre.
37. Les MUX ont recours à une solution principale pour l'ensemble des sites où leurs chaînes sont diffusées et à une solution de secours pour les sites principaux. Il ressort de l'instruction que le mode satellitaire est généralement préféré en solution principale car il permet d'atteindre tous les émetteurs, alors que le mode terrestre est plus fréquemment retenu en solution de secours. Les MUX ont fait valoir l'intérêt, lorsqu'un site doit être sécurisé, d'opter pour une diversité de technologies du transport de signal (satellite et terrestre). Toutefois, dans la mesure où certains MUX ont fait le choix de la solution terrestre à titre principal, il n'est pas exclu comme le soutient l'ARCEP, qu'il existe un degré de substituabilité à tout le moins partiel entre ces deux solutions.
38. L'instruction confirme également la position de l'ARCEP selon laquelle s'il existe plusieurs fournisseurs de services de transport satellitaire (AB3, Eutelsat, Astra), TDF est le seul offreur identifié par les MUX de services de transport terrestre, à travers son offre « TMS » (Transport Multi-Services), assise sur un réseau de communications électroniques de liaisons louées et un réseau d'accès raccordant ce réseau à ses sites de diffusion.
39. Il existe, enfin, un moyen de transport terrestre complémentaire, la réémission du signal en UHF. Cette solution n'est disponible que sur le réseau complémentaire et consiste en une captation quasi-gratuite¹⁶ du signal depuis un site pilote et sa réémission vers des plus petits sites de diffusion.
40. En pratique, les MUX recourent à des appels d'offres nationaux pour leurs besoins en transport de signaux, en sollicitant une offre globale, raccordant l'ensemble des sites qu'ils souhaitent desservir ou sécuriser sur le territoire national. La solution retenue par un MUX s'impose ensuite à l'opérateur de diffusion qu'il sélectionne par ailleurs.
41. Dans le cas de l'offre TMS, TDF présente la particularité d'être vis-à-vis des MUX, à la fois prestataire d'une offre de transport de signal nécessaire à la diffusion (à tout le moins lorsque celle-ci est choisie comme solution principale) et diffuseur.

¹⁶ A l'exception du coût de l'antenne spécifique à la réception UHF, lequel demeure très inférieur au coût des solutions satellitaire et TMS.

42. A cet égard, plusieurs cas semblent devoir être distingués. Si TDF est le diffuseur retenu, la question du raccordement ne se pose pas. Lorsqu'un opérateur alternatif de diffusion est hébergé sur un site de TDF, le raccordement à TMS est mis à sa disposition par TDF. En revanche, lorsqu'un MUX choisit une diffusion par un opérateur alternatif depuis son propre site, l'opérateur alternatif doit intégrer le coût du raccordement à TMS dans sa proposition commerciale de diffusion adressée au MUX, contrainte financière que ne supporte donc pas TDF en tant que diffuseur.
43. L'Autorité de la concurrence rejoint la position de l'ARCEP selon laquelle le choix par un MUX d'un diffuseur alternatif opérant sur son propre site est susceptible de générer un surcoût lié à l'acheminement du signal TMS du site de TDF vers le site alternatif compte tenu de l'existence parallèle d'un contrat de transport de signal national conclu entre TDF et le MUX concerné. S'il apparaît que ce surcoût peut représenter un pourcentage limité de l'offre de diffusion d'un opérateur alternatif sur les sites du réseau principal, il peut en revanche s'avérer disqualifiant pour un opérateur alternatif sur les sites du réseau complémentaire, le prix de raccordement pouvant alors égaler le montant de la prestation de diffusion.
44. L'instruction confirme qu'il existe un lien de connexité entre la prestation de transport de signal et le contrat de diffusion et que la problématique de raccordement des sites des opérateurs alternatifs de diffusion au réseau TMS de TDF est susceptible de conférer à celle-ci un pouvoir de levier sur le marché de gros aval de la diffusion hertzienne terrestre. Il apparaît également que cette problématique se pose dans des termes comparables pour la diffusion de la radio.
45. TDF a proposé deux engagements pour remédier aux préoccupations de concurrence identifiées. Le premier consiste à accepter à la demande du MUX le retrait sans pénalité du site dupliqué de la liste des points de livraison prévus au contrat TMS. Le second consiste à mettre à disposition du diffuseur alternatif retenu par le MUX le signal transporté au titre du contrat TMS, sur chacun des sites TDF désignés au contrat en limite de propriété du site ou dans un local hébergeant le faisceau hertzien (selon qu'il s'agisse d'un raccordement filaire ou par faisceau hertzien). Ces propositions paraissent, sous réserve d'une vérification par les services de l'ARCEP des modalités précises et notamment tarifaires de leur mise en œuvre, de nature à atténuer sensiblement le risque d'effet de levier identifié.

