

Autorité
de la concurrence



**Décision n° 21-DCC-197 du 25 octobre 2021
relative à la prise de contrôle exclusif de la société Hivory par la
société Cellnex France Groupe**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le dossier de notification adressé complet au service des concentrations le 23 août 2021, relatif à la prise de contrôle exclusif de la société Hivory par la société Cellnex France Groupe, formalisée par un contrat d'acquisition d'actions du 19 mai 2021 ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence, et notamment ses articles L. 430-1 à L. 430-7 ;

Vu les engagements déposés le 26 juillet 2021 et modifiés en dernier lieu le 22 octobre 2021 ;

Vu les éléments complémentaires transmis par la partie notifiante au cours de l'instruction ;

Vu les autres éléments du dossier ;

Adopte la décision suivante :

Résumé¹

Aux termes de la décision ci-après, l'Autorité a procédé à l'examen de la prise de contrôle exclusif de la société Hivory par le groupe Cellnex.

Les parties sont simultanément actives sur le marché des prestations d'hébergement d'équipements de télécommunication pour la téléphonie mobile sur infrastructures passives.

L'Autorité de la concurrence a analysé les effets de l'opération sur ce marché, en se fondant sur sa pratique décisionnelle ainsi que sur des auditions et des tests de marché réalisés auprès des concurrents et des différents partenaires des parties (clients MNO et bailleurs). L'Autorité a procédé à un examen des risques de réduction significative de la concurrence à l'issue duquel elle a considéré qu'il existait des risques d'atteinte significative à la concurrence sur ce marché en zone urbaine sur les sites « toits-terrasses » et « autres », en raison notamment de l'existence de barrières à l'entrée élevées.

Afin de remédier à ces préoccupations de concurrence, le groupe Cellnex s'est engagé à céder, à un ou plusieurs opérateur(s) agréé(s) par l'Autorité, [2 900-3 000] sites actifs « toits-terrasses » et [300-400] sites actifs « autres » et situés en zone urbaine.

Ces engagements sont de nature à garantir le maintien d'une structure concurrentielle suffisante sur le marché concerné. En effet, ils conduisent à supprimer l'addition de parts de marché résultant de l'opération sur le marché de l'hébergement des équipements de téléphonie sur sites toits-terrasses et sites « autres » en zone urbaine et écartent ainsi toute préoccupation de concurrence.

Compte tenu des engagements souscrits par le groupe Cellnex, l'Autorité a autorisé la présente opération à l'issue d'un examen de phase 1.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

I. Les entreprises concernées et l'opération

1. Cellnex France Groupe (ci-après, « Cellnex ») est une filiale du groupe Cellnex, actif dans le secteur des télécommunications, de la télédiffusion et des réseaux de sécurité et de services d'urgence dans divers pays européens². En France, Cellnex est active uniquement dans le secteur des télécommunications mobiles, à travers l'exploitation d'environ 9 400 sites d'infrastructures passives de télécommunication mobile. Cellnex est ultimement détenue par la société Cellnex Telecom, cotée à la bourse de Madrid, qui n'est contrôlée par aucun de ses actionnaires au sens du droit des concentrations.
2. Hivory détient, exploite et commercialise un parc d'infrastructures passives de télécommunication mobile d'environ 10 500 sites en France. Elle est détenue à hauteur de 50,01 % par Altice France et à hauteur de 49,99 % par la société Starlight BidCo, détenue par des fonds gérés ou conseillés par la société de gestion Kohlberg Kravis Roberts & Co (KKR). Elle a été créée en 2018 à la suite de la décision d'Altice de filialiser les infrastructures passives de sa filiale SFR, opérateur de téléphonie mobile en France, ainsi que les services d'accueil d'équipements de télécommunication pour la téléphonie mobile sur ces infrastructures passives.
3. L'opération consiste en l'acquisition par Cellnex de la quasi-totalité du capital³ d'Hivory. Cellnex prévoit d'acquérir d'une part, la totalité de la participation d'Altice dans le capital de Hivory, soit 50,01 % de son capital, et d'autre part, la totalité du capital de la société Starlight BidCo, dont la seule activité est de détenir 49,99 % du capital de Hivory, auprès de sa société-mère directe à 100 %, Starlight HoldCo⁴. En ce qu'elle se traduit par la prise de contrôle exclusif d'Hivory par Cellnex, l'opération notifiée constitue une concentration au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce.
4. Les entreprises concernées réalisent ensemble un chiffre d'affaires total sur le plan mondial de plus de 150 millions d'euros (Cellnex : 1 030,8 millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2019 ; Hivory : [≥ 150 millions] millions d'euros pour le même exercice). Chacune de ces entreprises réalise, en France, un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros (Cellnex : [≥ 50 millions] millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2019 ; Hivory : [≥ 50 millions] millions d'euros pour le même exercice). Compte tenu de ces chiffres d'affaires, l'opération ne revêt pas une dimension européenne. En revanche, les seuils de contrôle mentionnés au I de l'article L. 430-2 du code de commerce sont franchis. La présente opération est donc soumise aux dispositions des articles L. 430-3 et suivants du code de commerce, relatives à la concentration économique.

II. Délimitation des marchés pertinents

5. Les parties sont simultanément présentes sur le marché français des prestations d'hébergement d'équipements de télécommunication pour la téléphonie mobile sur infrastructures passives.

² Autriche, Danemark, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

³ Moins de 0,1 % des actions seront détenus par M. Escudier.

⁴ Elle-même détenue par des fonds gérés ou conseillés par KKR.

