



**Consultation publique de l'ARCEP
sur les obligations de comptabilisation des coûts et
de séparation comptable imposées à TDF**

Contribution de towerCast

7 janvier 2008

TABLE DES MATIERES

1. PREAMBULE	3
2. 3	
3. SUR L'ALLOCATION DES COUTS	4
4. SUR LA VALORISATION DES ACTIFS	6
4.1. LA CONCURRENCE SUR LES MARCHES DE LA DIFFUSION HERTZIENNE TERRESTRE	6
4.1.1. Concurrence par les services vs par les infrastructures	6
4.1.2. Contraintes techniques et réglementaires limitant la construction de sites propres	8
4.1.3. Une expérience naturelle : les premières phases de déploiement de la TNT	11
4.2. IMPLICATIONS POUR LA TARIFICATION D'ACCES AUX INFRASTRUCTURES DE TDF	14
4.2.1. La méthode de valorisation des actifs	14
4.2.2. Les effets du choix d'une mauvaise methode de valorisation des actifs	16
5. SUR LE NIVEAU DE DECOMPOSITION COMPTABLE	17
5.1. LA NECESSITE D'UNE COMPTABILITE SITE A SITE	17
5.2. L'INTERET D'UNE DECOMPOSITION DES COUTS PLUS FINE ET DE RESTITUTIONS RAPIDES	18
5.2.1. Sur l'intérêt d'une décomposition plus fine	18
5.2.2. Sur l'intérêt de restitutions rapides	18
5.3. LES PRESTATIONS TECHNIQUES ET REGLEMENTAIRES	19

1. PREAMBULE

TowerCast est un opérateur technique de diffusion créé en 1986. Elle intervient principalement dans les domaines de la radio analogique (métier historique), la Télévision Numérique Terrestre depuis son lancement en 2005.

Dans le cadre de la TNT, towerCast est hébergé dans l'essentiel des cas sur les infrastructures de TDF dans le cadre de leurs offres de services.

Le présent document expose la position de towerCast sur les divers points développés par l'ARCEP dans sa consultation :

- Allocation des coûts
- Valorisation des actifs
- Décomposition comptable

2. SUR L'ALLOCATION DES COÛTS

Un site de diffusion permet schématiquement de mener trois activités : (i) la diffusion de programmes audiovisuels en mode analogique et en mode numérique terrestre et (ii) la diffusion de programmes de radio analogique ou numérique terrestre et (iii) l'hébergement d'équipements de communication électroniques tels que sites d'opérateurs de téléphonie mobile, ou Faisceaux Hertiens. Il existe un certain nombre de coûts fixes de site qui sont communs à toutes ces activités, à commencer par les pylônes, l'alimentation électrique, la sécurisation et les locaux d'hébergement.

TDF propose plusieurs offres commerciales liées à la diffusion à la fois en mode numérique et analogique, tant pour la radio, que la télévision et d'hébergement des opérateurs techniques en TNT. Il existe des coûts fixes communs à toutes ces offres commerciales ainsi que des coûts spécifiques à chacune d'entre-elles.

Dans sa consultation publique, l'ARCEP présente les différentes règles possibles pour allouer les coûts et en particulier ces coûts fixes communs. Par la suite, l'ARCEP semble retenir une méthode de ventilation comptable des coûts communs

En préambule, towercast souhaite rappeler que la notion de coût incrémental de la télévision numérique terrestre est celle qui devrait être retenue.

Ce principe est en accord avec la décision n°05-0834 précitée de l'ARCEP qui précise « *Dans l'ancien cadre réglementaire, l'Autorité était tenue de suivre une méthode fondée sur la notion de CMILT (coût moyen incrémental de long terme). Si cette exigence n'a pas été maintenue dans le nouveau cadre réglementaire, l'Autorité considère néanmoins que les principes sous-jacents à une valorisation au travers des coûts moyens incrémentsaux de long terme restent pertinents. Ils impliquent notamment que seuls les coûts directement reliés à l'activité doivent être pris en considération dans la valorisation* ».

Au cours de ses années de monopole historique, TDF a reçu des subventions et s'est vu offrir des sites (terrains et ou pylônes) qui lui ont permis de largement amortir les coûts fixes communs encourus qui sont associés à ses sites. Il ne reste à TDF comme coûts fixes communs non amortis que les coûts d'entretien et de mise à niveau de son infrastructure. Afin de rémunérer TDF pour ses coûts fixes communs non amortis, towercast propose d'ajouter aux coûts incrémentsaux une contribution équitable à ces seuls coûts fixes communs non amortis correspondant au coût de remise à niveau de l'infrastructure de TDF.

