

**Contribution du groupe France Télévisions à la consultation publique de l'ARCEP relative au « projet de décision portant sur les obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à TDF »**

**6 janvier 2008**

Par l'imposition à TDF d'obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable, l'ARCEP poursuit plusieurs objectifs, à savoir :

- inciter TDF à investir de manière efficace dans ses sites de diffusion afin de maintenir le réseau en bon état,
- favoriser le développement d'une concurrence efficace sur les marchés de gros de diffusion avals, et
- empêcher que TDF ne profite de sa position dominante sur le marché de gros amont pour pratiquer des discriminations entre les diffuseurs alternatifs.

Pour atteindre ces objectifs, l'Autorité se montre favorable à une concurrence par les infrastructures plutôt qu'à une concurrence par les services. Elle préconise notamment, parmi les solutions envisagées dans son projet de décision, que la valorisation des sites de diffusion de TDF se fasse en application de la méthode des coûts de remplacement en filière<sup>1</sup> et que, en ce qui concerne le principe de séparation comptable imposée à TDF, l'activité analogique soit exclue du champ de cette obligation.

France Télévisions ne conteste pas les objectifs poursuivis par l'ARCEP. Cependant, elle comprend que ceux-ci ont été déterminés à partir d'une analyse de marché en date du 6 avril 2006<sup>2</sup> qu'elle estime devoir aujourd'hui être réactualisée; cette analyse de marché a en effet abouti à des conclusions inadaptées à la situation actuelle et nécessite, dès lors, d'être revue. En l'état, les méthodes préconisées par l'ARCEP pour atteindre ces objectifs soulèvent des problèmes liés au droit de la concurrence.

France Télévisions souhaite notamment attirer l'attention de l'Autorité (1) sur la méthode de valorisation des actifs des diffuseurs (notamment de leurs infrastructures) préconisée par l'ARCEP dans son projet de décision et (2) sur la nécessité d'intégrer les activités analogiques dans le périmètre d'application des principes de séparation comptable.

---

<sup>1</sup> La méthode de valorisation des coûts de remplacement en filière repose sur le principe du « *make or buy* » qui vise à rendre neutre pour les diffuseurs alternatifs la décision de louer les sites de diffusion de TDF ou de les reconstruire. Cette méthode repose donc sur les coûts de reconstruction à neuf des sites de diffusion.

<sup>2</sup> Décision n° 06-0160 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 6 avril 2006 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels et sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché.

## **PARTIE I : SUR LA METHODE DE VALORISATION DES ACTIFS DES DIFFUSEURS**

### **1. CARACTERE INAPPROPRIE DE LA METHODE PRECONISEE PAR L'ARCEP POUR LA VALORISATION DES ACTIFS DES DIFFUSEURS**

#### **1.1 Méthode de valorisation inappropriée car l'ensemble des sites de diffusion de TDF constituent une infrastructure essentielle**

##### ***(i) Qualification d'infrastructure essentielle des sites de diffusion de TDF***

Dans un avis du 18 janvier 2006<sup>3</sup>, le Conseil de la concurrence a reconnu que la question de « *la répliquabilité des sites de TDF pour la diffusion de la télévision numérique ou de leur qualification d'infrastructures essentielles [était] sujette à controverse* ».

A ce jour, aucune décision rendue au terme d'une instruction au fond n'a écarté la qualification d'infrastructure essentielle des sites de diffusion de TDF. Seul un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 11 avril 2002<sup>4</sup> a indiqué que cette qualification était « *insuffisamment étayée* » dans le cadre de l'application d'une procédure d'urgence.

En application de la pratique décisionnelle constante des autorités de concurrence les deux critères cumulatifs pour établir la qualification d'infrastructure essentielle des sites de TDF sont les suivants :

- l'aspect indispensable ou incontournable de l'accès à une installation (les sites de diffusion de TDF) pour un diffuseur souhaitant offrir un produit ou un service déterminé,
- le coût prohibitif, que ce soit en termes financiers ou en temps, de la duplication de ces infrastructures de sorte que, en dehors de l'utilisation des sites de diffusion de l'opérateur historique, aucune alternative viable n'existe pour les autres concurrents sur le marché de gros aval.

France Télévisions considère que, en l'espèce, la qualification d'infrastructure essentielle doit être retenue. En effet, il ressort aussi bien de récentes décisions du Conseil de la concurrence que de l'actuel projet de décision proposé par l'Autorité que les sites de diffusion de TDF sont (i) indispensables aux diffuseurs alternatifs et (ii) ne peuvent être dupliqués dans un délai raisonnable.

---

<sup>3</sup> Avis n° 06-A-01 du 18 janvier 2006 du Conseil de la concurrence relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications en application de l'article L. 37-1 du code des postes et communications électroniques, portant sur l'analyse des marchés de gros des services de diffusion audiovisuelle, para 65.