D. DÉLIMITATION GÉOGRAPHIQUE

46. La délimitation du marché pertinent retenue par l'ARCEP dans son projet comprend le territoire métropolitain, les départements d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer où les dispositions du CPCE s'appliquent (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).
47. Toutefois, les départements et territoires d'outre-mer se caractérisent par certaines particularités identifiées par le Conseil puis l'Autorité de la concurrence, telles que l'éloignement géographique, l'isolement, les conditions météorologiques et environnementales (risques climatiques, séismes, paysages accidentés...).
48. Le contexte ultramarin impacte significativement le fonctionnement de la diffusion audiovisuelle numérique. Ainsi, le lancement de la TNT outre-mer a fait l'objet d'un calendrier spécifique, distinct et plus tardif que celui de la métropole. En outre, le processus d'attribution des fréquences pour l'utilisation des ressources radioélectriques par

le CSA s'est opéré par département et par territoire ultramarin, de manière décorrélée de l'attribution métropolitaine. Enfin, aucun opérateur de métropole, à l'exception de TDF, ne s'est porté candidat pour participer à l'appel d'offres lancé par France Télévision pour le déploiement du seul MUX ultramarin, ROM1.

49. Au regard de ce qui précède et comme avancé par TDF dans le cadre de l'instruction, il n'est donc pas exclu qu'il existe une spécificité du marché de la diffusion de la TNT outre-mer.

III. Sur l'appréciation du degré de concurrence sur les marchés considérés

50. La recommandation de la Commission européenne de 2007 précitée prévoit que :
- « Pour recenser les marchés susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante, il y a lieu d'appliquer les critères cumulatifs suivants. Le premier critère est la présence de barrières élevées et non provisoires à l'entrée, qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire [...], le deuxième critère consiste à admettre uniquement les marchés dont la structure ne présage pas d'évolution vers une situation de concurrence effective. Il faut pour cela examiner quelle est la situation de la concurrence au-delà des barrières à l'entrée. Le troisième critère réside dans l'incapacité du droit de la concurrence à remédier à lui seul à la ou aux défaillance(s) concernée(s) du marché » (considérant 5).*
51. Les conditions d'application de ces trois critères seront analysées successivement pour le périmètre de marché retenu par l'ARCEP dans son projet de décision.

A. L'EXISTENCE DE BARRIÈRES À L'ENTRÉE ÉLEVÉES ET DURABLES

52. L'Autorité rejoint la position développée par l'ARCEP dans son projet quant à l'existence de barrières à l'entrée élevées et non provisoires sur le marché retenu. D'une part les barrières déjà identifiées par le Conseil puis l'Autorité de la concurrence dans leurs avis n° [06-A-01](#) et n° [09-A-09](#) et dans la décision n° [10-D-09](#) perdurent voire se renforcent et, d'autre part, de nouvelles barrières apparaissent.
53. Les barrières qui ont conditionné le déploiement initial de la TNT et plus encore le déploiement du réseau complémentaire, où la concurrence en infrastructures était particulièrement attendue, trouvent leur origine dans le choix initial des pouvoirs publics de définir les zones de diffusion numérique à partir des sites de diffusion analogique historiques de TDF. Cette planification, combinée avec la contrainte technique majeure que représente la préorientation des antennes directives des téléspectateurs vers ces sites et celle de l'organisation d'une diffusion simultanée transitoire de la TNT et de la TAT (« simulcast »), ont contraint les opérateurs concurrents de TDF à ne proposer de sites alternatifs de diffusion que colocalisés à ceux de TDF. Si la question de la nécessité de cette colocalisation sur le plan technique est contestée par TDF, celle-ci est une exigence constante des MUX qui s'impose en tant que telle aux diffuseurs dans leurs réponses aux appels d'offres. A cet égard, l'Autorité de la concurrence prend acte de la définition de la

colocalisation retenue par l'ARCEP dans son « Bilan et Perspectives 2012 », selon laquelle il s'agit de : « *L'installation d'un site alternatif à proximité immédiate du site qu'il concurrence (de l'ordre d'une centaine de mètres)* »).