Cette proposition serait justifiée par exemple en référence à l'article D.99-24 du décret no 2000-881 du 12 septembre 2000 modifiant le code des postes et télécommunications et relatif à l'accès à la boucle locale qui prévoyait que :

« Les tarifs de l'accès à la boucle locale sont orientés vers les coûts correspondants. Ils sont établis conformément aux principes suivants :

1. Les tarifs doivent éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique ;

2. Les coûts pris en compte doivent être pertinents, c'est-à-dire liés par une forme de causalité, directe ou indirecte, à l'accès à la boucle locale ;

3. Les éléments de réseaux sont valorisés à leurs coûts moyens incrémentaux de long terme ;

4. Les tarifs pratiqués pour l'accès partagé à la boucle locale ne peuvent être inférieurs à ceux de l'accès totalement dégroupé diminués du montant de l'abonnement au service téléphonique au public ;

5. Les tarifs incluent une contribution équitable aux coûts qui sont communs à la fois à l'accès à la boucle locale et aux autres services de l'opérateur ;

6. Les tarifs incluent la rémunération normale des capitaux employés pour les investissements utilisés fixée dans les conditions prévues à l'article D. 99-22. (...) » (nous soulignons) ».

Que l'on se limite aux coûts fixes communs non amortis ou que l'on considère ces coûts fixes dans leur intégralité, il faut ensuite les ventiler entre les différentes activités les utilisant. Les seules clés de répartition proposées par l'ARCEP concernent :

- les systèmes antennaires mixtes qui sont communs à la diffusion analogique ou numérique. L'ARCEP propose une ventilation au prorata du nombre de canaux diffusés.
- les pylônes qui sont communs aux diffusions analogiques, numériques et autres.

S'agissant des autres coûts communs, l'ARCEP demande à TDF de transmettre à l'ARCEP après audit un catalogue des clés d'allocation¹.

Towercast considère que la règle d'allocation pour les systèmes antennaires devrait dépendre non pas du nombre de canaux diffusés mais de la puissance. En effet, le dimensionnement d'un système antenne dépend non pas du nombre de canaux mais de la puissance à dissiper. A couverture équivalente, il faut environ dix (10) fois plus de puissance en analogique qu'en numérique. La puissance transmise dans les équipements est un facteur essentiel du dimensionnement des systèmes de couplage, acheminements coaxiaux et aériens. Même si cette répartition n'est pas linéaire avec la puissance, elle est sans commune mesure plus proche qu'une clé au nombre de services.

S'agissant des locaux et de la sécurisation, la clé de répartition devrait être le prorata de la place occupée par le tiers demandant l'accès. Les coûts des locaux dans l'offre de service d'hébergement TNT de TDF dépendent en effet de leur surface. Il en est de même des coûts de sécurisation du périmètre du site.

3. SUR LA VALORISATION DES ACTIFS

En préambule, seuls les actifs dont le coût a été supporté par TDF doivent faire l'objet d'une valorisation. TDF a acquis à titre gratuit ou pour un franc symbolique un certain nombre de sites. Ceux-ci ne doivent pas être comptabilisés.

Ce principe a été utilisé par l'ARCEP dans le cadre de la régulation de la boucle locale de télécommunications, qui prévoit dans sa décision du 15 décembre 2005² :

« Les actifs acquis à titre gratuit sont répertoriés dans le patrimoine de France Télécom, qui est utilisé pour déterminer les chroniques d'investissements de France Télécom, que ce soit dans la reconstitution avant 1993 ou dans les données postérieures à 1993. Il convient donc de les retirer des investissements pris en compte pour évaluer le coût réellement supporté par France Télécom. » (souligné par nous)

Il appartient à l'ARCEP de mettre en œuvre les outils et procédures pour répertorier ces sites. Ces pratiques peuvent être illustrées par la lecture de la décision du [CONSEIL DE LA CONCURRENCE](#) Décision n° 99-D-14 du 23 février 1999 relative à des pratiques mises en œuvre par la société Télédiffusion de France (TDF)

3.1. LA CONCURRENCE SUR LES MARCHES DE LA DIFFUSION HERTZIENNE TERRESTRE

3.1.1. Concurrence par les services vs par les infrastructures

Il existe trois niveaux d'entrée pour un nouvel entrant dans la diffusion hertzienne terrestre :

- la construction par le nouvel entrant d'un site propre alternatif lorsque cela est économiquement viable;
- lorsque la construction par un nouvel entrant d'un site propre alternatif n'est pas économiquement viable ou n'est pas possible pour d'autres contraintes, il faut accéder aux infrastructures de TDF :
 - soit par la demande d'hébergement du nouvel entrant sur le site TDF et l'installation d'un système antenne propre pour la diffusion hertzienne terrestre;
 - soit par la demande d'hébergement du nouvel entrant sur le site TDF et l'utilisation du système antenne de TDF pour la diffusion hertzienne terrestre.

² ARCEP, Décision n° 05-0834 en date du 15 décembre 2005 définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre ainsi que la méthode de comptabilisation des coûts applicable au dégroupage total, p.5.

L'existence de deux niveaux d'entrée dans l'accès aux infrastructures de TDF implique qu'il faut établir deux prix d'accès distincts, l'un en amont et moins cher correspondant à l'hébergement dans un site TDF et l'installation d'un système antenne propre et l'autre, en aval et plus cher, correspondant à l'hébergement dans un site TDF ainsi que l'utilisation du système antenne de TDF.