<sup>4</sup> Cet arrêt a été rendu en appel de la décision 02-MC-04 du Conseil de la concurrence ayant prononcé des mesures conservatoires à l'encontre de TDF. Dans cette décision, le Conseil avait estimé qu'il ne pouvait être exclu que les sites de TDF constituaient des infrastructures essentielles.



En ce qui concerne la question de la duplicabilité des sites de diffusion de TDF, il convient de remarquer que, dans son projet de décision, l'Autorité elle-même reconnaît le « *caractère difficilement duplicable* »<sup>5</sup> des infrastructures de TDF. L'ARCEP a même imposé à TDF l'obligation de publier, pour la diffusion télévisuelle numérique, une offre d'hébergement sur ces sites à des conditions non discriminatoires et à des tarifs non excessifs. L'Autorité a également imposé, dans sa décision 06-0161, des obligations de séparation comptable, et ce afin de prévenir d'éventuelles subventions croisées abusives qui pourraient apparaître à partir des sites peu ou pas reproductibles de TDF.

Cette position adoptée quant au caractère peu ou pas reproductible des sites de diffusion de TDF est confirmée par une décision du 5 octobre 2007<sup>6</sup> dans laquelle le Conseil de la concurrence relève l'existence de nombreuses barrières à l'entrée de nature réglementaire, urbanistique, technique, ou relatives à l'occupation du domaine public, à la protection de l'environnement et à la santé publique qui s'opposent à la création de nouveaux sites de diffusion. Dans une décision n° 06-0160 en date du 6 avril 2006, l'Autorité reconnaît même que la duplication de sites de diffusion ne pourra être faite avant deux ans en raison notamment des délais d'obtentions des autorisations administratives et des délais de construction.

Au vu de ces constatations, il y a lieu de considérer que, contrairement à ce qu'affirme l'ARCEP en se fondant sur un arrêt de la Cour d'appel de Paris rendu dans le cadre d'une procédure d'urgence sans qu'une instruction sur le fond de l'affaire n'ait eu lieu<sup>7</sup>, les sites de diffusion de TDF constituent des infrastructures essentielles.

(ii) Conséquences de la qualification des sites de diffusion de TDF d'infrastructures essentielles

La conséquence directe de la qualification des sites de diffusion de TDF d'infrastructures essentielles est le constat que les concurrents alternatifs de TDF ne sont pas en mesure de dupliquer les sites de diffusion de TDF dans des conditions financières et de temps raisonnables. L'objectif affiché par l'ARCEP d'une concurrence par les infrastructures plutôt que par les services est donc rendu de facto inopérant.

---

<sup>5</sup> Projet de décision de l'ARCEP, page 7.

<sup>6</sup> Décision du Conseil de la concurrence n° 07-D-30 du 5 octobre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre par la société TDF dans le secteur de la diffusion hertzienne terrestre des services audiovisuels en mode analogique.

<sup>7</sup> Cour d'appel de Paris, 1<sup>ère</sup> chambre section H, 21 mai 2002.

La recherche d'une concurrence par les infrastructures se révélant impossible en raison de la qualité d'infrastructures essentielles des sites de diffusion de TDF, la logique « *make or buy* » privilégiée par l'ARCEP n'a plus lieu à s'appliquer, ce qui a pour conséquence de rendre inappropriée la méthode de valorisation des actifs préconisée par l'ARCEP. En effet, la mise en œuvre d'une telle méthode de valorisation, basée sur les coûts de reconstruction à neuf des sites de diffusion, reviendrait :

- à surévaluer la réalité des investissements d'entretien et de renouvellement des infrastructures de TDF,
- à permettre à TDF de conserver une rente au détriment de ses concurrents en faisant assumer par les opérateurs alternatifs le coût de reconstruction à neuf des sites de diffusion de TDF, et
- à fausser le jeu de la concurrence en empêchant le développement de la concurrence par les services qui, pourtant, est la seule possible en présence d'infrastructures essentielles.

L'application de cette méthode reviendrait donc à renforcer la position de TDF sur les sites pour lesquels elle dispose déjà d'une infrastructure essentielle.

Le caractère discutable d'une telle méthode de valorisation des actifs aux infrastructures essentielles a récemment été reconnu dans la consultation publique de l'ARCEP sur la boucle locale de cuivre. Dans le cadre de cette procédure de consultation, à l'instar de certains contributeurs qui soulignaient le caractère inapproprié de l'application de la méthode de valorisation des coûts de remplacement en filière à la boucle locale de cuivre<sup>8</sup>, l'Autorité elle-même a, au cours d'une conférence de presse du 30 septembre 2005<sup>9</sup>, reconnu que cette méthode des coûts de remplacement en filière était « *inadaptée pour la valorisation d'une infrastructure qui n'a pas vocation à être répliquée à l'horizon d'analyse* ».