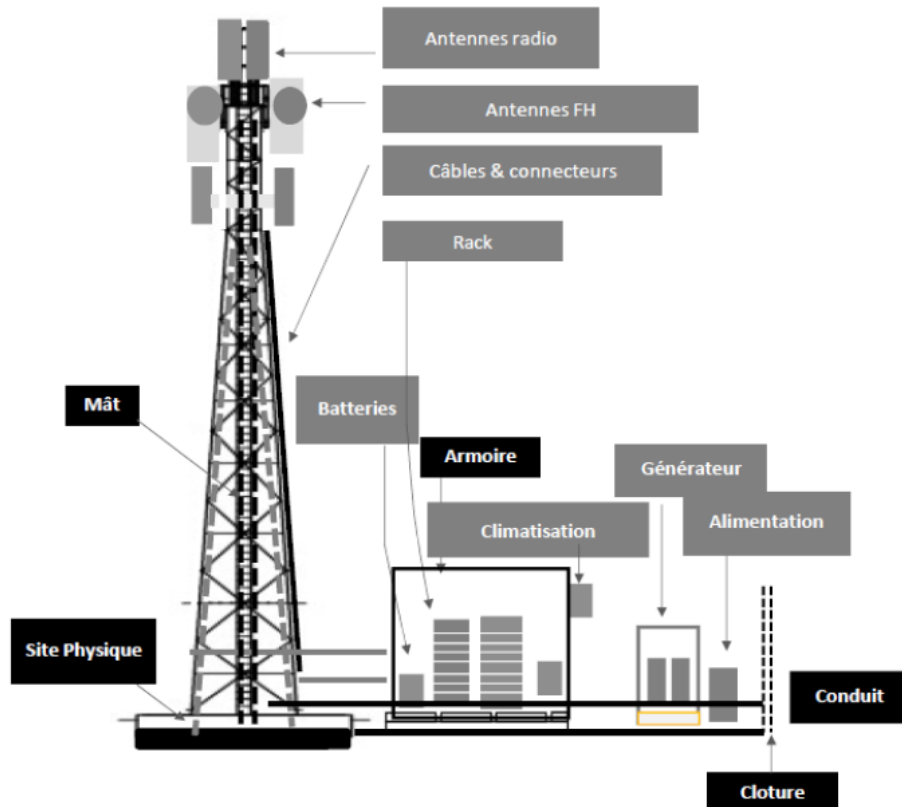
A. MARCHÉS DE PRODUITS

6. Un site de télécommunication mobile est composé :
 - d'une part, d'infrastructures dites « passives », généralement composées d'un pylône ou d'un mât, d'un local technique et d'équipements techniques permettant leur exploitation et,
 - d'autre part, d'infrastructures dites « actives » de téléphonie mobile, hébergées sur les infrastructures passives, permettant de diffuser les ondes de radiocommunication des opérateurs mobiles.
7. Les infrastructures passives sont installées sur un terrain ou un point haut préexistant, qui peut être un toit-terrasse ou une autre structure de haute taille (château d'eau, clocher d'église, pylône électrique par exemple), sur lequel l'exploitant desdites infrastructures bénéficie d'un droit d'occupation.
8. Les infrastructures passives utilisées pour l'hébergement d'équipements de téléphonie mobile, qui relèvent d'un marché distinct de celui des infrastructures passives utilisées pour la diffusion de services de communication audiovisuelle⁵, sont principalement détenues ou exploitées, soit directement par les opérateurs de réseaux mobiles (MNO), soit par des opérateurs d'infrastructure spécialisés (autrement appelés « Tower Companies » ou « TowerCo »)⁶.
9. Le schéma ci-dessous présente les différents éléments composant un site de télécommunication mobile en distinguant les infrastructures actives, propriétés des opérateurs mobiles (désigné comme « MNO » dans le graphique ci-dessous), et les infrastructures passives, propriétés de l'exploitant du site (désigné comme « TowerCo » dans le graphique ci-dessous) :

⁵ Avis du Conseil de la concurrence n° 02-A-04 du 11 avril 2011 relatif à l'acquisition par la société Télédiffusion de France d'un ensemble de sites pylônes de la société Bouygues Télécom et décision de l'Autorité n° 15-D-09 du 4 juin 2015 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'hébergement des équipements de téléphonie mobile.

⁶ Des infrastructures non dédiées aux télécoms, telles que celles détenues par des industries de réseau (réseaux de gaz, électricité, transport) peuvent également servir de support pour les opérateurs mobiles

Partage des actifs entre TowerCo et les clients



	TowerCo	L'Opérateur et autres clients
Actifs	Travaux de génie civil (dont la route d'accès)	Equipement sans-fil
	Mât	Antennes
	Grillage	Alimentation électrique
	Armoires	Générateur et batteries
	Conduits de fibre futurs (1)	Conduits de fibre existants
Contrats	Accord existant de partage de site	Climatisation
	Opérations passives & Maintenance	Alimentation en énergie
	Bail foncier	Opérations actives & Maintenance
	Gestion des accès	
	Employés	

(1) : investissements partagés aboutissant à un fourreau pour l'Opérateur et un pour la towerco

Source : schéma communiqué par la partie notifiante

La distinction entre les zones urbaines et les zones péri-urbaines et rurales

10. La pratique décisionnelle nationale a distingué deux types de zones dans lesquelles ces infrastructures peuvent être placées : les zones urbaines d'une part et les zones péri-urbaines et rurales d'autre part⁷. Cette segmentation se justifie notamment par la prédominance des toits-terrasses dans les zones urbaines (plus de 65% des sites actifs) et celle des pylônes dans les zones péri-urbaines et rurales (plus de 88% des sites actifs).
11. Outre cette différence s'agissant du type d'infrastructures, l'instruction révèle que les conditions d'accès au foncier ne sont pas les mêmes en zone urbaine et en zone péri-urbaine et rurale. En zone urbaine, la rareté des points hauts utilisables, les exigences des bailleurs et les contraintes administratives et techniques (règles du droit de la copropriété, respect des valeurs limites d'exposition aux ondes, poids des stations radioélectriques, interférence générée par plusieurs antennes, etc.) rendent le déploiement de nouveaux sites beaucoup plus difficile qu'en zone péri-urbaine et rurale. Les conditions d'activité dans ces deux types de zones sont donc très différentes.
12. Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette délimitation dans le cadre de la présente décision.
13. En l'espèce, conformément à la pratique décisionnelle nationale, l'analyse concurrentielle sera effectuée en opérant une distinction entre les infrastructures présentes en zones urbaines, d'une part, et celles présentes en zones péri-urbaines et rurales, d'autre part.

La distinction entre les différentes catégories de sites

14. Il existe une grande diversité de sites⁸ permettant d'accueillir des infrastructures actives, les principaux étant les pylônes dédiés et les toits-terrasses. Les châteaux d'eau, les silos, les clochers, les ouvrages d'art, les pylônes autoroutiers et électriques sont également utilisés pour recevoir de tels équipements.
15. L'Autorité a considéré qu'il y a lieu de distinguer les sites pylônes des autres types d'infrastructures passives accueillant des équipements de téléphonie mobile dans les zones péri-urbaines et rurales, dans lesquelles les toits-terrasses sont par ailleurs quasiment absents⁹. L'Autorité a également opéré une distinction entre les différents types d'infrastructures accueillant des équipements de téléphonie mobile, partant notamment du constat que les acteurs du marché considéraient que, quelle que soit la zone considérée, les toits-terrasses n'étaient pas substituables aux pylônes¹⁰.
16. La partie notifiante estime que le marché ne doit pas être segmenté selon le type de site. Elle considère qu'il existe une substituabilité entre tous les types de sites dès lors que la stratégie de déploiement d'un MNO serait guidée par ses besoins de couverture et non par la sélection a priori d'une catégorie de site en particulier. Ainsi, le choix d'un site dépendrait essentiellement de son emplacement géographique.
17. Il ressort toutefois des éléments de l'instruction, et du test de marché réalisé auprès des acteurs du marché, que même si les MNO, lorsqu'ils souhaitent couvrir une zone, tiennent compte de

⁷ Décision n° 15-D-09 précitée.

⁸ Ces sites autrement appelés « macro-sites » sont à distinguer des « micro-sites », qui correspondent à de petits sites, tels que des « small cells » ou des « Distributed Antenna system » (DAS), qui visent à améliorer la couverture d'un réseau de téléphonie mobile existant dans une zone limitée ou particulièrement fréquentée. Cellnex et Hivory ne sont que marginalement présentes sur ce marché.

⁹ Décision de l'Autorité n° 15-D-09 du 4 juin 2015 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'hébergement des équipements de téléphonie mobile. Les toits-terrasses représentent moins de 10% des sites actifs en zone péri-urbaine et rurale

¹⁰ Décision n° 19-DCC-169 du 30 août 2019 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Iliad 7 par la société Cellnex France Groupe.

l'ensemble des infrastructures passives présentes dans cette zone, les coûts de construction, les droits acquis ou encore le potentiel de colocalisation des infrastructures actives diffèrent en fonction du type de point haut concerné. Les toits-terrasses répondent à des enjeux économiques spécifiques en termes de couverture, coûts, et modalités techniques d'accès. Les « autres sites » sont des sites qui n'ont pas été conçus initialement pour l'accueil d'infrastructures passives et peuvent nécessiter des investissements et un aménagement spécifique visant à adapter le site aux besoins des opérateurs. Dès lors, les résultats de l'instruction, appuyés par le test de marché, ne permettent pas de conclure, comme le soutient la partie notifiante, à une substituabilité entre les différentes catégories de sites.

18. En l'espèce, conformément à la pratique décisionnelle, l'analyse concurrentielle sera menée en distinguant les trois catégories de sites suivantes : les pylônes, les toits-terrasses, et les « autres sites ». Cette dernière catégorie regroupe l'ensemble des sites qui ne sont ni des pylônes ni des toits-terrasses.