54. En outre, au-delà des critères topographiques inhérents à l'activité et qui peuvent en eux-mêmes constituer une barrière à la réplication (sites hauts naturels exceptionnels, la plupart du temps), la recherche de terrains susceptibles d'accueillir des infrastructures de diffusion se heurte à des barrières d'ordre administratif (règles d'urbanisme, environnementales, d'aménagement du territoire, sanitaires...). A ces barrières à caractère objectif s'ajoute la réticence des collectivités locales vis-à-vis de la prolifération des antennes sur leurs territoires. Si effectivement un certain nombre de refus émanant des maires pourraient être contestés, notamment devant les juridictions administratives, ces recours sont difficilement généralisables et surtout peu conciliables avec les calendriers de déploiement.
55. Demeure également une barrière réglementaire lorsque les centres de diffusion de TDF sont historiquement protégés par des servitudes radioélectriques. Il apparaît que ces servitudes, instituées par décret à l'époque du monopole public, sont dépourvues de base légale depuis le changement statutaire de TDF. Toutefois, ces servitudes n'ont à ce jour toujours pas été abrogées et continuent à produire leurs effets.
56. Ces barrières sont largement renforcées par l'exigence de colocalisation précitée qui limite le périmètre de recherche de terrains à une proximité immédiate du site de TDF. S'agissant des barrières d'ordre économique, l'Autorité de la concurrence partage l'analyse de l'ARCEP sur la nécessaire prise en compte de la barrière à l'entrée que constitue la forte mutualisation des infrastructures de TDF, à la fois en nombre de clients et en type de services (TNT, radio, transport de signal, communications électroniques...), dans le contexte d'un marché caractérisé par des coûts fixes élevés et des économies d'échelle et de gamme importantes.
57. Depuis le 30 novembre 2011, le déploiement de la TNT est effectif sur le territoire métropolitain. Les opérateurs de diffusion se trouvent désormais en situation de négociation des renouvellements des contrats de diffusion avec les six premiers MUX, à la fois sur les sites du réseau principal et du réseau complémentaire, pour ceux dont la durée de 5 ans arrive à échéance. Par ailleurs, ces opérateurs se préparent au déploiement des réseaux de diffusion des nouveaux MUX R7 et R8¹⁷. Or, ces deux situations sont génératrices de barrières à l'entrée nouvelles qui produiront vraisemblablement leurs effets sur le prochain cycle de régulation envisagé (2012-2015).
58. Ainsi, l'instruction révèle que dans le contexte du renouvellement des contrats de diffusion avec les MUX, les contraintes liées à la colocalisation se renforcent, notamment au regard des exigences de couverture posées par le CSA au nom du principe de « *continuité de services pour tous* », principe qui s'impose dans le cadre de l'agrément d'un nouveau site de diffusion. Il apparaît que ces exigences se traduisent pour les MUX par une volonté de minimisation de la prise de risque économique de perte de couverture. En effet, si dans le cadre de l'extinction de l'analogique, il était concevable que quelques téléspectateurs se trouvent dans une situation de non-réception de la TNT (des mécanismes d'accompagnement financier étaient d'ailleurs assurés par le GIP France TV Numérique), de tels coûts seraient aujourd'hui directement supportés par les MUX.

¹⁷ La composition des MUX R7et R8 a été annoncée par le CSA le 5 juin 2012 : <http://www.csa.fr/Espace-Presses/Communiqués-de-presses/Nouvelles-chaines-de-television-en-haute-definition-composition-des-multiplex>

