

Réponse de l'ATET à la consultation publique de l'ARCEP
"Bilan et perspectives du marché de gros des services de
diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre"

Réponse commune de France Télévisions, GR1 et ROM1

10 juin 2021

Version sans « secret des affaires »

Introduction

La réponse à cette consultation publique de l'ARCEP est commune à France Télévisions, à GR1 et ROM1, les deux filiales de France Télévisions opérateurs de multiplex, GR1 dans l'Hexagone et ROM1 en outre-mer. Lorsqu'une partie de la réponse concerne plus spécifiquement GR1 ou ROM1, cela sera précisé.

Par ailleurs un certain nombre d'informations sont classées en secret des affaires, conformément aux dispositions préconisées par l'ARCEP dans sa consultation.

France Télévisions souhaite tout d'abord rappeler l'importance de la TNT dans la distribution de ses programmes. La TNT est un mode de distribution parfaitement adapté aux chaînes gratuites du service public de la télévision financé en grande partie par la contribution à l'audiovisuel public acquittée par une très large majorité de nos concitoyens :

- La couverture de la TNT est proche de 100% de la population française comme le rappelle l'ARCEP ;
- C'est un mode de distribution gratuit, simple d'utilisation et largement initialisé au sein de la population française ;
- La qualité est plutôt supérieure à celle des plateformes de distribution alternatives, tant du point de vue de la qualité des images et des sons que de la qualité de service avec par exemple des taux de panne ou de dégradation sur les services diffusés très faibles ;
- C'est la seule plateforme qui permette un accès simple à l'ensemble de l'offre régionale et locale de France Télévisions¹. En comparaison, les autres plateformes de distribution en IPTV ou le satellite n'apportent pas aux téléspectateurs l'ensemble des déclinaisons locales de France 3 ;
- La TNT permet à France Télévisions de maintenir un lien direct avec ces téléspectateurs ce qui est important pour un média de service public alors que pour les autres plateformes managées (type IPTV ou Satellite), la relation avec le téléspectateur est appauvrie avec l'éditeur et ne profite qu'au distributeur, dont les objectifs ne sont clairement pas alignés avec ceux de France Télévisions
- Cette plateforme a démontré une grande souplesse d'utilisation lors de la création de la chaîne CultureBox le 2 février 2021 : pendant la période de confinement et de fermeture des lieux culturels puisque l'adaptation du réseau TNT de GR1 pour accueillir cette nouvelle chaîne s'est réalisée en 2 semaines ;

¹ France Télévisions développe son offre de proximité et permet l'accès à 62 déclinaisons de France 3 différentes (fin 2022). Les autres plateformes n'offrent au mieux que 24 déclinaisons de France 3 et privent les téléspectateurs de la majeure partie de l'offre locale de France 3

- C'est une plateforme écoresponsable avec une empreinte carbone ramenée à l'heure de visionnage largement plus faible que les modes filaire (OTT ou IPTV).

C'est pourquoi France Télévisions est très attachée à la pérennité de cette plateforme, qui est consubstantielle au service public de la télévision. Nous nous réjouissons du lancement de cette consultation dont l'objectif pour FTV, GR1 et ROM1 est de poursuivre la régulation de l'opérateur dominant TDF sur ce marché afin d'avoir la garantie que la concurrence puisse s'exercer de manière fluide, dans un objectif de maîtrise des coûts de diffusion au bénéfice in fine du téléspectateur qui acquitte annuellement sa contribution à l'audiovisuel public.

Q1 : Les contributeurs sont invités à commenter l'état des lieux du marché de gros aval et du marché de gros amont de la diffusion de la TNT.

France Télévisions, GR1 et ROM1 partagent globalement l'analyse de l'ARCEP mais souhaitent apporter les précisions suivantes :

- La desserte de la population dans les géographies ultramarines du multiplex ROM1 : le chiffre de 43% pour certaines collectivités d'outre-mer ne nous semble pas correct. L'ensemble des DOM et des collectivités ultramarines ont une desserte de la population par la TNT supérieure à 70%. En revanche, il est exact que la desserte par la TNT de la population de l'archipel des Tuamotu, en Polynésie est de l'ordre de 43%.
- Le dispositif de « must carry » pour les chaînes de France Télévisions ne s'applique qu'aux chaînes nationales. Les déclinaisons régionales de France 3 bénéficient quant à elles du régime inscrit à l'article 34-5 de la loi du 30 septembre 1986. La plupart des distributeurs ne reprennent que 24 déclinaisons régionales et locales de France 3 alors qu'à terme (fin 2022) il en existera 62.
- Les chiffres du tableau 2 de la consultation de l'ARCEP présentent les modes de réception de la télévision. La somme est supérieure à 100% car les foyers français disposent souvent de plusieurs moyens d'accès à la TNT. Ces chiffres ne doivent pas être confondus avec les parts d'audience réelles de chaque plateforme
- Dans les géographies ultramarines, à ce jour, seul l'opérateur TDF est présent sur le marché de gros amont comme le marché de gros aval.

La description par l'ARCEP du marché de gros amont et du marché de gros aval n'appelle pas d'autres commentaires de la part de France Télévisions, de GR1 et de ROM1.

Q2 : Avez-vous des commentaires particuliers sur cette description ?

GR1 et ROM1 sont des sociétés publiques filiales à 100% de France Télévisions et, à ce titre, sont tenues de respecter les règles de la commande publique. GR1 procède à une mise à concurrence site par site. ROM1 procède à une mise en concurrence géographie par géographie pour d'évidente raison de masse critique sur une même géographie ultramarine. D'un point de vue marché aval, nous avons pu constater que globalement la mise en concurrence des marchés de diffusion par GR1 et ROM1 s'est déroulée sans dysfonctionnement majeur.