La concurrence est donc possible sur le marché de gros amont théoriquement selon trois niveaux :

- soit une concurrence en infrastructure que l'on peut qualifier de « pure », chaque opérateur possédant son site propre ;
- soit une concurrence en infrastructure que l'on peut qualifier « d'intermédiaire », les entrants installant leur propre système antenne sur les pylônes de TDF ;
- soit une concurrence par les services, les entrants utilisant le système antenne de TDF.

Comme le précise l'ARCEP dans son projet de décision p.14:

« Ces deux types de concurrence se complètent dans le temps. En effet, la concurrence par les services permet aux opérateurs d'acquiescer dans un premier temps les effets d'échelle et de gamme nécessaires afin de légitimer la construction d'infrastructures en propre. La concurrence par les services permet également aux opérateurs l'acquisition d'une base de clientèle, le développement des services propres à destination de ces clients, qui sont des conditions préalables au déploiement d'infrastructures en propre, et ce d'autant plus que les investissements dans les infrastructures sont élevés.

La combinaison de ces deux types de concurrence permet donc la mise en oeuvre par les opérateurs d'une stratégie de déploiement progressif, comme ce fut le cas en matière de haut débit en France par exemple. »

Il existe un ensemble de contraintes qui font qu'aujourd'hui la construction par les nouveaux entrants de sites propres n'est pas réaliste ou pas compatible avec le calendrier de déploiement de la TNT. Dès lors, s'il peut être efficace de promouvoir la concurrence par les infrastructures « pure » sur certaines zones, la généralisation de ce principe à l'ensemble du territoire conduirait à une inefficacité. Ces contraintes sont présentées dans la suite.

3.1.2. Contraintes techniques et réglementaires limitant la construction de sites propres

Les contraintes qui freinent et empêchent le développement de la concurrence par les infrastructures par la construction de sites propres sont de deux ordres : techniques et réglementaires.

Contraintes techniques

Différents types de contraintes techniques limitent la reproductibilité des sites.

- ***Des contraintes physiques***

Le premier type de contraintes est lié à des aspects physiques. Il existe des contraintes techniques, souvent générée par l'exploitation même du site historique, qui ont pour résultat que le déploiement de sites alternatifs co-localisés n'est pas réalisable.

Certains sites de grande hauteur de TDF sont non reproductibles d'un point de vue économique car un site alternatif ne bénéficie pas de la rentabilité procurée par les marchés historiques analogiques (radio et télé). Sans se limiter au seul exemple de la Tour Eiffel, on peut raisonnablement considérer que l'essentiel des sites du réseau principal de télévision analogique est dans ce cas.

Enfin dans certains cas subsistent des zones de servitudes radioélectriques avec zones d'exclusion établies par TDF quand ces derniers étaient en tant qu'entité de service publique. Ces activités techniques n'existent plus mais les contraintes perdurent (Le Puy Mt Denise). Dans ces cas toute nouvelle implantation est impossible.

- ***La nécessité de réorienter les antennes de tous les consommateurs***

De plus, lorsqu'un nouvel entrant construit un site propre pour diffuser des chaînes, les particuliers qui reçoivent ces chaînes sont obligés soit de réorienter leur antenne vers le site alternatif de diffusion du nouvel entrant – et de perdre la réception des chaînes diffusées à partir des sites de TDF – soit de se procurer une deuxième antenne pour recevoir les chaînes diffusées du site alternatif tout en continuant de recevoir les chaînes diffusées à partir des sites de TDF. Un client multiplexe qui choisit un site alternatif prend donc le risque qu'une partie des consommateurs ne fasse pas ce changement ou n'acquière pas de nouvelle antenne. Dans ce cas, le consommateur est perdu pour le multiplexe. Or si ces derniers cherchent à minimiser leurs coûts de diffusion, leur intérêt est avant tout de conserver leurs clients. Ceci explique que dans bien des cas, un site alternatif doit être construit en colocalisation du site de l'opérateur historique vers lequel les antennes des consommateurs sont dirigées.

Contraintes réglementaires

La seconde catégorie de contraintes limitant la construction de sites propres est d'ordre réglementaire. La concurrence sur le marché de gros aval conditionne celle sur le marché de gros amont. Sur ce marché, les demandeurs - les multiplexes - peuvent mettre en concurrence les offreurs – les diffuseurs. Cette concurrence s'opère par zone géographique et par client multiplexe.

- ***Les contraintes d'urbanisme***

Les règles d'urbanisme ne permettent pas dans de nombreux cas de dupliquer les infrastructures de diffusion. Il en est ainsi des zones soumises à la réglementation spéciales (zones naturelles protégées, site classé ou inscrit, proximité d'un Monument Historique). Dans certains cas, la zone d'implantation du site historique a changé de statut, rendant toute nouvelle construction interdite : site UNESCO, Défense, Patrimoine National). On peut ainsi citer : Toulouse Pic du Midi, Carcassonne Pic de Nore, Lyon Mont Pilat, Brest Roc Trédudon, Toulon Cap Sicié ...

De même, un grand nombre de collectivités refusent l'implantation de tout nouveau site de diffusion (Annecy Belvédère, Grenoble Tour Sans Venin ...) ou suppriment certains site urbains sous la pression des associations ou du principe de précaution (Rennes, Concarneau, Meaux...).