59. Par ailleurs, l'instruction confirme l'analyse de l'ARCEP sur la barrière que constituerait pour les diffuseurs alternatifs en infrastructures, qui restent de petite taille, la nécessité de soumissionner simultanément sur un grand nombre de sites et ce, sur une période de temps restreinte, pour répondre à la volonté exprimée par les MUX d'aligner les échéances de leurs contrats de diffusion par plaques géographiques.
60. En outre, l'Autorité partage les craintes exprimées au sujet de la compatibilité du calendrier actuellement envisagé par le CSA pour déployer les nouveaux MUX R7 et R8 (de l'ordre de vingt mois) avec le développement d'une concurrence en infrastructures¹⁸, en particulier compte tenu des barrières à l'entrée qui caractérisent ce marché. Il en est d'autant plus ainsi que ce calendrier devra être compatible avec les efforts actuellement consentis par les opérateurs pour asseoir leur parc d'infrastructures et le développer dans le cadre des renouvellements en cours.
61. Enfin, les opérateurs de diffusion concurrents de TDF soutiennent que, lorsque les MUX leur imposent le raccordement au réseau TMS de TDF dans le cadre des appels d'offres de diffusion, soit comme solution de transport de signal audiovisuel ou radio sur un site alternatif, soit pour la synchronisation des sites d'une plaque SFN¹⁹, le coût de ce raccordement constitue une barrière infranchissable, d'autant plus que TDF, en tant que diffuseur, ne le supporte pas.
62. Au regard de ce qui précède, l'Autorité de la concurrence considère que le premier critère de la recommandation de la Commission européenne précitée est rempli.

B. L'ABSENCE D'ÉVOLUTION VERS UNE SITUATION DE CONCURRENCE EFFECTIVE SUR LA DURÉE CONSIDÉRÉE

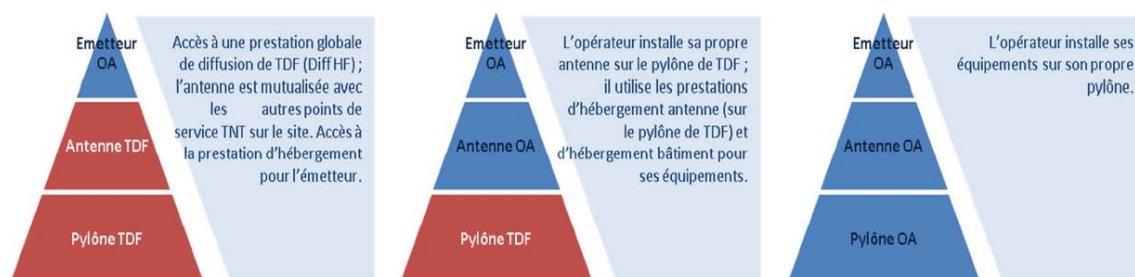
63. Pour mémoire, TDF a racheté les opérateurs concurrents Antalis et Emettel respectivement en 2006 et 2008. Les concurrents de TDF sont aujourd'hui au nombre de trois, chacun ayant un modèle économique propre.
64. Ainsi, TowerCast, filiale à 100% du groupe NRJ est à la fois acteur sur le marché de la diffusion de la radio et de la TNT depuis son lancement. Elle possède un parc d'environ 500 sites-pylônes dont 119 utilisés pour la diffusion TNT et 6 seulement sur le réseau principal. Outre la diffusion de la TNT sur ses propres sites, TowerCast diffuse également les programmes TNT à partir d'un hébergement sur les pylônes de TDF. Sur la période récente, elle a privilégié le développement d'une concurrence partielle en infrastructures via notamment l'implantation de son propre système antenneur sur les pylônes de TDF.
65. Onecast est une filiale à 100% du groupe TF1 qui fournit des offres de diffusion de la TNT depuis 2007 sur une base quasi exclusive d'hébergement par TDF (sauf 2 sites détenus en propre) et uniquement sur le réseau principal.
66. Itas Tim, filiale du groupe Itas, société fabricante de pylônes (« *Tower Company* »), est active sur le marché de la diffusion TNT depuis le déploiement du réseau complémentaire.

¹⁸ A titre de comparaison, les opérateurs rappellent que le déploiement initial du réseau national s'est effectué en trois temps et sur une durée cumulée de 80 mois : de 2005 à 2007 (36 mois) : déploiement du réseau principal - 112 sites ; de 2008 à 2009 (24 mois) : déploiement du réseau complémentaire seul - 505 sites ; de 2010 à 2011 (20 mois) : déploiement du réseau complémentaire et extinction de l'analogique dans le cadre du Passage au tout numérique (PATN) -1009 sites.

¹⁹ Une plaque SFN (*Single Frequency Network*) est une zone regroupant pour un MUX donné plusieurs sites de diffusion à partir d'une même fréquence.