La distinction selon l'offreur des services d'hébergement

19. L'offre d'hébergement d'équipements de téléphonie mobile adressée aux MNO provient principalement soit des TowerCo détentrices ou exploitantes d'infrastructures passives, soit des MNO, qui après avoir construit des infrastructures pour leur besoins propres¹¹, ouvrent à des MNO tiers la possibilité d'être hébergés sur le même site dans le cadre d'une colocalisation¹².
20. La partie notifiante estime que ces deux catégories d'offeurs relèvent du même marché, dans la mesure où les MNO sont de plus en plus incités, voire soumis à des obligations de colocalisation¹³, et que les offres de ces deux catégories d'acteurs seraient parfaitement substituables du point de vue du client MNO. Elle estime par ailleurs qu'il existe d'autres acteurs, détenteurs de terrains fonciers ou de points hauts, qui devraient être inclus dans le marché. Elle cite notamment les sociétés d'autoroutes, le Réseau ferré de France (RFF), le Réseau de transport d'électricité (RTE), les sociétés émergentes d'agrégateurs de baux¹⁴, tels que Telium, Telecom Invest (APWireless) ou Valocôme, les particuliers ou encore les collectivités locales.
21. En 2019, l'Autorité a considéré que les services d'hébergement proposés par les TowerCo et ceux offerts par les opérateurs mobiles dans le cadre de la colocalisation constituent deux marchés distincts. Elle a relevé à cet égard, que les offres des TowerCo présentent des différences significatives d'un point de vue technique (délai de mise à disposition des sites, hauteur ou emplacement des sites) et commercial (contenu des offres plus varié)¹⁵.
22. Il ressort du test de marché conduit dans le cadre de la présente opération que le constat opéré en 2019 reste toujours valable en 2021. Des répondants notent que les offres de ces deux

¹¹ L'infrastructure passive d'un MNO utilisé pour héberger les seuls équipements de téléphonie de ce même MNO relève de l'autoconsommation et est exclue du marché.

¹² Également appelée « mutualisation » ou « partage » des infrastructures passives.

¹³ Le « New Deal mobile » intervenu en 2018, qui vise à accélérer la couverture mobile des territoires, impose aux MNO des objectifs de colocalisation de leurs infrastructures.

¹⁴ Ces sociétés proposent, en général, à des propriétaires fonciers sur lesquels des sites de télécommunication mobile sont installés de leur racheter le contrat de bail en échange d'un paiement forfaitaire ou d'un revenu plus élevé.

¹⁵ Décision n° 19-DCC-169 précitée.

catégories d'opérateurs présentent des différences tant d'un point de vue technique¹⁶ que commercial¹⁷.

23. En l'espèce, la question de la délimitation exacte du marché sur ce point peut néanmoins être laissée ouverte, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeurant inchangées que les infrastructures passives des MNO hébergeant d'autres MNO soient ou non incluses dans le marché.
24. Quant aux acteurs disposant de points hauts, qui ne seraient ni des MNO et ni des TowerCo, il n'a pas été démontré que ces derniers offraient des services d'hébergement aux MNO similaires à ceux offerts par les TowerCo. Par ailleurs, et en tout état de cause, ils ne représentent qu'un poids marginal. Ils ne seront donc pas intégrés dans l'analyse.
25. En l'espèce, l'analyse concurrentielle sera menée sur un marché incluant à la fois les infrastructures des MNO qui accueillent actuellement les équipements mobiles de MNO concurrents (sites colocalisés) et les infrastructures des Towerco ainsi que sur un marché incluant les infrastructures des seules Towerco.

B. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES

26. En ce qui concerne la définition géographique de ces marchés, l'Autorité considère qu'elle est de dimension nationale¹⁸, ce qui n'est pas contesté par la partie notifiante. Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette délimitation dans le cadre de la présente décision.

III. Analyse concurrentielle

27. Les parties sont simultanément présentes sur le marché de l'hébergement d'équipements de télécommunication mobile en zones urbaine d'une part sur le marché de l'hébergement d'équipements de télécommunication mobile en zone péri-urbaine et rurale. Sur ces deux marchés, les activités des parties se chevauchent sur les marchés des pylônes, des toits-terrasses et des autres infrastructures. Ces chevauchements d'activités emportent des effets horizontaux.

A. ANALYSE DES PARTS DE MARCHÉ

Remarques préliminaires

28. Dans une perspective conservatrice, les parts de marché de la nouvelle entité et de ses concurrents TowerCo sont calculées sur la base du nombre d'infrastructures passives (ou « sites ») actuellement actifs, c'est-à-dire sur lesquels les équipements d'au moins un MNO

¹⁶ Délai de mise à disposition des sites, hauteur ou emplacement des sites, capacité du parc des Towerco indépendantes à accueillir plusieurs opérateurs.

¹⁷ Contenu des offres plus varié, services accessoires tels que la fourniture d'énergie, la facturation directe des éventuels coûts liés à l'hébergement (aménagement, renfort, etc.).

¹⁸ Décision n°19-DCC-169 précitée

sont actuellement hébergés. S'agissant des sites des MNO, comme indiqué précédemment, seuls les sites actuellement colocalisés, c'est-à-dire les sites qui hébergent les équipements d'au moins un autre MNO sont pris en compte.

29. Dans ces conditions, les sites dits « commercialisables », pour lesquels les opérateurs MNO ou TowerCo disposent des autorisations nécessaires (titre d'occupation, etc.) pour ériger ou exploiter une infrastructure passive, mais qui n'hébergent pas à ce jour d'infrastructures actives d'un MNO, ne sont pas intégrés dans le calcul des parts de marché. Il n'existe en effet aucune certitude quant à savoir si, et à quelle échéance, ces sites pourraient un jour héberger les équipements mobiles d'un MNO.
30. De la même façon, les sites qui ont vocation à être construits à l'avenir dans le cadre d'accords de déploiement (autrement appelés accords « *build to suit* » ou BTS), conclus entre des TowerCo et des MNO¹⁹, sont exclus du calcul des parts de marché en raison de l'incertitude liée à leur déploiement effectif et à l'échéance de celui-ci.
31. La partie notifiante considère que, la société Totem, nouvelle filiale d'Orange dont la création est prochaine et qui est destinée à gérer les infrastructures passives d'Orange en France et en Espagne²⁰, devrait être considérée comme une TowerCo, concurrente de la nouvelle entité. À ce titre, l'ensemble des sites du portefeuille d'Orange, qui seraient apportés à cette filiale, devraient, selon la partie notifiante, être comptabilisés pour le calcul des parts de marché.
32. La partie notifiante relève que les ambitions, la stratégie et la gestion de cette filiale seraient en tous points similaires à celles d'une TowerCo indépendante. Le communiqué de presse d'Orange du 18 février 2021, annonçant la création de Totem, indique que cette dernière est « *destinée à devenir une entité créatrice de valeur* », en exploitant un portefeuille d'environ 17 000 sites en France et mise sur un accroissement de la colocalisation sur ses sites pour maximiser ses revenus.
33. Il convient toutefois de relever que Totem n'est, à ce jour, pas encore opérationnelle, et ne devrait pas l'être avant fin 2021²¹. Il n'est donc pas possible de s'appuyer sur la réalité de son comportement pour évaluer le degré de réalisme de cette ambition. Par ailleurs, les éléments recueillis lors de l'instruction n'ont pas permis de lever les doutes quant à la capacité de Totem à constituer une alternative crédible à la nouvelle entité. Premièrement, selon les derniers résultats financiers d'Orange de 2020, Totem doit « *permettre à Orange de conserver son leadership sur le marché* » et « *tous les sites seront ouverts à la colocalisation sauf les sites stratégiques* »²², sans que soit précisé à quoi correspondront les « sites stratégiques ». Deuxièmement, Totem sera une filiale à 100 % d'Orange et partagera les mêmes dirigeants, ce qui ne permet pas d'affirmer qu'elle agira de façon neutre vis-à-vis des MNO sans privilégier Orange. Cette crainte a été exprimée par des acteurs dans le cadre du test de marché.