Enfin, certaines collectivités commencent à présent tirer les conséquences de leur refus de voir le nombre de sites de diffusion se multiplier, en organisant l'érection d'un site unique multi opérateur et multi services. C'est le cas de la ville de Sète qui a pris en charge la construction d'un pylône d'une capacité suffisante pour l'accueil de tous les service pour la zone et en a confié l'exploitation à un diffuseur dans le cadre d'un affermage après mise en concurrence et en imposant l'accueil de tous les opérateurs.

- ***Le calendrier de déploiement incompatible avec celui de construction de sites alternatifs***

S'agissant de la diffusion de la TNT, le CSA impose un calendrier de déploiement des zones géographiques avec différentes phases successives. Au cours de chacune de ces phases, une mise en concurrence s'effectue entre les diffuseurs pour assurer la diffusion des différents multiplexes sur la zone. Cette mise en concurrence débouche sur la signature de contrats de 5 années. Une fois ces contrats signés, il faudra attendre leur échéance pour qu'une nouvelle mise en concurrence soit effectuée.

La spécificité d'un tel déploiement d'une nouvelle technologie réside dans le fait que la mise en concurrence pour tous les clients s'effectue à la même date. Ceci implique qu'une nouvelle interaction concurrentielle ne pourra avoir lieu que dans 5 années après la signature des contrats dans chacune des zones de déploiement.

Le déploiement de la TNT va entrer en 2008 dans sa seconde étape qui devrait s'achever en 2011. C'est donc au cours de ces trois années et uniquement sur cette seconde étape du déploiement que les nouveaux entrants peuvent construire leur propre site concurrent à ceux de TDF. Mais faudrait-il que cela soit techniquement et matériellement possible.

En effet, le calendrier réglementaire de la construction et les délais associés (pour obtenir un terrain, réaliser les études et obtenir un permis de construire purgé de tout recours) sont en général de longue durée. De telles infrastructures requièrent un délai d'environ 18 mois pour être réalisées.

Un tel délai de construction n'est pas compatible avec le calendrier de déploiement de la TNT mis en œuvre par le CSA qui prévoit de continuer le déploiement de la TNT dans certaines régions au cours de 2008 et 2009.

Pour qu'une concurrence par les infrastructures soit réalisable en respectant les délais réglementaires de construction, ce dont les concurrents ne peuvent s'abstraire, il faudrait soit modifier les délais réglementaires de construction, soit ralentir le calendrier de déploiement pour le rendre compatible avec les contraintes réglementaires en matière d'urbanisme.

Une telle solution aurait néanmoins un coût social lié au retard pris dans le déploiement. Ce coût social devrait être mis en balance de celui d'une adaptation de la valorisation des actifs proposée dans la suite pour tenir compte de ces contraintes.

Dans les cas où le calendrier de déploiement de la TNT n'est pas compatible avec le calendrier réglementaire de construction - ce qui est visiblement le cas par rapport à un grand nombre de sites couvrant des villes et des régions secondaires qui vont être mis en service - la concurrence par l'infrastructure qualifiée précédemment de pure n'est pas possible.

Dans son arrêt du 21 mai 2002, la cour d'Appel avait d'ailleurs reconnu ce fait : « (...) [II] n'est pas, en l'état, contesté que TDF détient une majorité des sites nécessaires aux nouveaux opérateurs pour l'exploitation du service de diffusion technique ; ceux-ci ne sont pas aisément reproductibles par ces opérateurs dans le temps qui leur est imparti par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour le lancement du marché, lequel a du reste sciemment privilégié l'utilisation des infrastructures existantes dans un souci d'efficacité (...) »

L'ARCEP reconnaît également ce fait en page 7 de la présente consultation publique : « *Compte tenu à la fois de la structure verticalement intégrée de TDF, du caractère difficilement duplicable de ses infrastructures et de la dynamique concurrentielle du marché de gros aval, (...)* »

- ***Une construction de sites envisageable principalement lors du déploiement***

Les opérateurs entrants peuvent potentiellement proposer de nouveaux sites, soit au moment du déploiement initial, soit lors du renouvellement du contrat. La première solution est difficile, le calendrier de déploiement fixé par le CSA étant incompatible avec celui de la construction.

Pour que la construction de nouveaux sites au moment du renouvellement du contrat soit envisageable, il faudrait que la négociation du nouveau contrat ait lieu 18 mois avant son échéance, délai d'obtention des autorisations et de construction d'un nouveau site. Une telle négociation à une date si anticipée n'est pas réaliste commercialement, par ailleurs non intégré dans les contrats en vigueur.

Par ailleurs, lors du déploiement initial, les consommateurs ont du régler leur antenne pour recevoir la TNT. Changer de sites de diffusion nécessiterait de re régler l'antenne ou d'en installer une seconde. Cette contrainte technique constitue un risque pour le multiplexe de perdre une partie de ses clients. L'ampleur de cet effet est d'autant plus important que le nombre d'habitants et donc de clients potentiels pour le multiplexe est grand.