(iii) Application de la méthode de valorisation des actifs basée sur les coûts courants économiques

Dans la mesure où les sites de diffusion de TDF sont considérés comme étant des infrastructures essentielles, la méthode de valorisation de ces actifs doit permettre à TDF d'investir dans ceux-ci afin de les maintenir en état. En revanche, la méthode qui sera *in fine* retenue ne devra pas servir à financer de nouveaux actifs. Le financement de nouveaux équipements doit se faire au moyen de la fourniture de services en concurrence ; à défaut, la méthode risquerait de favoriser de nouveaux investissements qui seraient inefficaces.

---

<sup>8</sup> Par exemple, dans sa contribution de juin 2005, l'AFORST a établi que la méthode de valorisation comptable dite des coûts de remplacement en filière comportait des biais majeurs en proposant une évaluation d'un réseau qui serait régulièrement réinvesti à neuf et en basant les coûts sur celui d'un nouvel entrant qui aurait à reconstruire l'ensemble du réseau actuel, situation tout à fait théorique qui conduit à surévaluer les coûts. L'AFORST en conclut que « *la boucle locale est une infrastructure essentielle pour laquelle placer l'évaluation économique dans une pure logique de make or buy serait une aberration économique* ».

<sup>9</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://www.art-telecom.fr/index.php?id=8649>



Au regard des objectifs poursuivis par l'ARCEP avec l'imposition à TDF d'obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable, France Télévisions estime que l'utilisation d'une méthode de valorisation comptable basée sur les coûts courants, et non sur les coûts de reconstruction à neuf des sites de diffusion, serait adaptée.

A notre connaissance, les obligations comptables imposées en 2002 par l'ARCEP à France Télécom avec la décision n° 02-0323 *« demandant à France Télécom d'apporter des modifications à son offre de référence pour l'accès à la boucle locale »* constituent le seul épisode d'application de la méthode de coûts de remplacement en filière. Cette expérience d'application de la méthode des coûts de remplacement en filière s'est soldée par un retour à une méthode de coûts courants économiques<sup>10</sup>. Selon l'AFORST, la mise en œuvre de cette décision 02-0323 aurait *« conduit à surévaluer d'un facteur 3 la réalité des investissements de l'opérateur historique dans la boucle local (...). Cette situation [aurait] conduit donc France Télécom à conserver une rente, au détriment de l'ensemble de ses concurrents, et [aurait placé] de facto l'ensemble des opérateurs alternatifs en situation d'iniquité concurrentielle par rapport à France Télécom. »*

Dès lors, France Télévisions estime que la valorisation des actifs de TDF ne devrait pas se faire au moyen de la méthode des coûts de remplacement en filière recommandée par TDF, mais, en conformité avec la Recommandation de la Commission du 19 septembre 2005, au moyen de la méthode des coûts courants économiques. Celle-ci permettrait, tout en assurant une valorisation suffisante des sites de diffusion grâce à la prise en compte de l'évolution des prix et de l'inflation, de stimuler la concurrence par les services.

## **1.2 Subsidiairement, méthode de valorisation inappropriée, la qualification d'infrastructure essentielle devant être retenue pour une partie des sites de diffusion au moins**

### **(i) Bien fondé d'une approche site par site**

Dans le projet de décision qu'elle a soumis à consultation publique, l'ARCEP évoque un *« marché à la maille des sites de diffusion »*. Il est vrai que, puisque les coûts de développement ainsi que les perspectives de concurrence des infrastructures varient fortement d'une zone à l'autre, les opérateurs alternatifs ont intérêt d'arbitrer leurs décisions d'investissement dans les infrastructures en fonction des particularités des différents sites de diffusion afin d'exploiter les possibilités d'accès dans les zones les plus rentables et de laisser l'opérateur historique exploiter son infrastructure dans les zones les moins rentables.

L'ARCEP a reconnu l'intérêt d'une approche site par site lorsqu'elle a, par exemple, imposé à TDF la production de restitutions comptables dont les charges et les produits sont fournis par typologie de site. Ce faisant, l'Autorité a retenu que les concurrents de TDF effectuaient un arbitrage *« make or buy »* site par site, et non nationalement<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Décision ARCEP 2005-0834 concernant France Télécom

<sup>11</sup> Projet de décision, page 38.

Par ailleurs, l'Autorité estime que TDF pourrait profiter du fait que certains sites de diffusion ne peuvent être dupliqués pour mettre en œuvre des subventions croisées et évincer du marché les diffuseurs alternatifs.

En d'autres termes, l'ARCEP reconnaît que les décisions financières se font site par site, ce qui, selon France Télévisions, justifierait que soit appliquée une méthode de valorisation comptable des actifs site par site, et non de façon globale comme cela est le cas dans le projet de décision.