¹⁹ Dans le cadre de tels accords, la TowerCo s'engage à financer des projets de construction de nouveaux sites dont le développement est confié au MNO. Ce dernier choisit l'emplacement de ses futurs sites en fonction de ses propres besoins et s'occupe également de la construction. La TowerCo devient ensuite titulaire des baux et propriétaire des sites, et le MNO est hébergé sur les sites en question. Ces accords portent sur le déploiement d'un certain nombre de sites sur une période relativement longue.

²⁰ Communiqué de presse d'Orange du 18 février 2021

²¹ Ibid.

²² Ceci est confirmé par Orange elle-même, qui a déclaré, lors de la présentation orale de ses résultats annuels, qu'il n'y aura qu'un nombre limité de sites stratégiques en France, moins de 500 – 5 % du portefeuille français, qui permettra à Orange, en tant qu'opérateur mobile, de conserver son leadership sur les infrastructures (« *There will be only a limited number of strategic sites in France less of 500 -- of 5% of French portfolio. This will allow Orange retail operators mobile to maintain the network leadership through our superior active equipments and spectrum holdings.* » / source : Transcript Bloomberg de la présentation orale des résultats annuels d'Orange le 18 février 2021, p. 18).

34. Ainsi, les éléments recueillis ne permettent pas de garantir que Totem agira de manière indépendante vis-à-vis de sa société mère Orange et agira comme une TowerCo. Comme pour les autres MNO, seuls les sites d'Orange actuellement colocalisés sont donc pris en compte dans le calcul des parts de marché.

Les parts de marché des parties et des concurrents

35. Les TowerCo présentes sur le marché sont, outre Cellnex et Hivory, TDF, ATC France (anciennement FPS Towers), Phoenix France Infrastructures (PFI)²³ ainsi que TowerCast.
36. Les tableaux ci-après présentent les parts de marché des parties et des concurrents, d'une part, sur le marché des prestations d'hébergement fournies par les seules TowerCo, et d'autre part, sur le marché des prestations d'hébergement fournies par les TowerCo et par les MNO au profit d'autres MNO.

Marché des prestations d'hébergement fournies par les seules TowerCo :

Marché global	ATC	PFI	TDF	TowerCast	Total concurrents	Cellnex	Hivory	Total Nouvelle entité
Toit-terrasses	< 5 %	< 5 %	5-10 %	< 5 %	[5-10] %	[60-70] %	[30-40] %	[90-100] %
Pylônes	15-20 %	< 5 %	25-30 %	< 5 %	[40-50] %	[20-30] %	[30-40] %	[50-60] %
Autres	< 5 %	< 5 %	< 5 %	< 5 %	[0-5] %	[40-50] %	[50-60] %	[90-100] %
Total	5-10 %	< 5 %	15-20 %	< 5 %	[30-40] %	[30-40] %	[30-40] %	[60-70] %

Zones urbaines	ATC	PFI	TDF	TowerCast	Total concurrents	Cellnex	Hivory	Total Nouvelle entité
Toit-terrasses	< 5 %	< 5 %	< 5 %	< 5 %	[0-5] %	[60-70] %	[30-40] %	[90-100] %
Pylônes	10-15 %	< 5 %	< 5 %	< 5 %	[10-20] %	[40-50] %	[30-40] %	[80-90] %
Autres	< 5 %	< 5 %	< 5 %	< 5 %	[0-5] %	[20-30] %	[70-80] %	[90-100] %
Total	< 5 %	< 5 %	< 5 %	< 5 %	[5-10] %	[50-60] %	[40-50] %	[90-100] %

Zones péri-urbaines et rurales	ATC	PFI	TDF	TowerCast	Total concurrents	Cellnex	Hivory	Total Nouvelle entité
Toit-terrasses	< 5 %	< 5 %	10-15 %	< 5 %	[10-20] %	[80-90] %	[0-5] %	[80-90] %
Pylônes	15-20 %	< 5 %	35-40 %	< 5 %	[50-60] %	[10-20] %	[30-40] %	[40-50] %
Autres	< 5 %	< 5 %	5-10 %	< 5 %	[10-20] %	[80-90] %	[5-10] %	[80-90] %
Total	15-20 %	< 5 %	30-35 %	< 5 %	[40-50] %	[20-30] %	[20-30] %	[50-60] %

²³ Entreprise commune de Bouygues Telecom et Phoenix Tower International (TowerCo américaine).

Marché des prestations d'hébergement des équipements mobiles sur infrastructures passives fournies par les TowerCo et par les MNO au profit d'autres MNO²⁴ :

Total avec sites MNO colocalisés	Total TowerCo	Total MNO	Cellnex	Hivory	Total Nouvelle entité
Toit-terrasses	[0-5] %	[0-5] %	[60-70] %	[30-40] %	[90-100] %
Pylônes	[40-50] %	[10-20] %	[10-20] %	[20-30] %	[40-50] %
Autres	[0-5] %	[0-5] %	[40-50] %	[40-50] %	[90-100] %
Total	[20-30] %	[5-10] %	[30-40] %	[30-40] %	[60-70] %

Zones urbaines avec sites MNO colocalisés	Total TowerCo	Total MNO	Cellnex	Hivory	Total Nouvelle entité
Toit-terrasses	[0-5] %	[0-5] %	[60-70] %	[30-40] %	[90-100] %
Pylônes	[10-20] %	[10-20] %	[40-50] %	[30-40] %	[70-80] %
Autres	[0-5] %	[0-5] %	[20-30] %	[70-80] %	[90-100] %
Total	[5-10] %	[0-5] %	[50-60] %	[30-40] %	[90-100] %

Zones péri-urbaines et rurales avec sites MNO colocalisés	Total TowerCo	Total MNO	Cellnex	Hivory	Total Nouvelle entité
Toit-terrasses	[10-20] %	[0-5] %	[80-90] %	[0-5] %	[80-90] %
Pylônes	[40-50] %	[10-20] %	[10-20] %	[20-30] %	[40-50] %
Autres	[5-10] %	[0-5] %	[70-80] %	[5-10] %	[80-90] %
Total	[40-50] %	[10-20] %	[20-30] %	[20-30] %	[40-50] %

37. Les parts de marché de la nouvelle entité sont élevées quelle que soit l'approche retenue, c'est-à-dire avec ou sans l'inclusion des sites des MNO colocalisés, et ce sur chacun des marchés concernés. Elles sont supérieures à [80-90] % sur les marchés des toits-terrasses et sites « autres ». Elles sont comprises entre [40-50] et [80-90] % sur les marchés des pylônes.
38. Les parts de marché des principaux concurrents des parties sont en conséquence particulièrement faibles au regard de celles de la future entité. En effet, elles sont généralement inférieures à [10-20] % sauf sur les marchés des pylônes. Par ailleurs, la pression concurrentielle exercée par les concurrents MNO est limitée, ces derniers ne représentant que [5-10] % du total du marché.

B. EFFETS DE L'OPÉRATION SUR LA STRUCTURE DES MARCHÉS

39. Lorsqu'elle analyse les effets de l'opération sur les marchés concernés, l'Autorité prend en compte leurs spécificités, qui sont de nature à influencer leur fonctionnement concurrentiel. En l'espèce, en sus des parts de marché élevés des parties, il y a lieu d'examiner les relations

²⁴ Les sites « autoconsommés » des MNO, c'est-à-dire ceux utilisés par ces derniers uniquement pour leurs propres besoins, ne sont pas inclus dans le marché.

contractuelles nouées par les parties, d'analyser l'existence d'un contrepouvoir de la demande, d'une pression concurrentielle exercée par les sites commercialisables et les MNO. Enfin, sera appréciée l'existence de barrières à l'entrée ou à l'expansion sur les marchés.