3.1.3. Une expérience naturelle : les premières phases de déploiement de la TNT

La première étape du déploiement de la TNT dans les sites couvrant les grandes villes et les régions métropolitaines de la France (de mars 2005 jusqu'en décembre 2007) constituent une expérience naturelle permettant d'évaluer avec du recul le niveau de concurrence par l'infrastructure qui s'est développée dans les zones de densité importante et de niveau de demande élevée.

On constate en examinant le tableau de bord du déploiement de la TNT établi par l'ARCEP que le niveau de concurrence par l'infrastructure sur le marché de gros amont (en construisant un site propre) au cours des deux premières étapes (et en particulier au cours de la première étape) de déploiement de la TNT est faible, ainsi que le niveau de concurrence par les services sur le marché de gros aval (en accédant au site de TDF).

Le tableau de bord du déploiement de la TNT dressé par l'ARCEP présente les parts de marché de l'opérateur historique TDF et de ses concurrents sur le marché de la diffusion audiovisuelle numérique terrestre récemment ouvert à la concurrence.

Concurrence en infrastructure sur le marché de gros amont

Le Tableau 1 ci-dessous donne, pour chaque phase de déploiement de la TNT, le pourcentage de sites alternatifs retenus par un ou plusieurs multiplexes. Lorsque deux sites de diffusion sont retenus pour une même zone, le taux d'utilisation du site alternatif résulte d'une pondération par le nombre de contrats passés avec les multiplexes, c'est à dire au prorata des fréquences. On constate que la proportion de sites alternatifs retenus est faible dans chaque phase de déploiement, avec une moyenne de seulement 5,1% de mars 2005 à décembre 2007. Ceci indique soit un niveau de déploiement de sites alternatifs peu élevé et/ou un degré inefficace de concurrence par l'infrastructure (potentiellement du fait de la non reproductibilité d'un grand nombre des sites de TDF).

Par ailleurs, le tableau indique très clairement qu'en cas d'accélération du calendrier de déploiement, la mise en œuvre d'infrastructures alternatives n'est plus possible (phases 5b, 6 a&b).

Tableau 1: Proportion de sites alternatifs retenus par phase de déploiement de la TNT

	Proportion de sites alternatifs retenus, %
Phase 1	5.9%
Phase 2	6.7%
Phase 3	5.3%
Phase 4	6.7%
Phase 5a	15%
Phase 5b	0%
Phase 6a	0%
Phase 6b	0%
Phases 1 à 6	5.1%

Source: ARCEP.

Concurrence sur le marché de gros aval de la diffusion

Le Tableau 2 ci-dessous donne pour chacune des phases de déploiement de la TNT et pour l'ensemble des multiplexes, la part de marché des diffuseurs alternatifs, au prorata du nombre de fréquences qu'ils diffusent. Il faut noter que les pourcentages ci-dessous ne reflètent pas les parts de marché en valeurs car les tarifs de diffusion varient d'un site à l'autre. On constate également que la part de marché des diffuseurs alternatifs est peu élevée, surtout par rapport aux grandes villes dont les sites ont été mis en service au cours de la phase 1. Des parts de marché en valeur devraient également compte du fait que les nouveaux entrants reversent la majeure partie de leur chiffre d'affaires à TDF, sous la forme des redevances d'accès.

Tableau 2: Proportion de sites alternatifs retenus par phase de déploiement de la TNT

	Part de marché des diffuseurs alternatifs en nombre de fréquences diffusées, %
Phase 1	15.3%
Phase 2	21.3%
Phase 3	16.8%
Phase 4	19.2%
Phase 5a	47.5%
Phase 5b	40.0%
Phase 6a	40.0%
Phase 6b	42.0%
Phases 1 à 6	31.1%

Source: ARCEP.

La comparaison de ces deux tableaux amène à la conclusion que le niveau de concurrence par les services existe mais que la concurrence par l'infrastructure est nettement plus difficile. Par exemple, au cours des phases 1 à 6 du déploiement de la TNT, la part de marché des diffuseurs alternatifs au prorata du nombre de fréquences diffusées – un indicateur du niveau de la concurrence par les services - a été de 31,1% avec des parts de marché supérieures à 40% au cours des phases 5 et 6. Par contre, la proportion de sites alternatifs retenus par un ou plusieurs multiplexes – un indicateur du niveau de la concurrence par les infrastructures – n'est qu'à 5,1% au cours des phases 1 à 6 avec aucun site alternatif retenu au cours de la phase 6, de sorte qu'au fur et à mesure que les délais de déploiement se sont raccourcis, les sites alternatifs ont disparu purement et simplement.

Par ailleurs, towercast a fait des offres lors de ces phases de déploiement pour proposer des sites alternatifs aux multiplexes. Malgré des performances souvent supérieures aux sites historiques (population couverte) et des loyers souvent moitié prix, ces propositions n'ont pas été retenues par les multiplexes. La raison principale est le risque de perdre les consommateurs qui auraient dû réorienter leurs antennes ou en acheter une deuxième.

Cette expérience naturelle montre que les perspectives pour une concurrence par les infrastructures dans le secteur de la diffusion hertzienne terrestre sont jusqu'à présent plutôt théoriques que réelles.