(ii) Une approche site par site conduit, à tout le moins, à la qualification d'infrastructure essentielle pour certains sites

L'ARCEP reconnaît, dans son projet de décision, que certains sites de diffusion de TDF ne peuvent être dupliqués et que les « sites peu ou pas répliquables » sont notamment les « sites de grande hauteur ».

De la même manière, la société Emmettel, qui a obtenu que des mesures conservatoires soient prononcées à l'encontre de TDF dans une décision du Conseil de la concurrence en date du 5 octobre 2007, estime précisément que, sur 115 sites de diffusion du réseau primaire, 70 sites ne peuvent pas être dupliqués. En d'autres termes, environ 61% des sites de diffusion primaire, sites de diffusion permettant de couvrir plus de 85% de la population, constituent des infrastructures essentielles.

(iii) Par conséquent, l'application globale d'une méthode des coûts de remplacement en filière devrait être réexaminée

Plusieurs conséquences sont à tirer de la nécessité d'une approche site par site et de la qualité d'infrastructure essentielle des principaux sites de diffusion de TDF.

En premier lieu, France Télévisions estime que l'application d'une méthode globale de valorisation des sites de diffusion dans leur ensemble devrait être réexaminée en ce qu'elle ne prend pas en compte les arbitrages site par site effectués par les diffuseurs alternatifs.

En outre, si une méthode de valorisation des actifs devait être appliquée à tous les sites, la méthode choisie ne devrait pas être celle qui favorise l'opérateur historique, au risque de perturber le jeu d'une concurrence d'ores et déjà amoindrie du fait de la position dominante de cet opérateur. Au contraire, si une méthode unique devait être retenue, elle devrait, tout en valorisant suffisamment les actifs de l'opérateur historique afin de l'inciter à l'entretien du réseau, tenir compte de la proportion de sites de diffusion de TDF représentant des infrastructures essentielles, et donc permettre une concurrence par les services sur les sites de diffusion non duplicables. De ce point de vue, seule une méthode basée sur les coûts courants paraît satisfaisante.

En tout état de cause, s'agissant des sites de diffusion constitutifs d'infrastructures essentielles, la méthode des coûts de remplacement en filière ne paraît pas adaptée à leur valorisation.



**1.3 Indépendamment de la qualification juridique retenue pour les sites de diffusion de TDF, la méthode préconisée par l'ARCEP n'est pas appropriée en raison d'un postulat de départ discutable.**

(i) Postulat de l'ARCEP discutable quant aux effets de la logique « make or buy »

France Télévisions conteste le postulat de départ d'un raisonnement « *make or buy* » selon lequel une méthode de valorisation des actifs garantissant une *neutralité financière* à louer ou à dupliquer un site de diffusion de TDF suffirait à faire émerger une concurrence efficace sur le marché.

France Télévisions insiste sur le fait que la décision d'investir dans une infrastructure est un processus complexe qui ne se résume pas à ses seuls aspects financiers. Une décision de type « *make or buy* » doit se comprendre non seulement en termes de coût financier, mais également en termes de coût d'opportunité, ce dernier dépendant de plusieurs facteurs tels la pertinence ou la cohérence d'une décision. Or, plusieurs facteurs, autres que financiers, sont susceptibles de remettre en cause la décision d'un diffuseur alternatif de dupliquer un site de diffusion de TDF.

Tout d'abord, comme l'a reconnu l'ARCEP dans sa décision n°06-0160 en date du 6 avril 2006<sup>12</sup>, « le marché de la diffusion hertzienne terrestre est caractérisé par l'existence de barrières à l'entrée élevées et non provisoires ».

Ensuite, il convient de tenir compte non seulement des coûts fixes élevés qui caractérisent ce marché de gros de la diffusion hertzienne terrestre, mais également des économies d'échelle et de gamme importantes que TDF a déjà pu réaliser. En effet, la forte mutualisation des infrastructures de TDF<sup>13</sup> doit être prise en compte en ce qu'elle permet à l'opérateur historique de disposer d'un avantage concurrentiel important sur les diffuseurs alternatifs envisageant de construire de nouvelles infrastructures de diffusion. En situation de position dominante sur ce marché, TDF bénéficie également d'avantages en terme de notoriété.

Par ailleurs, TDF pourrait également bénéficier d'avantages liés aux effets de réseaux, en raison notamment d'une éventuelle incompatibilité technique entre ses installations (majoritaires) et celles des diffuseurs alternatifs souhaitant concurrencer TDF en investissant dans leurs propres infrastructures. Cette incompatibilité technique pourrait, par exemple, décourager certains éditeurs de chaînes de contracter avec les diffuseurs alternatifs.

---

<sup>12</sup> Décision n° 06-0160 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 6 avril 2006 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels et sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché

<sup>13</sup> Comme le remarque l'ARCEP dans la décision n°06-0160 précitée, une part significative des sites de diffusion de TDF « *est utilisée pour fournir d'autres services : diffusion de services de radio et services de communications électroniques.* »

Enfin, dans le calcul du coût d'opportunité, il conviendra également de tenir compte de la propension de TDF à abuser de sa position dominante sur les différents marchés qu'elle domine<sup>14</sup>.