Les relations contractuelles nouées par les parties

40. En l'espèce, les parties considèrent que tout risque d'atteinte à la concurrence peut être écarté en raison de l'existence de relations contractuelles de longue durée entre les parties et leurs clients.
41. La majorité des sites actifs détenus aujourd'hui par Cellnex ont été acquis auprès des MNO Bouygues Télécom et Free dans le cadre d'accords de « *sale and lease back* » (achat et prestation de service en retour) ou développés dans le cadre d'accords de déploiement. Les contrats régissant la relation entre la TowerCo et les MNO pour les sites cédés par les MNO, appelés *Master Services Agreements* (MSA) prévoient que les MNO cèdent une partie de leurs actifs en échange de la conclusion d'un contrat de longue durée de prestation de services d'hébergement par la TowerCo qui fixe le prix, les conditions techniques, et la qualité de service. Ces accords ont été conclus pour une durée de [confidentiel] ans renouvelables par périodes de [confidentiel] ans. Hivory a également conclu un contrat MSA avec SFR en 2018, qui sera repris dans une version amendée par la nouvelle entité dans le cadre de la présente opération. Ce contrat a été conclu pour une durée de [confidentiel] ans.
42. Les parties ont par ailleurs conclu avec des MNO des contrats-cadres de prestations de service, combinés à des contrats particuliers, prévoyant la mise à disposition d'emplacements en colocalisation sur leurs sites pour l'installation d'équipements de télécommunication et de services associés, en échange d'une redevance annuelle. Ces contrats sont également conclus pour de longues durées, environ [confidentiel] ans.
43. Pendant la durée d'exécution de ces contrats, les MNO semblent préservés des risques d'augmentation de prix et de baisse de la qualité des prestations d'hébergement, que l'entité issue de la présente opération pourrait être tentée d'imposer au vu de son fort pouvoir de marché.
44. En revanche, de tels risques pourraient advenir à l'échéance de ces contrats. Ces risques sont d'autant plus élevés qu'il est difficile pour un MNO, une fois ses équipements installés sur les infrastructures passives de la nouvelle entité, de changer de partenaire TowerCo.
45. En effet, pendant la durée d'exécution des contrats, les possibilités pour le MNO de changer de TowerCo sont limitées. [Confidentiel].
46. À ces limites contractuelles s'ajoutent des difficultés d'ordre économique et technique. Un déménagement entraîne des coûts importants et peut avoir une incidence sur les services proposés au client final. Les difficultés rencontrées sont plus importantes en zone urbaine, en raison de la présence moins importante des concurrents et de la rareté des points hauts disponibles. Le déménagement nécessite, d'une part, de trouver un site alternatif à proximité, et d'autre part, de doubler le site pendant le transfert afin de maintenir une continuité de réseau.
47. Au vu de ce qui précède, malgré l'existence de contrats de longue durée, le risque d'atteinte à la concurrence ne peut pas être écarté sur les marchés de l'hébergement d'équipements de téléphonie mobile.

Le contre-pouvoir de la demande

48. La partie notifiante relève que le nombre de clients des TowerCo est limité, puisqu'il n'y a que quatre MNO, ce qui pourrait indiquer que ces derniers disposent d'un pouvoir de négociation important pouvant contraindre la nouvelle entité.
49. Le pouvoir de négociation des MNO est cependant à relativiser, au moins pour ce qui concerne la renégociation des contrats. Ainsi qu'il a été expliqué précédemment, il leur est difficile, une fois installés dans une relation contractuelle avec une TowerCo pour des sites existants, de changer de partenaire TowerCo.

La pression concurrentielle exercée par les sites commercialisables

50. La partie notifiante soutient que les sites commercialisables exercent une pression concurrentielle significative sur la nouvelle entité car ils représenteraient des volumes très importants pour certaines TowerCo concurrentes. Les sites commercialisables, comme précédemment indiqué, sont des sites inactifs pour lesquels les opérateurs disposent des autorisations nécessaires leur donnant la possibilité d'installer des infrastructures passives, mais qui à ce jour n'hébergent pas les équipements mobiles d'un MNO. Les sites pourraient donc, selon la partie notifiante, être rapidement mis en service, les phases de recherche, négociation et contractualisation avec le propriétaire du terrain ayant été menées en amont.
51. Cependant, il ressort de l'instruction et des tests de marché que la pression concurrentielle de ces sites est faible. En effet, tout d'abord, le marché a connu des évolutions au cours de ces dernières années, avec l'augmentation d'accords de déploiement. Ces accords consistent en un engagement du MNO de céder à une TowerCo un certain nombre de sites à construire, sur un lieu choisi par le MNO lui-même. Ces derniers ont donc tendance, pour le développement de leur activité, à se tourner vers ce type d'accords plutôt qu'à rechercher les éventuels sites commercialisables existants dans le parc de certaines TowerCo, ces sites n'étant pas nécessairement en adéquation avec les besoins actuels des MNO au regard de leur localisation ou de leurs caractéristiques techniques (à l'inverse des sites futurs objet des accords de déploiement).
52. Il apparaît également, selon les réponses aux tests de marché, que le potentiel d'exploitation de ces sites commercialisables est faible soit parce que les MNO sont d'ores et déjà installés à proximité, soit parce que les TowerCo ne disposent que de simples droits de commercialisation sans accord ferme du bailleur pour pouvoir installer une infrastructure passive et des équipements actifs.
53. Compte tenu de ces éléments, la présence de ces sites n'est pas de nature à écarter tout risque concurrentiel consécutif à l'opération sur les marchés concernés.

La pression concurrentielle exercée par les MNO en tant qu'opérateurs d'infrastructures

54. Selon la partie notifiante, les MNO exercent une pression concurrentielle sur les marchés concernés par l'opération dans la mesure où ils disposent toujours de la possibilité de construire leurs propres sites s'ils ne souhaitent pas héberger leurs infrastructures actives sur les infrastructures passives d'une TowerCo.
55. Cependant, cette description du marché par la partie notifiante n'est pas cohérente avec l'évolution du marché depuis 2016, qui a vu les MNO transférer vers, ou céder à des TowerCo

leurs activités dans le secteur de l'hébergement des équipements mobiles²⁵, et nouer des partenariats avec les TowerCo pour les nouvelles constructions de sites à travers des accords de déploiement²⁶. Il apparaît ainsi, contrairement à ce qu'indique la partie notifiante, que les MNO cherchent progressivement à se désengager de l'activité d'hébergement d'infrastructures passives de sorte que la possibilité qu'ils construisent leurs propres sites d'hébergement n'apparaît pas suffisamment crédible, en l'espèce, pour écarter tout risque quant aux effets de l'opération.