3.2. IMPLICATIONS POUR LA TARIFICATION D'ACCES AUX INFRASTRUCTURES DE TDF

3.2.1. La méthode de valorisation des actifs

Le type de concurrence par les infrastructures ou par les services qu'il est socialement efficace de promouvoir conditionne la tarification de l'accès. Dans sa consultation publique, l'ARCEP prend position sur ce point et considère :

« (...) les infrastructures de TDF dans leur globalité ne devaient pas être considérées comme des facilités essentielles. Le développement d'une concurrence par les infrastructures est donc possible et apparaît comme une priorité.

Ainsi, les diffuseurs alternatifs devraient se trouver dans une logique de « make or buy », c'est-à-dire qu'ils devraient s'interroger sur l'opportunité de reconstruire les sites de TDF ou d'avoir recours aux offres de gros d'accès qui leur sont proposées par TDF. La méthode des coûts de remplacement en filière semble donc appropriée ».

Ces principes de tarification avancés par l'ARCEP sont tout à fait corrects dans le cas des sites qui peuvent potentiellement être répliqués dans des conditions et délais compatibles avec les contraintes concurrentielles. Ces principes permettent en effet d'inciter à la construction par les nouveaux entrants de sites alternatifs propres lorsque cela est économiquement viable.

En revanche, la valorisation des actifs selon la méthode du « make or buy » (méthode des coûts de remplacement en filière) n'est pas adaptée lorsque la réplification du site n'est pas faisable. Dans un tel cas, la méthode des coûts courants économiques est la plus adaptée. Ce raisonnement a d'ailleurs été mis en avant par l'ARCEP dans sa décision n° 05-0834 en date du 15 décembre 2005 définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre ainsi que la méthode de comptabilisation des coûts applicable au dégroupage total. L'ARCEP déclare que:

« Pour être conforme aux principes exposés ci avant, la méthode de valorisation retenue doit être cohérente avec le contexte de marché et les évolutions qui sont anticipées pour les actifs visés. La méthode des coûts de remplacement en filière est une méthode « make or buy ». Elle vise à rendre neutre, pour les opérateurs clients sur le marché de l'accès, la décision de louer l'infrastructure ou de la reconstruire. Dans un contexte d'accès à une infrastructure répliquable, cette approche peut être compatible avec les anticipations sur ce marché. Mais une méthode reposant sur cet arbitrage n'est pas adaptée à la tarification d'une infrastructure essentielle, puisque la reconstruction de l'infrastructure ne saurait être envisagée. La logique dans laquelle il convient de se placer est au contraire une logique « buy », s'appuyant sur une évaluation des coûts d'investissement prospectifs que l'opérateur propriétaire de l'investissement s'apprête effectivement à consentir.

[...] Au terme de cette analyse, au regard des principes auxquels elle se réfère, ainsi que sur la base des contributions reçues dans le cadre des consultations, l'Autorité :

- considère que la méthode jusqu'à présent employée des coûts de remplacement en filière est inadaptée à la tarification d'une infrastructure essentielle, qui n'a pas vocation à être répliquée ;

- considère également comme inadaptée à la valorisation de la boucle locale cuivre la méthode des coûts historiques ; elle note que la quasi-totalité des contributeurs à la consultation publique menée d'avril à juin 2005 rejoignent cette appréciation ;

- relève les qualités comparables des méthodes de coûts courants, dans leur acception stricte, et de la méthode des annuités économiques ou « coûts courants économiques » : celles-ci partagent plusieurs caractéristiques souhaitables pour la méthode de valorisation recherchée. En particulier, elles prennent en compte l'évolution des prix et reposent sur une chronique des investissements réels de France Télécom.

- note toutefois que la dernière méthode présente des atouts supplémentaires. En effet, elle permet un lissage de l'effet des cycles d'investissement, ce qui favorise une plus grande stabilité des tarifs et une meilleure visibilité pour le secteur. En outre, elle introduit une différence méthodologique moindre par rapport à l'ancienne méthode pratiquée.

L'Autorité considère donc la méthode des annuités économiques, ou « coûts courants économiques », comme la plus adaptée à la valorisation de la paire de cuivre et la retient. Elle note que l'ensemble des contributeurs qui se sont prononcés sur le choix de la méthode de valorisation dans le cadre de la consultation menée du 30 septembre au 31 octobre 2005 susvisée se sont montrés favorables à la méthode des coûts courants économiques.³ (souligné par nous)

Il paraît préférable de retenir une valorisation des actifs qui repose sur :

- La méthode des coûts de remplacement en filière pour les seuls sites dont le caractère reproductible peut être raisonnablement étayé, ceci dans des délais raisonnables et compatibles avec les contraintes du déploiement et de celles de la réglementation en matière d'urbanisme ;
- La méthode des coûts courants économiques pour les autres sites.

Il est utile de préciser que ces deux méthodes ne s'opposent pas et se complètent dans le temps. L'ARCEP a d'ailleurs énoncé ce point dans sa décision n°05-0834 précitée (p.9) :

« Loin de s'opposer, ces deux approches se complètent.