Dans ce contexte n'incitant pas les concurrents potentiels de TDF à investir massivement dans la duplication de sites, la neutralité entre l'option d'acheter ou de louer est théorique et illusoire même si elle semble garantie d'un point de vue financier.

Au-delà même de ce constat, France Télévisions s'interroge sur la manière dont pourrait être organisée sur le plan technique une saine concurrence entre sites historiques et sites alternatifs...

Un tel modèle serait en tout état de cause plus coûteux qu'une approche de partage des infrastructures existantes sur la base de tarifs orientés vers les coûts. L'essentiel étant de maintenir une bonne cohérence de la diffusion des différents multiplexes, une infrastructure partagée semble clairement préférable et, en réalité, inéluctable.

(ii) Méthode inappropriée en raison d'une contradiction avec les principes de pertinence, de cohérence, de causalité et de rationalité

Sans préjuger d'une éventuelle qualification du réseau de TDF en infrastructure essentielle, qui conduirait de fait à la reconnaissance de la non pertinence de la méthode des coûts de remplacement en filière (voir par exemple la décision ARCEP 2005-0834, définissant la méthode de valorisation des actifs de la boucle locale cuivre de France Télécom), les arguments avancés, par exemple par l'AFORST à l'occasion de la consultation de l'ARCEP sur les obligations de comptabilisation de France Télécom<sup>15</sup> demeurent valables dans le cas présent.

Ainsi, la méthode des coûts de remplacement en filière apparaît en contradiction avec les principes de pertinence, de cohérence, de causalité et de rationalité :

- Elle base, de fait, le coût sur celui d'un nouvel entrant qui aurait à reconstruire l'ensemble du réseau actuel, situation tout à fait théorique qui conduit à surévaluer les coûts ;
- Elle propose une évaluation économique d'un réseau qui serait régulièrement réinvesti à neuf. Ainsi, par exemple, si la durée d'amortissement, confondue avec la durée de vie, retenue pour le génie civil ou pour les pylônes est de 30 ans, cette méthode suppose que l'ensemble du génie civil et des pylônes est réinvesti, en totalité, tous les 30 ans. Ceci n'est évidemment pas le cas ;
- Elle ne prend pas en compte la réalité des profils d'investissements historiques de TDF, et notamment l'ensemble des actifs totalement amortis mais encore en usage (pylônes, terrains, bâtiments,...), ou les éléments d'actifs qui ont été apportés à TDF sans contrepartie financière (certains terrains par exemple) ;

---

<sup>14</sup> Plusieurs décisions du Conseil de la concurrence ont sanctionné les abus de comportements dont TDF s'est rendue coupable : décision 07-D-30, 07-MC-05, 03-MC-03, 02-MC-04, 99-D-14

<sup>15</sup> Cf Etude Progressus corporation – Méthode de valorisation de la boucle locale de cuivre France Télécom - 7 juin 2005



- Elle n'intègre aucun facteur d'efficacité, en supposant qu'un nouvel entrant parfaitement efficace aurait exactement le même réseau que TDF ;
- Elle n'est pas cohérente avec la méthode d'évaluation des charges d'exploitation (R&D, commercial, maintenance, ...) qui sont apparemment estimées à leur valeur réelle, alors que certains de ces postes de charge, qui sont élevés en raison de l'histoire du Groupe TDF, seraient différents (et probablement inférieurs), s'ils étaient évalués selon des critères se rapprochant dans leur esprit d'une « valeur à neuf » ou d'un coût « efficace » (exemple : dispositif de R&D rationalisé, réseau moderne de télémaintenance,...).

➔ **Il paraît plus pertinent d'utiliser, pour l'évaluation des actifs, la méthode des coûts courants et pour l'évaluation des charges, une méthode fondée sur les coûts unitaires d'un « opérateur efficace ».**

(iii) Privilégier une concurrence par les services, au moins de façon transitoire

En raison de ce contexte économique et concurrentiel, ainsi que des perspectives d'abus de TDF, il est peu probable que, même si le choix de louer ou de dupliquer un site de diffusion était financièrement neutre, les diffuseurs alternatifs décident d'investir massivement dans la construction de sites concurrents à ceux de TDF.

A défaut de pouvoir stimuler la concurrence par les infrastructures, la décision de l'ARCEP d'imposer des obligations comptables à TDF devrait permettre de stimuler la concurrence par les services.