Les barrières à l'entrée

56. Les Lignes directrices indiquent « [p]our apprécier les effets d'une concentration sur un marché, l'Autorité identifie les sources de concurrence potentielle, susceptibles de discipliner le comportement concurrentiel de la nouvelle entité. En effet, lorsque l'entrée sur un marché est relativement aisée, il est peu probable qu'une concentration soulève d'importants problèmes de concurrence. L'existence ou non de barrières à l'entrée sur le marché en cause est donc un facteur important de l'analyse. Il convient toutefois de s'assurer que ces entrées sont possibles dans des délais raisonnables et sur une échelle suffisante pour exercer une réelle contrainte. Les barrières à l'entrée peuvent prendre des formes très diverses. »²⁷
57. Le moyen pour les Towerco concurrentes de discipliner le comportement concurrentiel de la nouvelle entité est de déployer des infrastructures passives pour accueillir les équipements mobiles des MNO et de développer la colocalisation sur leurs sites.
58. Selon la partie notifiante, il n'existerait pas de barrières à l'implantation de nouvelles infrastructures passives sur le marché pour les TowerCo concurrentes car ce secteur ne fait pas l'objet d'une régulation particulière. En effet, d'après la partie notifiante, seuls les MNO, dans le cadre de leurs activités télécom, seraient soumis à une réglementation sectorielle. Les seules contraintes existantes seraient liées au droit de l'urbanisme. Ainsi, il peut exister des restrictions à la possibilité de construire de nouveaux sites dans certaines zones (zones protégées, parcs nationaux ou régionaux...).
59. L'Autorité relève qu'aux contraintes liées au PLU et aux considérations environnementales évoquées par la partie notifiante s'ajoutent la nécessité de trouver du foncier disponible et d'obtenir des autorisations d'occupation auprès des détenteurs du foncier.
60. Ces contraintes sont toutefois faibles en zone rurale et péri-urbaine, de sorte qu'elles n'empêchent pas le déploiement de nouveaux sites.
61. Il ressort des réponses au test de marché et des autres informations recueillies dans le cadre de l'instruction, que ces contraintes s'avèrent en revanche importantes en zone urbaine, où les sites de type toit-terrasse sont prédominants.
62. En effet, les principales contraintes décrites par les acteurs du marché s'articulent autour de l'accès au foncier en zone urbaine avec la rareté des points hauts disponibles, notamment des toits-terrasses. En effet, en zone urbaine, il est plus difficile de trouver des emplacements suffisamment hauts et dégagés, en particulier au cœur des grandes agglomérations. Les

²⁵ Notamment la cession ou transfert par Bouygues Télécom à FPS (devenu ATC) de plus de 2000 sites entre 2012 et 2015, par Bouygues Télécom à Cellnex de près de 3000 sites entre 2016 et 2017, et par Iliad à Cellnex (On Tower) de 5700 sites en 2019

²⁶ Les accords MSA de cession ou transfert de sites conclus par Cellnex avec Bouygues Télécom en 2016 et 2017 et Iliad en 2019 incluaient également des programmes de déploiement de nouveaux sites. [Confidentiel]. En mars 2020 Bouygues Telecom a conclu un accord de déploiement de jusqu'à 4000 sites avec PTI portant sur la période 2020-2032. En 2019 Orange a conclu un accord de déploiement de 900 à 2000 sites avec ATC, principalement en zone rurale et le long des voies de transport, portant sur la période 2020-2024

²⁷ Lignes directrices précitées, para. 601.

opérateurs privilégient des immeubles d'une hauteur de 5 à 10 étages et recherchent des toits-terrasses de surface suffisamment importante pour accueillir leur équipement (le standard du secteur étant une surface disponible d'environ 30 m²), ce qui restreint le choix des points hauts disponibles. Il faut en outre, que le toit-terrasse puisse supporter le poids d'une installation²⁸. L'interférence générée par plusieurs antennes est également à prendre en compte.

63. À ces différentes contraintes, s'ajoutent des obstacles commerciaux, et en premier lieu celui lié à la nécessité d'obtenir l'accord des bailleurs. Ces derniers peuvent se montrer réticents à accepter l'installation d'équipements de téléphonie sur leurs immeubles, imposer des conditions strictes (limitation du nombre d'infrastructures passives, refus de la colocalisation), ou alors imposer de hausses de loyers. Pour les toits d'immeubles relevant de baux privés, l'application des règles spécifiques au droit de la copropriété alourdit le processus d'octroi d'autorisations pour installer des infrastructures passives.
64. Des contraintes sociétales et réglementaires s'imposent également, telles que l'opposition des locataires, des considérations d'ordre esthétique, le respect des valeurs limites d'exposition aux ondes²⁹, la présence de certains établissements (crèches, écoles, résidences pour personnes âgées, etc.) à proximité³⁰.
65. Il ressort de ce qui précède qu'il existe des barrières importantes à l'installation de nouvelles infrastructures passives en zone urbaine, principaux sites potentiels dans la zone. De telles barrières ne se retrouvent pas avec une telle importance en zone rurale et périurbaine.
66. S'agissant de la pratique de la colocalisation, qui consiste à accueillir plusieurs MNO sur une même infrastructure, celle-ci permet aux TowerCo de bénéficier d'un effet de mutualisation de leurs coûts, et donc d'un positionnement plus compétitif. La colocalisation a vocation à se développer dans les années à venir, en raison notamment des exigences posées par les pouvoirs publics. Ainsi, le « *New Deal mobile* » intervenu en 2018, visant à accélérer la couverture mobile des territoires, impose notamment aux opérateurs mobiles de couvrir 5 000 nouvelles zones et de respecter des mesures imposant ou incitant à la colocalisation. Ces mesures concernent principalement les zones rurales et péri-urbaines.
67. L'instruction a relevé que les pylônes en zone urbaine sont parfaitement adaptés à la colocalisation. Ils disposent de davantage de surface pour accueillir les équipements de plusieurs MNO, et il n'y a pas ou peu de restrictions imposées par les bailleurs. Le marché des sites de type pylône n'est donc pas caractérisé par l'existence de barrières à l'entrée très élevées. Au contraire, la colocalisation sur les sites pylônes permet à un MNO de continuer à arbitrer entre les offres des différents opérateurs d'infrastructures passives et de limiter l'incitation d'une TowerCo à dégrader la qualité de son offre ou à augmenter ses tarifs.
68. L'instruction révèle en revanche que la colocalisation est plus difficile en zone urbaine, sur les toits-terrasses et les sites « autres ». En effet, s'agissant des toits-terrasses, les bailleurs peuvent s'opposer à la colocalisation pour favoriser une négociation directe avec le MNO ou la TowerCo. Il existe également des contraintes techniques à la mise en place d'une colocalisation sur un toit-terrasse, qui peuvent conduire la TowerCo à devoir installer une nouvelle infrastructure pour accueillir un autre MNO (à la différence des pylônes sur lesquels plusieurs MNO peuvent facilement être hébergés).

²⁸ Environ 65 kg par opérateur

²⁹ Les valeurs limites d'exposition aux ondes sont issues du décret n°2002-775 du 3 mai 2002 dont le respect est assuré par l'ANFR.

³⁰ Certaines municipalités ont souhaité encadrer davantage l'installation des équipements de téléphonie mobile en renforçant les dispositifs d'information et de concertation des opérateurs préalablement à l'implantation de leurs équipements. Par exemple, la Ville de Paris a mis en place la Commission de Concertation de Téléphonie Mobile où chaque projet d'installation d'infrastructures mobiles fait l'objet d'une présentation.

69. La colocalisation est également difficile sur les sites de type « autres » car ce sont des sites, comme rappelé ci-dessus, qui n'ont pas été initialement conçus pour l'accueil d'infrastructures passives. Le manque de place sur les sites en question et les difficultés d'accès à ceux-ci rendent la colocalisation moins aisée, voire impossible.

C. CONCLUSION

70. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, l'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence, par le biais d'effets horizontaux, sur les différents marchés de l'hébergement d'équipements de téléphonie mobile en zone péri-urbaine et rurale.
71. En effet, l'absence de barrières au développement de nouveaux sites dans ces zones, et les incitations et obligations à la colocalisation sont des éléments de nature à permettre aux TowerCo concurrentes d'exercer une pression concurrentielle sur la nouvelle entité.
72. De même, l'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence, par le biais d'effets horizontaux, sur le marché de l'hébergement d'équipements de téléphonie mobile en zone urbaine sur des sites de type « pylônes ».
73. En revanche, on ne peut exclure que l'opération soit de nature à porter atteinte à la concurrence, par le biais d'effets horizontaux, sur les marchés de l'hébergement d'équipements de téléphonie mobile en zone urbaine sur des toits-terrasses d'une part et sur des sites « autres » d'autre part.
74. Les Towerco concurrentes ne sont en effet pas en mesure d'exercer une pression concurrentielle suffisante sur la nouvelle entité sur ces marchés, compte tenu des importantes barrières à l'installation de nouveaux sites et au développement de la colocalisation.
75. Afin de remédier aux risques anticoncurrentiels identifiés ci-dessus, les parties ont déposé des engagements, dont la dernière version a été transmise le 22 octobre 2021, et qui sont présentés en section IV.