Elle se complètent dans le temps : la concurrence par les services permet aux opérateurs dans un premier temps d'acquérir les effets d'échelle et de gamme nécessaires afin de légitimer la construction d'infrastructures en propre. Cette approche permet ainsi de respecter la progressivité du déploiement des opérateurs.

La concurrence par les services permet également aux opérateurs l'acquisition d'une base de clientèle, le développement de services propres à destination de ces clients, qui sont des conditions préalables au déploiement d'infrastructures en propre, et ce d'autant plus que les investissements dans les infrastructures sont élevés.

Elles peuvent également être complémentaires selon les segments de réseau considérés : la théorie économique montre qu'il est inefficace de dupliquer certaines infrastructures, comme les facilités essentielles, tandis qu'il est économiquement rationnel d'encourager la duplication de certaines autres. »

La présente proposition ne nécessite pas une discussion sur le caractère de facilité essentielle de chacun des sites, mais sur l'application de critères objectifs permettant de déterminer ceux qui peuvent être répliqués dans des délais raisonnables.

D'un point de vue pratique, deux alternatives sont possibles :

- la première consiste à dénombrer les sites non reproductibles et à y appliquer la règle des coûts courants économiques. Les autres sites se voient appliquer la règle du « make or buy »
- La seconde consiste à dénombrer les sites dont on est certain qu'ils sont potentiellement reproductibles. Seuls ces sites se voient appliqués la règle du « make or buy », tous les autres sites étant comptabilisés selon la règle des coûts courants économiques.

La meilleure des deux solutions dépend des critères objectifs qu'il est possible d'établir pour déterminer les sites reproductibles ou non.

Enfin, la méthode des coûts courants économiques est celle qui a été mis en œuvre par TDF dans son évaluation de la valeur du site de la Tour Eiffel dans le cadre de la demande de mesures conservatoires par la société towercast⁴.

3.2.2. Les effets du choix d'une mauvaise méthode de valorisation des actifs

Le choix d'une mauvaise règle de valorisation de certains actifs conduirait à des prix d'accès trop élevés, ce qui aurait un effet mécanique de hausse des prix pour le client multiplexe sur le marché aval.

En effet, la séparation comptable prévoit que TDF se facture en interne un prix de cession interne pour l'accès à ses propres sites qui soit identique à celui payé par les concurrents. Le prix proposé par TDF doit couvrir les coûts d'accès sur le marché de gros amont (prix de cession interne) et ses coûts aval à offrir le service. A défaut, TDF ne respecterait pas un test de ciseau tarifaire. Le prix aval proposé par TDF sera donc d'autant plus élevé que le prix d'accès sur le marché de gros amont l'est également. Fixer à un prix artificiellement élevé le prix d'accès conduira donc TDF à devoir proposer des prix élevés sur le marché.

En l'espèce, l'application de la méthode du coût de remplacement en filière pour valoriser les infrastructures non reproductibles conduirait à en a fixer un prix d'accès artificiellement élevé. Pour toutes ces infrastructures, ce mauvais de choix de méthode de valorisation aurait un effet négatif pour les clients les multiplexes.

4

Voir la décision du Conseil de la concurrence n° 07-MC-05 du 11 juillet 2007 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société towerCast.

Du point de vue du bien-être social, il existe donc un arbitrage entre d'une part la promotion de la concurrence par les infrastructures lorsque celle-ci est possible et d'autre part le risque de prix avals trop élevés.

4. SUR LE NIVEAU DE DECOMPOSITION COMPTABLE

4.1. LA NECESSITE D'UNE COMPTABILITE SITE A SITE

L'ARCEP a noté que le pouvoir de marché de TDF sur le marché de gros aval des offres de diffusion de la télévision hertzienne terrestre pourrait être utilisé au détriment des concurrents sur le marché de gros aval, par le biais de subventions croisées abusives entre l'activité de vente de services de diffusion en mode analogique, en quasi monopole, et celle de vente de services de diffusion de la TNT, sur laquelle une concurrence émerge (voir la page 7 du projet de décision).

L'ARCEP a constaté qu'une comptabilité au niveau national ne permettrait pas de contrôler que TDF n'opère pas de subventions croisées abusives. Elle propose que les restitutions comptables soient « *fournies d'une part en fonction du type de site et de leur hauteur (tour béton, haubané, autoporté) et d'autre part en fonction de la phase de déploiement de la phase TNT à laquelle le site appartient* » (p.38 de la consultation).