L'Autorité reconnaît elle-même que les deux types de concurrence par les infrastructures et par les services « *se complètent dans le temps* » et que « *la concurrence par les services permet aux opérateurs d'acquérir dans un premier temps les effets d'échelle et de gamme nécessaires afin de légitimer la construction d'infrastructures en propre* »<sup>16</sup>. Cela permet d'acquérir une base de clientèle, ainsi que de développer des services à destination de ses propres clients : « *conditions préalables au déploiement d'infrastructures en propre, et ce d'autant plus que les investissements dans les infrastructures sont élevés* ».

En d'autres termes, une période favorisant la concurrence par les services, même de façon transitoire, est préférable, notamment pour laisser aux concurrents de TDF le temps nécessaire pour étoffer leur base clientèle et leur notoriété.

Une telle solution transitoire serait d'ailleurs en conformité avec les recommandations de la Commission européenne. Celle-ci recommande en effet que les mesures prises par les autorités réglementaires nationales prennent « *dûment en compte l'environnement commercial et économique afin de réduire au minimum les risques et l'incertitude sur les marchés pertinents (en comprenant) par exemple, un étalement raisonnable dans le temps de tout ajustement de prix* »<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Projet de décision de l'ARCEP, page 14

<sup>17</sup> Recommandation de la Commission du 19 septembre 2005 concernant la séparation comptable et les systèmes de comptabilisation des coûts au titre du cadre réglementaire pour les communications

Au vu de l'ensemble de ces contraintes, seule une méthode basée sur les coûts courants paraît satisfaisante.

#### **1.4 Méthode non-conforme aux Recommandations de la Commission européenne**

Les seules méthodes de valorisation des actifs que semble promouvoir la Commission dans sa recommandation du 19 septembre 2005 sont celles des coûts courants. Même lorsqu'elle décrit cette méthode, pourtant moins favorable aux opérateurs historiques que celle des coûts de remplacement en filière préconisée par l'ARCEP, la Commission l'assortit de mises en garde quant aux problèmes de concurrence qu'elle pourrait engendrer. Elle recommande ainsi « *aux autorités réglementaires nationales de prendre dûment en compte les problèmes de prix et de concurrence que pourrait poser la mise en œuvre d'une CCA* », comptabilité en coûts courants.

Par conséquent, FTV estime que la Commission exprimerait selon toute vraisemblance un avis négatif sur la décision si l'ARCEP maintenait le principe d'une valorisation par référence aux coûts de remplacement en filière.

## **2. PRECISIONS SUR LES HYPOTHESES A FORT IMPACT SUR LES COUTS ET MODIFICATION DES MODALITES D'ACTUALISATION DES TARIFS**

### **2.1 Précisions à apporter par l'ARCEP sur les hypothèses à fort impact sur les coûts**

**Certaines hypothèses, à fort impact sur le niveau des coûts, doivent être explicitées avec plus de précision**

C'est le cas notamment :

#### **- du taux de rémunération du capital :**

Le taux de rémunération retenu n'est pas spécifié à ce stade.

Or, l'impact du taux de rémunération est déterminant dans la valorisation des actifs et, partant, dans la construction des tarifs.

Dans le cas des diffusions analogiques ou numériques, les taux de rémunération du capital doivent à notre sens tenir compte des différents types d'infrastructures considérées et du niveau de risque qui y est associé.

A titre d'illustration, plus la logique d'investissement porte sur le long terme et présente un risque faible (ex : pylônes, terrains, ...) plus le taux de rémunération des actifs doit être faible.

➔ **Compte tenu de la forte sensibilité des coûts au taux de rémunération des actifs, il est proposé (i) de considérer des taux différenciés selon la nature des actifs (exemple : actifs d'hébergement versus actifs technologiques) et (ii) de cadrer quantitativement ces taux.**



- **des durées de vie des équipements :**

Les charges d'amortissement dépendent directement des hypothèses méthodologiques (ex : amortissement comptable ou amortissement économique) et des durées de vie retenues (qui peuvent par exemple varier du simple au double).

Ainsi, TDF peut être tenté de proposer une valorisation sur la base de durées de vie faibles, générant ainsi des charges d'amortissement élevées, sans cohérence avec la fréquence réelle de renouvellement de ses actifs (c'est notamment déjà le cas pour les pylônes).

➔ **Il est proposé de normer la méthode d'amortissement et les durées de vie des actifs, selon leur nature.**

- **du degré de mutualisation des actifs et des charges entre différents clients :**

Certains actifs (Terrains, pylônes,...) sont utilisés conjointement par de nombreux clients.

Les méthodes de répartition, entre ces clients, du coût de ces actifs, doivent être préalablement définies par l'ARCEP, car elles peuvent conduire, selon le choix des critères de répartition retenus, à des résultats très différents.

Le constat est similaire pour les charges (ex : entretien des sites, maintenance,...).