L'intégration verticale du groupe Itas explique le choix d'Itas Tim d'un modèle de concurrence en infrastructures classique fondé sur une diffusion sur sites propres. Celle-ci a ainsi déployé un peu moins de 200 sites-pylônes du réseau complémentaire et vient de dupliquer, dans le cadre des renouvellements de contrats de diffusion, un site-pylône du réseau principal.

67. Ces différents modèles de développement sont illustrés par le schéma de l'ARCEP ci-dessous :



68. La dernière publication de l'observatoire de l'ARCEP sur la diffusion de la TNT au 30 juin 2011²⁰ fait état d'une stagnation de la concurrence en infrastructures évaluée en fonction du nombre de fréquences diffusées : du deuxième trimestre 2010 au deuxième trimestre 2011, 85% environ des fréquences ont été diffusées à partir des sites de TDF. Dans son projet, l'ARCEP actualise et précise ces données en indiquant que TDF détient une part de marché en fréquences diffusées depuis ses sites de plus de 94% sur le réseau principal et de 85,6% sur le réseau complémentaire. Ces données sont à pondérer au regard de la population que couvrent respectivement ces réseaux. Ainsi, le réseau principal sur lequel la position de TDF est hégémonique couvre 85% de la population alors que le réseau complémentaire, sur lequel la concurrence s'est timidement exprimée au cours du précédent cycle, en couvre moins de 15%.
69. S'agissant de la concurrence en services, l'observatoire précité fait apparaître que, sur cette période, entre 72% et 75% des fréquences sont diffusées par TDF. Dans son projet, l'ARCEP indique que sur le réseau principal TDF diffuse 63,9% des fréquences, dont 75,4% sur le réseau complémentaire. Or l'appréciation de ces données doit tenir compte de la forte dépendance des opérateurs hébergés vis-à-vis de TDF. En effet, ceux-ci indiquent devoir reverser à celle-ci plus de 60% de leurs revenus de diffusion au titre de l'hébergement. Les MUX dénoncent également cette situation en ce qu'elle impacte nécessairement l'attractivité des offres commerciales de ces opérateurs sur le marché aval.

	Ensemble	Principal		Complémentaire	
		SR	SNR	SR	SNR
Part de marché des opérateurs alternatifs en diffusion	25,8%	36,1%		24,6%	
		44,5%	30,4%	24,7%	5,6%
Part de marché des opérateurs alternatifs en infrastructures	13,8%	5,7%		14,4%	
		13,6%	0,2%	14,4%	5,6%

Source ARCEP (SR : sites répliquables ; SNR : sites non répliquables)

²⁰ <http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/observatoire/audiovisuel-tnt/2011/tab-diff-tnt-t2-2011.pdf>

70. Par ailleurs, il est révélateur de la position prédominante de TDF de constater que sur plus de 1000 sites sur les 1759 sites de déploiement de la TNT en métropole (1450 appartenant à TDF et 309 à des opérateurs alternatifs), aucune concurrence n'existe, TDF diffusant l'intégralité des fréquences TNT. En outre, les MUX ont fait valoir que sur un grand nombre de sites, TDF a été seule à répondre à leurs appels d'offres, cette absence de choix les rendant de fait captifs.
71. Cette concurrence aujourd'hui encore trop limitée a peu de chances de s'accroître en l'absence de régulation *ex ante* efficace compte tenu en particulier des barrières à l'entrée identifiées précédemment. Par ailleurs, les potentialités de développement de la concurrence tant en services qu'en infrastructures sur le prochain cycle de régulation envisagé paraissent significativement moindres que durant le cycle précédent qui se caractérisait par le déploiement initial du réseau complémentaire. Durant ce cycle, il y aura néanmoins des opportunités de croissance pour les opérateurs alternatifs via les renouvellements de contrats de diffusion avec les MUX, notamment ceux portant sur le réseau principal dont les contrats de 5 ans arrivent à échéance, et le déploiement de R7 et R8. Toutefois, ce second vecteur de croissance sera limité par les incitations à la mutualisation qu'auront vraisemblablement les MUX. Ceux-ci auront ainsi tendance à privilégier, pour un site donné, les opérateurs déjà retenus par le plus grand nombre de MUX.
72. L'Autorité de la concurrence renvoie aux développements ci-dessus quant au caractère incontournable de la plateforme de diffusion hertzienne terrestre en mode numérique au regard des autres plateformes de diffusion de programmes télévisuels, à tout le moins à l'horizon du prochain cycle de régulation envisagé.
73. Il résulte de ce qui précède que l'Autorité de la concurrence considère le deuxième critère de la recommandation de 2007 comme rempli.