Towercast est en désaccord avec cette proposition et considère, sans que sa proposition n'implique – pour l'avenir – une régulation site à site, que les restitutions comptables devraient être fournies site par site. Plusieurs raisons motivent cette proposition :

- Les tarifs en aval sont établis site par site et même fréquence par fréquence. La concurrence se déroule donc entre les diffuseurs au niveau des sites et non à un niveau agrégé. L'intérêt de la mise en place d'une séparation comptable est de vérifier que les prix d'accès ne sont pas prohibitifs au regard des coûts. Une telle comparaison serait rendue impossible par l'utilisation d'une comptabilité portant sur des agrégats.
- Si l'ARCEP devait retenir une valorisation selon la règle du « make or buy », ceci nécessiterait que les bons signaux prix soient envoyés aux diffuseurs alternatifs. Un signal prix basé sur un agrégat ne sera pas efficace et induira des mauvais choix technologiques et à un contournement inefficace. En effet, le prix sur l'agrégat étant une moyenne, il sera nécessairement plus faible que les coûts les plus élevés. Ainsi raisonner sur un agrégat conduirait à un prix d'accès trop faible pour les sites les plus coûteux et trop élevé pour les sites les moins coûteux. Raisonner sur un agrégat induirait donc un biais dans le signal prix envoyé qui conduirait les nouveaux entrants à de mauvais choix technologiques. Un tel raisonnement fait perdre son intérêt à la méthode du « make or buy ». dans le cas d'infrastructures reproductibles.
- Les coûts sont déterminés au niveau de chacun des sites. Il n'existe donc aucune raison technique valable justifiant une quelconque difficulté à établir une comptabilité au niveau de chacun des sites. Au contraire, pour effectuer des restitutions à un niveau agrégé, TDF serait sans doute obligée d'agréger les coûts des différents sites.

A titre subsidiaire, towercast considère que si des regroupements devaient être opérés dans les restitutions comptables, ceux proposés dans la consultation publique à savoir par type de site et de hauteur ne permettent pas d'aboutir à des classes homogènes de coûts. En effet, la hauteur du site et son type (tour béton, haubané, autoporté) ne sont pas des déterminants principaux des coûts de construction d'un site. Avec de tels regroupements, la tour Eiffel se retrouverait agrégée avec des sites autoportants comme Mulhouse ou encore Sarrebourg. La solution qui consisterait à intégrer d'autres clés pour générer de regroupements cohérents ne ferait que complexifier l'analyse avec comme principal risque de la rendre inopérante. L'entité commune reste l'infrastructure élémentaire. Une comptabilité site à site est donc nécessaire.

4.2. L'INTERET D'UNE DECOMPOSITION DES COÛTS PLUS FINE ET DE RESTITUTIONS RAPIDES

4.2.1. Sur l'intérêt d'une décomposition plus fine

Un des intérêts de l'obligation de comptabilisation des coûts est de construire un instrument de contrôle a posteriori d'éventuels comportements anticoncurrentiels de la part de TDF. En particulier, une telle comptabilité doit pouvoir servir à effectuer un test de ciseau tarifaire. Si la comptabilité est aujourd'hui correctement définie, son existence doit avoir un effet dissuasif pour TDF d'abuser de sa position dominante. En effet, un tel comportement serait alors détecté aisément à l'aide d'un test de ciseau tarifaire.

Au contraire, la définition aujourd'hui qui ne permettrait pas demain d'effectuer un tel test perdrait tout pouvoir dissuasif. Il en est ainsi d'une comptabilité qui raisonnerait sur des agrégats de coûts ne pouvant être mis en regard de prix avals site par site.

De la même manière, il est important de prévoir aujourd'hui une décomposition des coûts avals de TDF pour pouvoir effectuer un test de ciseau tarifaire.

Enfin, la comptabilité établie aujourd'hui devrait pouvoir être utilisée pour le déploiement de la radio numérique. Limiter la décomposition comptable à la seule diffusion de la TNT prive l'ARCEP et les autorités de concurrence de pouvoir sanctionner rapidement et efficacement d'éventuels abus de position dominante de la part de TDF lors de ce déploiement. Or, ce déploiement de la radio numérique commencera certainement fin 2008 début 2009. C'est donc aujourd'hui qu'il faut construire les instruments permettant de contrôler les comportements sur ce marché. Lorsque de tels agissements auront eu lieu, il sera trop tard pour bâtir a posteriori une comptabilité.

4.2.2. Sur l'intérêt de restitutions rapides

TowerCast se félicite du projet de décision de l'ARCEP visant à imposer à TDF une obligation de comptabilisation des coûts et de séparation comptable. Cela dit, compte tenu de la date à laquelle l'analyse de marché précédemment effectuée par l'ARCEP prendra fin (soit le 1^{er} avril 2009), il apparaît primordial que les premières restitutions comptables de TDF aient lieu auparavant, afin que l'ARCEP puisse utilement se fonder sur ces premières restitutions comptables et dispose du temps adéquat pour les analyser.

4.3. LES PRESTATIONS TECHNIQUES ET REGLEMENTAIRES

La liste des prestations techniques de TDF relatives à la à TAT (actuellement limitée à deux prestations techniques : TAT – Hébergement et TAT – Diffusion), énumérées à la page 22 du projet de décision de l'ARCEP, devrait être décomposée de la même manière que la liste des prestations techniques de TDF relatives à la TNT, qui figure également sur la même page.

L'ARCEP a établi une liste de prestations réglementaires figurant en p.23 de la consultation. Ces prestations réglementaires doivent servir à définir les offres commerciales de TDF. Towercast considère cette liste comme pertinente mais demande à ce que les prestations analogiques soient décomposées en analogique comme en numérique.