➔ **Il est proposé de normer les méthodes de répartition des charges entre clients (et pas uniquement entre prestations).**

## **2.2. Modification des modalités d'actualisation des tarifs**

TDF applique une formule de révision des prix qui n'est cohérente :

- ni avec la structure réelle des coûts auxquels cette formule s'applique :

La nature et le poids des différents indices entrant dans la formule de révision ne reflètent pas la nature et les proportions des différents types de coûts induits par les prestations d'hébergement et de diffusion.

- ni avec l'évolution réelle des périmètres de coûts de l'opérateur :

Une grande partie des coûts de l'opérateur évoluent à la baisse (rationalisation des effectifs, baisse des coûts inhérente à l'évolution des technologies, durée de vie économique des infrastructures supérieure à la durée de vie comptable, ...), alors que l'application mécanique de la formule de révision conduit à une hausse des tarifs.

➔ **Il est proposé de supprimer, ou a minima de redéfinir :**

- **la formule de révision annuelle des tarifs,**
- **ses modalités d'application, si elle n'est pas supprimée.**

## 2.3 Obligations de transparence dans les restitutions attendues au titre de l'obligation de comptabilisation des coûts

Afin de s'assurer que TDF n'adopte pas de comportement discriminatoire sur le marché de gros des services de diffusion de la télévision hertzienne terrestre, l'ARCEP propose que certaines restitutions comptables imposées à TDF au titre de l'obligation de comptabilisation des coûts fassent l'objet d'une publication.

Comme le reconnaît la Commission européenne dans sa Recommandation du 19 septembre 2005<sup>18</sup>, la « *publication, par l'opérateur notifié, de restitutions réglementaires suffisamment détaillées indiquant, par exemple, les coûts moyens des composants de réseau contribuera à renforcer la transparence et la conviction des concurrents qu'il n'existe pas de subventions croisées anticoncurrentielles (...) est jugée particulièrement importante pour les services de gros* ». (soulignement ajouté)

France Télévisions estime pour sa part essentielle une telle publication des restitutions comptables seuls à même de permettre la vérification des principes de non-discrimination. Toutefois, elle constate que, en invoquant le principe du secret des affaires pour écarter la publication des différentes fiches de nature de coûts<sup>19</sup>, l'ARCEP a vidé cette initiative de son sens.

En effet, en l'absence de publication relative notamment à la description détaillée de la mise en œuvre de la méthode de valorisation en coût de remplacement en filière ainsi qu'aux fiches de restitutions comptables 1, 2 et 3, le contrôle, par les concurrents de TDF, des éventuelles pratiques discriminatoires commises par l'opérateur historique est compromis en pratique.

Afin de permettre aux parties intéressées de vérifier qu'aucune discrimination induite entre les différentes activités de TDF, il conviendrait, comme le recommande d'ailleurs explicitement la Commission, de mettre « *à la disposition des parties intéressées les informations comptables utiles des opérateurs notifiés dans un niveau de détail suffisant* ». En l'occurrence, il s'agirait que les informations relatives aux fiches 1, 2 et 3 de restitutions comptables soient rendues publiques.

---

<sup>18</sup> Article 5 de la Recommandation de la Commission du 19 septembre 2005 concernant la séparation comptable et les systèmes de comptabilisation des coûts au titre du cadre réglementaire pour les communications électroniques

<sup>19</sup> Tableau de bilan des restitutions attendues au titre de l'obligation de comptabilisation des coûts ; pp. 26-27 du projet de décision de l'ARCEP



## PARTIE II. APPLICATION NECESSAIRE DES PRINCIPES DE SEPARATION COMPTABLE A L'ACTIVITE ANALOGIQUE

### **1. EXISTENCE D'UN RISQUE DE RESTRICTION DE CONCURRENCE EN L'ABSENCE D'APPLICATION DE LA SEPARATION COMPTABLE A L'ACTIVITE ANALOGIQUE**

L'application de principes de séparation comptable a pour objet de *"de représenter le plus fidèlement possible le comportement de parties de l'entreprise de l'opérateur notifié comme si elles avaient fonctionné en qualité d'entreprises distinctes et, dans le cas d'entreprises verticalement intégrées, d'empêcher les discriminations en faveur de leurs propres activités et les subventions croisées abusives "*.<sup>20</sup>

Ainsi, la séparation comptable consiste en la production de comptes séparés en fonction d'une découpe pertinente de l'entreprise soumise à cette obligation, nécessaires pour poursuivre les objectifs de la régulation, et en particulier pour vérifier le respect de l'obligation de non discrimination, lorsqu'elle s'applique, et l'absence de subventions croisées abusives.

Dans sa décision n°06-0161, l'ARCEP a décidé d'imposer des obligations de séparation comptable à TDF. L'Autorité reconnaît elle-même que l'influence significative exercée par TDF sur le marché de gros amont pourrait être utilisée au détriment des concurrents sur le marché de gros aval, et ce aussi bien sur le segment de l'analogique que sur le segment du numérique.