IV. Les engagements

76. Les parties ont présenté une proposition d'engagements destinés à remédier aux effets anticoncurrentiels de l'opération décrits dans la présente décision. Le contenu de ces engagements a été examiné par l'Autorité et a été soumis à un test de marché, avant d'être formulé de manière définitive le 22 octobre 2021. C'est dans cette dernière version qu'ils sont présentés ci-après.
77. Les mesures correctives souscrites seront donc examinées (B), après avoir exposé les règles et principes guidant l'Autorité dans son appréciation (A).
78. Le texte intégral de ces engagements, joint en annexe, fait partie intégrante de la présente décision.

A. LES PRINCIPES D'APPRÉCIATION ET LE CADRE LÉGAL

79. Les mesures destinées à remédier aux atteintes à la concurrence résultant de l'opération notifiée doivent être conformes aux critères généraux définis par la pratique décisionnelle et la jurisprudence, afin d'être jugées aptes à assurer une concurrence suffisante.
80. Comme le précisent les lignes directrices de l'Autorité relatives au contrôle des concentrations, ces mesures doivent être efficaces afin de permettre de remédier pleinement aux atteintes à la concurrence identifiées. À cette fin, leur mise en œuvre ne doit pas soulever de doute, ce qui implique qu'elles soient rédigées de manière suffisamment précise et que les modalités opérationnelles pour les réaliser soient suffisamment détaillées. Leur mise en œuvre doit également être rapide, la concurrence n'étant pas préservée tant qu'elles ne sont pas réalisées. Elles doivent en outre être contrôlables. Enfin, l'Autorité doit veiller à ce que les mesures correctives soient proportionnées, dans la mesure où elles n'ont pas vocation à accroître le degré de concurrence qui existait sur un marché avant l'opération de concentration³¹.
81. Par ailleurs, afin de remédier aux atteintes résultant d'une opération de concentration horizontale, l'Autorité recherche généralement en priorité des mesures structurelles, qui visent à garantir des structures de marché compétitives par des cessions d'activités ou de certains actifs à un acquéreur approprié, susceptible d'exercer une concurrence réelle, ou l'élimination de liens capitalistiques entre des concurrents³². Toutefois, dans la mesure où, afin de satisfaire l'objectif de neutralité qui s'impose à l'Autorité, des remèdes de nature comportementale apparaîtraient au cas d'espèce plus appropriés pour compenser certaines des atteintes à la concurrence résultant de l'opération, il convient de définir de tels remèdes de manière à assurer leur efficacité et leur contrôlabilité. Il est notamment impératif que l'efficacité des mesures prescrites dans le cadre de la présente décision ne puisse dépendre de la seule diligence et du bon vouloir de la partie notifiante.
82. Les engagements structurels, c'est-à-dire les cessions d'activité, peuvent efficacement remédier aux atteintes à la concurrence si les activités cédées sont viables et compétitives. Pour ce faire, le périmètre de cession doit comprendre tous les actifs pertinents et l'ensemble du personnel nécessaires à son bon fonctionnement³³. De plus, une cession d'activité n'est efficace que si l'acquéreur est approprié, c'est-à-dire qu'il est indépendant des parties, qu'il possède les compétences et la capacité pour développer les activités concernées et concurrencer efficacement les parties, et que l'acquisition n'est pas susceptible de créer de nouvelles atteintes à la concurrence³⁴.

B. LES ENGAGEMENTS PROPOSÉS

83. Afin d'éliminer les problèmes de concurrence identifiés par les services d'instruction, susceptibles de résulter de la présente opération, sur les marchés de l'hébergement des équipements de téléphonie en zone urbaine, les parties ont déposé le 26 juillet 2021 une proposition d'engagements. Cette proposition a été modifiée en dernier lieu le 22 octobre 2021.

³¹ Lignes directrices de l'Autorité relatives au contrôle des concentrations, point 354.

³² *Id.*, point 371.

³³ *Id.*, points 375 et 376.

³⁴ *Id.*, point 387.

84. Les engagements proposés par les parties portent sur des mesures structurelles.
85. Ces mesures consistent, d'une part, dans la cession d'infrastructures passives toits-terrasses en zone urbaine et, d'autre part, dans la cession d'infrastructures passives de sites « autres » en zone urbaine. Les engagements consistent en la cession au profit d'un opérateur intéressé de [2 900-3 000] sites de type toits-terrasses et [300-400] sites de type « autres » implantés en zone urbaine.
86. Ces cessions permettent de supprimer l'addition de parts de marché de la nouvelle entité mesurée en nombre d'infrastructures passives, sur les marchés de l'hébergement des équipements de téléphonie sur des sites « toits-terrasses » d'une part et sur des sites « autres » d'autre part, situés en zone urbaine.

1. Sur les principes devant guider l'appréciation des engagements proposés

87. S'agissant d'une concentration horizontale, l'Autorité recherche en priorité des mesures correctives structurelles, qui visent à garantir des structures de marché compétitives par des cessions d'activités à un acquéreur approprié, susceptible d'exercer une concurrence réelle, ou l'élimination de liens capitalistiques entre des concurrents³⁵.
88. L'Autorité veille à ce que les engagements répondent à plusieurs critères, rappelés au paragraphe 80 ci-dessus :
 - ils doivent être efficaces, c'est-à-dire qu'ils doivent permettre effectivement de remédier aux atteintes à la concurrence identifiées ;
 - leur mise en œuvre ne doit pas soulever de doute, ce qui implique qu'ils soient rédigés de manière précise, sans ambiguïté, et que les modalités opérationnelles pour les réaliser soient suffisamment détaillées ;
 - leur mise en œuvre doit être rapide, la concurrence n'étant pas préservée tant qu'ils ne sont pas réalisés ;
 - ils doivent être contrôlables³⁶.
89. En l'espèce, les engagements proposés ont pour objet de préserver la structure concurrentielle du marché telle qu'elle prévalait avant l'opération.
90. En outre, l'efficacité des remèdes dépend de la cession des actifs concernés à un ou plusieurs acquéreurs appropriés. Pour rétablir des conditions de concurrence suffisantes, le ou les repreneurs devront être capables de concurrencer la nouvelle entité de manière effective sur les marchés concernés.
91. Cela suppose que le repreneur présente toutes les garanties de viabilité et d'indépendance, tant juridique que commerciale, vis-à-vis de Cellnex. Il devra donc être une concurrente TowerCo, à la fois indépendante de Cellnex et capable d'assurer l'exploitation pérenne des actifs cédés.
92. Enfin, l'acquisition des sites concernés ne doit pas être susceptible de créer de nouvelles atteintes à la concurrence sur la zone concernée, en renforçant la position d'un concurrent déjà implanté.

³⁵ Lignes directrices précitées, § 414.

³⁶ Lignes directrices précitées, § 354.