C. L'INSUFFISANCE DU DROIT DE LA CONCURRENCE POUR REMÉDIER AUX PROBLÈMES IDENTIFIÉS

74. Outre leur rôle consultatif dans le cadre des analyses de marché de l'ARCEP, le Conseil puis l'Autorité de la concurrence ont été saisis à plusieurs reprises au contentieux dans le secteur objet de la présente saisine. Cette intervention, rappelée pour l'essentiel dans l'avis n° [09-A-09](#), s'est opérée à la fois au titre de l'examen de demandes de mesures conservatoires (n° [07-MC-02](#) du 2 mai 2007 et n° [07-MC-05](#) du 11 juillet 2007) et de procédures au fond (n° [07-D-30](#) du 5 octobre 2007).
75. Postérieurement à l'avis n° [09-A-09](#) et dans le cadre du deuxième cycle de régulation, l'Autorité de la concurrence a rendu une décision suite à une demande de mesures conservatoires présentée par Itas Tim à l'encontre de TDF. Celle-ci n'a pas fait droit à la demande de mesures conservatoires mais a considéré que : « *L'ensemble des pratiques dénoncées par Itas Tim dans sa saisine du 22 septembre 2009, reprochant à TDF la mise en place d'une politique d'opposition à l'implantation d'infrastructures concurrentes à proximité de ses propres terrains, le refus d'accéder à ses terrains pour y installer ses propres infrastructures, l'imposition de conditions d'hébergement inéquitables aux diffuseurs présents sur le marché aval et la mise en œuvre de subventions croisées abusives ainsi que de « remises de plaques » à l'occasion des appels d'offres lancés par les multiplexes, devront faire l'objet d'un examen dans le cadre de l'instruction au fond du dossier* ».

76. Enfin, d'autres dossiers concernant le secteur sont actuellement en cours d'instruction.
77. A ce stade, l'Autorité de la concurrence considère qu'il n'y a pas lieu de revenir sur la position exprimée dans les avis n° [06-A-01](#) et n° [09-A-09](#), selon laquelle, en dépit des importants moyens de régulation de la concurrence dont elle dispose, le seul recours au droit de la concurrence ne s'avérerait pas pleinement suffisant pour remédier aux problèmes de concurrence identifiés par l'ARCEP.
78. En particulier, les problématiques d'accès susceptibles d'être rencontrées par les opérateurs dans le cadre du déploiement des nouveaux MUX R7 et R8, ainsi que des renouvellements de contrats pour les six premiers MUX justifient que des solutions de principe soient identifiées en amont et des remèdes adaptés appliqués afin d'éviter une multiplication des saisines contentieuses récurrentes, posant les mêmes problématiques de concurrence, mais portant potentiellement sur un très grand nombre de sites.
79. En outre, l'existence et le contrôle d'un système de comptabilisation des coûts réglementaires et de séparation comptable permettent de faciliter la détection d'éventuelles pratiques d'abus de position dominante. De même, l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ses éléments de réseau ou aux ressources associées, lorsqu'elle est prévue *ex ante*, est de nature à favoriser la consolidation d'une concurrence sur le marché, ce qui apparaît particulièrement utile lorsque les opérateurs ont vocation à se positionner sur un nombre important de sites dans des calendriers qui demeureront contraints à l'horizon de la période 2012-2015.
80. L'Autorité de la concurrence estime ainsi que le stade de développement de la concurrence sur ce marché et les caractéristiques du secteur développées ci-dessus justifient tout comme pour les deux cycles précédents et pour les mêmes raisons une complémentarité d'action entre la régulation sectorielle et l'application des règles du droit de la concurrence.
81. Par conséquent, l'Autorité de la concurrence considère que le troisième critère posé par la recommandation de la Commission de 2007 précitée est également rempli.