Pour autant, dans le projet de décision qu'elle a mis en consultation publique, l'ARCEP envisage uniquement d'appliquer le principe de séparation comptable au segment de la diffusion en mode numérique, et non au segment de l'analogique. L'Autorité justifie sa position en retenant l'absence d'offre de gros de TDF sur ce même segment. Ce faisant, l'ARCEP ignore certaines problématiques relevant du droit de la concurrence tant que la diffusion en mode analogique ne sera pas éteinte. Or, malgré le développement de la TNT, le segment de l'analogique représentera toujours plus de deux tiers du volume d'affaires total de la diffusion terrestre, son extinction complète ne devant intervenir qu'au 30 novembre 2011 au plus tard.

En premier lieu, l'Autorité ne tient pas compte du fait que certaines opérateurs alternatifs, comme Emettel ou Moulis ont vocation à proposer une offre de gros, même marginale, sur le segment analogique du marché de gros amont de la diffusion hertzienne terrestre. Or, de telles offres concurrentes proposées par des diffuseurs alternatifs en utilisant les sites de diffusion de TDF ne pourront être attractives que si les propositions de TDF sont orientées vers ses coûts, ce que seule une comptabilité séparée permet de vérifier.

Ensuite, l'ARCEP néglige la situation des clients soumis à un risque de prix excessifs imposés par TDF. En l'absence d'une comptabilité analytique transparente pour le segment de la diffusion en mode analogique, il est difficile de vérifier que TDF oriente ses tarifs vers les coûts.

Enfin, l'Autorité ne prend probablement pas suffisamment en compte les risques de subventions croisées entre certains sites, notamment sur les sites utilisés à la fois pour la diffusion en mode analogique et pour celle en mode numérique en négligeant la possibilité de subventions croisées entre l'analogique et le numérique, qu'une comptabilité séparée limitée au numérique ne permettrait pas nécessairement de détecter.

---

<sup>20</sup>

Communiqué de presse de l'ARCEP en date du 18 décembre 2006

## **2 ÉLÉMENTS NECESSAIRES AU CONTROLE DES SUBVENTIONS CROISEES**

### **2.1 Définir et suivre les coûts de l'activité de diffusion analogique avec un niveau de détail analogue à celui proposé pour la diffusion numérique**

Il est notamment important de suivre des périmètres du type « Hébergement site TAT », « Hébergement système Antennaire TAT », « Utilisation système Antennaire TAT », « Energie TAT ».

**Un tel suivi permettrait en effet de comparer les coûts affectés à l'analogique et au numérique, et de contrôler l'absence de subventions croisées entre ces deux technologies,** qui utilisent pour une grande part les mêmes infrastructures (terrains, pylônes,...) et s'appuient sur les mêmes fonctions supports (commercial, maintenance,...).

➔ **Il est proposé d'explicitier des comptes séparés pour l'analogique, sous une forme similaire à celle proposée pour la TNT.**

### **2.2 Suivre les coûts site par site et prestation par prestation, en cohérence avec la segmentation tarifaire demandée par le Conseil de la Concurrence**

L'approche par types de sites laisse de nombreux degrés de liberté à TDF pour péréquer ses coûts entre sites. De plus, le nombre et la nature des clients peuvent différer significativement d'un site à l'autre, ce qui impacte les coûts unitaires.

Enfin, comme indiqué par l'ARCEP, certains sites sont considérés comme « peu ou pas répliquables » et doivent de ce fait être traités de façon transparente (ce qui contribuerait à crédibiliser le dispositif de régulation, surtout si par ailleurs la qualification d'infrastructure essentielle n'est pas retenue).

➔ **Une séparation site par site paraît indispensable.**

**A défaut, il est proposé de mettre en œuvre *a minima* :**

- **la séparation par type de pylône et par phase de déploiement de la TNT, qui permettra de s'assurer que :**

\* **les tarifs sont cohérents avec l'un des principaux inducteurs de coûts, à savoir les pylônes,**

\* **les coûts évoluent normalement d'une année à l'autre, sur un périmètre donné.**

- **des comptes séparés pour chaque site peu ou pas répliquable (en proposer une liste : Tour Eiffel, Pic du Midi,...).**

France Télévisions estime nécessaire l'application des principes de séparation comptable au segment de la diffusion en mode analogique. La séparation comptable étant de prescription usuelle en droit de la concurrence lorsqu'une entreprise en position dominante est à la fois un concurrent et un fournisseur de service pour les autres opérateurs, appliquer de tels principes serait cohérent avec les précédents qui vont de la séparation comptable poussée s'appliquant à toutes les activités<sup>21</sup> à la séparation juridique et structurelle des activités<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Par exemple, France Télécom

<sup>22</sup> Par exemple, Réseau de Transport de l'Électricité, Réseau Ferré de France, ATT pour un exemple américain de séparation juridique des activités dans le secteur des télécommunications