2. L'appréciation des engagements proposés

93. S'agissant des cessions des sites toits-terrasses en zone urbaine, les engagements de cessions de [2 900-3 000] sites appartenant à la cible ou à l'acquéreur conduisent à supprimer l'addition de parts de marché résultant de l'opération sur le marché de l'hébergement des équipements de téléphonie sur sites toits-terrasses en zone urbaine et écartent ainsi toute préoccupation de concurrence.
94. S'agissant des cessions des sites « autres » en zone urbaine, les engagements de cessions de [300-400] sites appartenant à la cible ou à l'acquéreur conduisent à supprimer l'addition de parts de marché résultant de l'opération sur le marché de l'hébergement des équipements de téléphonie sur sites « autres » en zone urbaine et écartent ainsi toute préoccupation de concurrence.
95. Ces engagements suffisent à répondre aux préoccupations de concurrence puisqu'ils concernent tous les marchés dans lesquelles l'instruction n'a pas permis d'écarter l'existence de risques concurrentiels.
96. L'Autorité a testé les engagements de cession d'infrastructures passives en zone urbaine. Ce test de marché, réalisé en août 2021 auprès des principaux concurrents et clients des parties, a confirmé la pertinence des engagements structurels sous réserve d'aménagements visant à garantir la viabilité et l'attractivité des sites cédés.
97. Les sites à céder répondront ainsi à plusieurs critères. Ils proviendront de diverses zones géographiques en France et couvriront à tout le moins les unités urbaines de 500 000 habitants et plus que sont l'Île-de-France, Nantes, Toulon, Nice, Grenoble, Lille, Bordeaux, Marseille-Aix-en-Provence, Toulouse et Lyon.
98. Cellnex ne choisira que des sites actifs sur lesquels les équipements d'au moins un MNO sont hébergés.
99. Cellnex ne choisira, par ailleurs, que des sites actifs dont le contrat de bail peut être cédé. Ces sites répondront à des critères visant à garantir la pérennité de leur exploitation après cession. Ainsi, la durée restante des baux concernés devra, en tout état de cause, être supérieure à [confidentiel] mois à la date de transfert effectif du site, et Cellnex ne devra pas avoir reçu de notification relative à la résiliation anticipée ou au non-renouvellement du contrat avant la date de transfert du site. Par ailleurs, la partie notifiante s'assurera qu'elle n'a pas reçu de notification relative à une injonction de démolition des infrastructures passives qu'elle envisage de céder, dans les [confidentiel] mois à compter de la date de transfert du site et qu'aucune décision de justice définitive ordonnant le démantèlement des infrastructures passives du site n'a eu lieu à la date du transfert.
100. L'engagement de cession ne peut être réalisé que si les MNO déjà installés sur les sites concernés acceptent de changer de partenaire TowerCo. Il appartiendra à Cellnex d'obtenir l'accord de ces MNO.
101. Pour ce qui est de la mise en œuvre des engagements, Cellnex proposera à l'Autorité de la concurrence la nomination d'un mandataire, dit « mandataire de contrôle », qui aura pour mission de veiller au respect des obligations résultant de la présente décision.
102. Il devra notamment s'assurer de la préservation de la viabilité économique, de la valeur marchande et de la compétitivité des sites à céder. Il devra également examiner et évaluer les acquéreurs potentiels ainsi que l'état d'avancement de la mise en œuvre des engagements.

103. Par ailleurs, si Cellnex ne trouve pas les repreneurs des sites à céder dans un délai de [confidentiel] mois, un mandataire sera chargé dans un délai de [confidentiel] mois de trouver ces repreneurs et de négocier avec eux, pour le compte de Cellnex, les conditions de la cession.
104. La partie notifiante s'engage à ce que les cessions effectives interviennent dans un délai maximum de [confidentiel] mois à l'issue de la conclusion du dernier contrat de cession avec le ou les repreneurs. Les cessions seront échelonnées selon le calendrier suivant : [confidentiel]. Ce délai permet de concilier la nécessité de rétablir suffisamment rapidement une concurrence efficace sur les marchés concernés au vu des risques soulevés par l'opération et les contraintes liées à ces cessions, qui supposent d'obtenir l'accord des bailleurs et des MNO concernés.
105. La proposition d'engagements de la partie notifiante porte uniquement sur des cessions de sites actifs. Elle ne porte pas sur des engagements de nature comportementale visant les relations contractuelles entre Cellnex et ses clients MNO pour la construction à venir de nouveaux sites. Une inquiétude à cet égard avait été remontée dans le cadre du test de marché portant sur la proposition d'engagements, des répondants craignant que les accords de déploiement conclus par Cellnex, empêchent les MNO concernés de se tourner vers les services de TowerCo concurrentes.
106. Cellnex a conclu des accords de déploiement avec Bouygues en 2016, 2017 et 2020 et avec Free en 2019. Dans le cadre de la présente opération, elle reprendra les accords de déploiement conclus par Hivory avec SFR en 2018 dans une version amendée visant un déploiement de [confidentiel] sites sur la période 2021-2028. Seul ce dernier contrat est lié à la présente opération, les contrats conclus avec Bouygues et Free ayant été conclus par Cellnex antérieurement.
107. Selon les estimations de la partie notifiante, et au vu des déclarations publiques des MNO concernés, ces différents accords ne couvrent qu'une partie des besoins futurs en infrastructures passives des MNO concernés³⁷. Ces accords n'empêchent pas ces derniers de conclure d'autres accords de déploiement avec des TowerCo concurrentes. L'instruction a montré que la conclusion d'accords de déploiements de ce type a tendance à se développer dans le secteur. D'autres TowerCo que Cellnex ont également conclu ce type d'accords avec les opérateurs mobiles³⁸. Ils sont une traduction de l'augmentation des besoins des MNO, qui, en application notamment du « *New Deal mobile* » intervenu en 2018, doivent augmenter leur couverture du territoire. Cela passe par une augmentation du déploiement de nouveaux sites et un recours plus important à la colocalisation, essentiellement en zone rurale et péri-urbaine. Dans le cadre de ces accords de déploiement, ce sont les TowerCo qui prennent en charge le financement du déploiement de nouveaux sites.
108. Le fait que la nouvelle entité bénéficie d'un accord de déploiement avec SFR au terme de la présente opération, n'emporte pas de préoccupations de concurrence justifiant que la partie notifiante souscrive des engagements de type comportemental à cet égard.
109. En effet, les barrières à l'entrée des marchés des toits-terrasses et des sites « autres » en zone urbaine s'imposent tant à la nouvelle entité qu'à ses concurrents pour le déploiement de nouveaux sites. L'accord de déploiement conclu avec SFR ne pourrait éventuellement constituer un avantage pour Cellnex que pour l'implantation de nouveaux sites en zone rurale ou péri-urbaine. Or, il a été démontré *supra* que les TowerCo concurrentes sont à même de

³⁷ [Confidentiel]

³⁸ En mars 2020 Bouygues Telecom a conclu un accord de déploiement de jusqu'à 4000 sites avec PTI portant sur la période 2020-2032. En 2019 Orange a conclu un accord de déploiement de 900 à 2000 sites avec ATC, principalement en zone rurale et le long des voies de transport, portant sur la période 2020-2024

développer leur offre dans cette zone, les barrières à l'entrée étant limitées, et à répondre aux besoins de déploiement des MNO.

110. L'Autorité a par ailleurs examiné le risque que la nouvelle entité renforce sa capacité à acquérir du foncier permettant d'accueillir des infrastructures passives ou à empêcher des concurrents d'acquérir des droits sur ce foncier. Si tant est que ce risque puisse être une conséquence de l'opération de concentration, il ne pourrait engendrer de préoccupation de concurrence que dans les zones où l'accès au foncier est limité. Les engagements de cession d'infrastructures passives, souscrits par la partie notifiante, qui concernent les marchés marqués par l'existence de fortes barrières à l'entrée du fait notamment de la rareté du foncier, permettent d'écarter tout risque à cet égard.
111. Au vu de ce qui précède, l'Autorité considère que les engagements proposés par la partie notifiante sont suffisants pour éliminer les atteintes à la concurrence résultant de l'opération.

DÉCIDE

Article unique : L'opération notifiée sous le numéro 21-028 est autorisée sous réserve des engagements décrits aux paragraphes 76 à 111 ci-dessus et annexés à la présente décision.

Le président par intérim,

Emmanuel Combe

© Autorité de la concurrence