IV. Recommandations

A. S'AGISSANT DU CHAMP DE LA RÉGULATION ENVISAGÉE

82. L'Autorité de la concurrence souscrit à l'analyse de l'ARCEP selon laquelle la plateforme TNT demeure incontournable à l'horizon du cycle de régulation envisagé, au regard de la couverture inégalée et donc de l'exposition maximale qu'elle offre aux éditeurs de chaînes dont le modèle économique est fondé sur les revenus publicitaires. En outre, la présence d'une chaîne sur la TNT lui offre l'opportunité d'être présente sur l'ensemble des plateformes de diffusion en raison des obligations de reprise.
83. Par ailleurs, elle constate que les préoccupations de concurrence relevées par l'ARCEP dans son « Bilan et Perspectives 2012 », concernant les marchés de gros de diffusion de programmes radiophoniques en FM et de RNT, n'ont pas donné lieu à une procédure d'analyse de marché, quelles qu'en soient les conclusions, alors même que, d'une part, ces préoccupations sont proches de celles qui justifient le maintien de la régulation du marché de gros amont de la TNT et, d'autre part, comme l'indique d'ailleurs l'ARCEP, il convient

de tenir compte de l'effet de la forte mutualisation dont bénéficie TDF sur ses infrastructures notamment en technologies hébergées et diffusées.

84. Concernant le marché du transport de signal, le lien de connexité avec les marchés de la diffusion de la TNT justifie que l'ARCEP prenne les mesures correctives nécessaires, notamment au regard des propositions d'engagements formulées par TDF, afin d'éviter que l'effet de levier existant sur les marchés régulés ne place les concurrents de TDF en situation de désavantage concurrentiel.

B. S'AGISSANT DES MODALITÉS DE LA RÉGULATION ENVISAGÉE

85. S'agissant des obligations d'accès, l'Autorité relève que l'ARCEP tient compte dans son projet du développement d'une forme partielle de concurrence en infrastructures à travers un hébergement par TDF des antennes de diffuseurs concurrents, voire de leurs bâtiments via le développement d'un hébergement extérieur.
86. L'allègement de la régulation, consistant à ne plus imposer à TDF la fourniture et donc la publication d'une offre de « DiffHF-TNT » pour les sites où les caractéristiques des pylônes de TDF rendent possible l'installation d'un système antenne alternatif, appelle deux remarques. Il semble effectivement proportionné de lever cette obligation lorsque la réplification du système antenne apparaît effectivement possible à couverture et qualité comparables, et dans la mesure où l'ARCEP prévoit une compensation efficace de l'asymétrie d'information qui résultera de cet allègement. Toutefois, l'Autorité émet des réserves sur le mécanisme envisagé consistant à laisser à TDF une latitude importante pour proposer une liste des sites sur lesquels elle considère qu'une telle réplification est envisageable. Elle préconise que cette identification soit effectuée sur la base de critères de réplabilité des antennes qui soient objectifs et transparents, permettant à l'ARCEP d'exercer un entier contrôle au cas par cas et de réviser cette liste de façon régulière.
87. S'agissant du renforcement des obligations de TDF par l'ouverture d'une obligation de faire droit à des demandes d'hébergement extérieur, le projet actuel paraît d'une portée limitée. En effet, il ne prévoit l'obligation de faire droit à une demande raisonnable d'accès à un hébergement extérieur que lorsque « *TDF est dans l'incapacité objective de répondre favorablement à une demande raisonnable d'accès* » au sein de ses bâtiments. En pratique ce mécanisme tel qu'il est prévu semble avoir peu vocation à jouer dans la mesure où TDF aura tout intérêt à privilégier un hébergement intérieur. En effet, ses bâtiments n'hébergeant plus la TAT, l'espace y est *a priori* disponible et surtout, l'hébergement intérieur, facturé en fonction des mètres carrés projetés au sol, est plus rémunérateur. L'Autorité note que l'hébergement extérieur est une solution déjà couramment utilisée par les opérateurs de télécoms sur les sites de TDF.
88. S'agissant de l'encadrement tarifaire des sites considérés par l'ARCEP comme « non réplifiables », l'Autorité partage la position de l'ARCEP selon laquelle l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts doit être maintenue. Compte tenu de la complexité et de la diversité des barrières à la réplification des infrastructures dans ce secteur, elle invite l'ARCEP à prendre en compte l'ensemble des barrières de nature objective et durable identifiées, par l'établissement d'une grille d'analyse détaillée de l'appréciation du degré de réplabilité d'un site. En effet, si les contraintes géographiques liées à l'existence de sites naturels adéquats peuvent être aisément appréhendées, les contraintes administratives sont moins faciles à anticiper. Or, le souci porté à l'environnement, mais aussi la planification urbaine ou les plans d'occupation des sols peuvent constituer des obstacles

plus sévères pendant le cycle de régulation 2012-2015, à la réplification des infrastructures. Cette grille d'analyse viendrait au soutien de la liste déjà établie ou d'une nouvelle liste et serait à même de justifier dans l'avenir son éventuelle évolution. Une telle démarche offrirait une plus grande visibilité aux acteurs du marché.

89. Afin que l'obligation d'orientation des tarifs vers les coûts ait réellement l'effet escompté, il convient de s'assurer de l'efficacité et de la transparence du système de comptabilisation des coûts réglementaires de TDF. Or, le faible développement et la stagnation de la concurrence par les services au cours du précédent cycle de régulation pourraient être des indices du manque d'efficacité du dispositif en place. A cet égard, l'Autorité accueille favorablement la proposition de l'ARCEP de se référer non plus seulement à la comptabilisation des coûts réglementaire de TDF comme référence de coûts dans l'établissement des tarifs régulés, mais également à un modèle de coûts exogène pour répondre à un double objectif de transparence et de prévisibilité, que le secteur appelle de ses vœux, ainsi que les auditions en séance l'ont confirmé. Ainsi, elle prend acte de l'engagement de l'ARCEP de faire coïncider la mise en place de ce modèle technico-économique avec l'entrée en vigueur du troisième cycle de régulation.
90. S'agissant enfin de l'encadrement tarifaire des sites considérés par l'ARCEP comme « répliquables », l'Autorité considère que la mise en place d'un couloir indicatif de zones de tarifs excessifs et d'éviction est de nature à renforcer la prévisibilité et à limiter les chocs tarifaires. Toutefois, elle émet des réserves quant au choix des tarifs de TDF de l'année précédente comme référentiel de l'excessivité. De plus, le mécanisme tel qu'il est envisagé revient davantage à limiter la progression des tarifs qu'à en définir un niveau d'excessivité. En outre, la présomption de respect des obligations de non-éviction et non-excessivité en résultant ne peut être que réfragable et soumise à l'appréciation de l'Autorité si celle-ci devait être saisie au contentieux de pratiques relatives à ces tarifs.

V. Conclusion

91. Pour les raisons exposées ci-dessus, l'Autorité de la concurrence considère qu'il demeure légitime pour l'ARCEP de maintenir un encadrement *ex ante* du marché de gros des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels, sur lequel TDF exerce une influence significative.
92. Toutefois l'Autorité insiste sur le caractère décisif du cycle de régulation envisagé. En effet, les deux cycles précédents font état d'un bilan insuffisant sur le plan du développement de la concurrence à la fois en infrastructures et en services. La première ne s'est pour l'instant développée que de façon limitée et quasi uniquement sur le réseau complémentaire qui ne couvre qu'environ 15% de la population française. La seconde stagne à un niveau modeste et souffre d'une forte dépendance des opérateurs alternatifs à l'égard de TDF. Le cycle à venir devrait donner une véritable impulsion pour que la concurrence puisse s'exprimer de façon pérenne.
93. Il en est d'autant plus ainsi que la régulation sectorielle *ex ante* a vocation à s'effacer progressivement et il est donc décisif, face à la persistance voire au renforcement de certaines barrières à l'entrée, d'adapter les mécanismes correctifs en conséquence pour permettre, à terme, cet effacement.

94. A cet égard, elle invite l'ARCEP à préciser les conditions de répliquabilité des sites de diffusion de TDF sur la base de critères objectifs et transparents. La persistance des débats observés en séance quant au nombre de sites non répliquables appelle une réponse du régulateur sectoriel.
95. De même, elle invite l'ARCEP à conduire l'exercice d'analyse de marché pour la diffusion de la radio, tant FM que RNT, quelles qu'en soient les conclusions. Cette démarche n'aurait pas vocation à ralentir le processus engagé dans le cadre de la TNT et pourrait faire l'objet d'un exercice distinct.

Délibéré sur le rapport oral de Mmes Hélène Bonnet et Lauriane Lépine-Sarandi, rapporteuses et l'intervention de Mme Carole Champalaune, rapporteure générale adjointe, par Mme Anne Perrot, vice-présidente, présidente de séance, Mme Elisabeth Flüry-Hérard et M. Patrick Spilliaert, vice-présidents.

La secrétaire de séance,
Caroline Orsel-Sébès

La vice-présidente,
Anne Perrot

© Autorité de la concurrence