Pourtant les obligations imposées à TDF ne nous semblent pas de nature à permettre l'établissement d'une concurrence réelle:

En métropole, seuls « ... »

Sur les sites du réseau principal non répliquable, « ...»

Sur les sites du réseau complémentaire quand la société TWC est hébergée par TDF, « »

En outre-mer, « ... »

« ... »

Les obligations imposées à TDF ne sont donc probablement pas suffisantes. Nous nous étonnons par exemple que parmi celles-ci ne figure pas l'obligation d'accueillir les aériens des opérateurs alternatifs sur les pylônes de TDF.

Q3 : Comment les opérateurs de multiplex analysent-ils le fonctionnement du marché de gros aval sur la période écoulée (2016-2020) ? Dans quelles mesures la régulation du marché de gros amont a-t-elle facilité ou, au contraire, gêné les mises en concurrence organisées sur le marché aval par les opérateurs de multiplex ?

Pour France Télévisions GR1 et ROM1, les éléments présentés par l'ARCEP sont la preuve que les obligations imposées à TDF étaient nécessaires (obligation d'hébergement des concurrents, tarifs régulés sur les non répliquables, publication des offres de référence), mais probablement pas suffisantes, dans la mesure où elles n'ont pas permis l'émergence et la consolidation d'une concurrence réelle : la part de marché des concurrents de TDF reste très faible après plus de 15 ans de régulation et de nombreux sites non répliquables et répliquables sont sans offres alternatives.

Concernant les tarifs des sites non répliquables, France Télévisions considère que l'encadrement tarifaire imposé par l'ARCEP a permis aux opérateurs de multiplex de bénéficier d'offres financièrement plus proches de la réalité des coûts. Nous notons toutefois que lorsqu'un tel site est répliqué, « ... »

La publication des offres de référence par TDF est souvent mal synchronisée avec le rythme des mises en concurrence de GR1, ce qui peut constituer une gêne pour les opérateurs alternatifs comme pour GR1. Le rythme des mises en concurrence de GR1 est dicté par les échéances de renouvellement des marchés et soumis aux règles de la commande publique ; GR1 n'est pas en droit de retarder la publication ou l'attribution des marchés pour un tel motif.

Q4 : Quels commentaires appelle de votre part cette analyse ?

GR1 a analysé sur l'ensemble des mises en concurrence réalisées au cours de l'année 2020 (381 sites) l'évolution des tarifs, avec offre concurrente ou non.

« ... »

Il est incontestable que le fait de disposer d'une offre concurrente bénéficie aux opérateurs de multiplex et donc indirectement aux téléspectateurs puisque l'éditeur (France Télévisions en l'occurrence) dispose de plus de moyens financiers à investir dans les contenus.

Il faut également préciser que pour les sites en concurrence, TWC est rarement en mesure de remettre une offre compétitive quand le site nécessite une alimentation par faisceaux hertziens (FH) : plaques SFN ou sites ne pouvant être alimentés en pilotage UHF.

TDF est de facto favorisé car elle opère le réseau de transport terrestre multi-support Fibre et FH qui relie l'ensemble de ses sites et pour lequel il n'existe pas d'offre alternative, alors

que son concurrent TWC n'a aucun réseau en propre et doit faire accueillir ses antennes FH sur les pylônes-relais TDF.

Q5 : Quels commentaires appelle de votre part cette analyse ?

Nous rejoignons l'analyse de l'ARCEP concernant l'attrition du marché aval, avec 2 multiplex de moins depuis avril 2016 et donc une attractivité moindre de ce marché.

Nous pensons toutefois que ce marché reste potentiellement attractif :

- Les marges des deux opérateurs de ce marché sont relativement élevées, même pour TWC qui pourtant est hébergé par un grand nombre de sites de TDF ;
- Les perspectives de modernisation de la TNT vont permettre de donner de la visibilité de long terme aux opérateurs ;
- Certaines tower compagnies nouvellement créées semblent intéressées par proposer des offres de sites alternatifs aux opérateurs de multiplex.

Les éléments qui précèdent (voir en particulier nos réponses aux questions 2, 3 et 4) nous amènent à une appréciation différente de l'ARCEP sur la capacité réelle des sociétés de multiplexes à peser sur l'évolution concurrentielle du marché, alors que les mesures ex ante adoptées ont eu des effets limités sur l'émergence et le maintien d'une concurrence réelle.

Q6 : Dans quelle mesure le programme de modernisation de la TNT affecterait-il la composition des multiplex ou les modalités et le calendrier de mise en concurrence des points de service (PS) ?

France Télévisions est favorable à la modernisation de la TNT et soutient les scénarios présentés par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel dans sa feuille de route.

Les deux hypothèses d'introduction de l'UHD étudiées par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) consistent à introduire un multiplex précurseur UHD libéré par le repliement des 6 multiplex actuels sur 5 multiplex, soit par le déploiement d'un nouveau multiville. La bascule de l'ensemble de la plateforme pourrait être réalisée 5 ans après l'introduction du multiplex précurseur.

Il convient d'être prudent sur les modalités d'introduction de l'UHD qui dépendent des décisions des pouvoirs publics (législatives et réglementaires) d'une part, puis de l'autorité de régulation du secteur, le CSA d'autre part.

France Télévisions pense que la modernisation de la TNT pourrait permettre à l'opérateur de multiplex du multiplex précurseur de négocier/renégocier les conditions de diffusion. Plus généralement sur le long terme l'introduction de l'UHD sur la plateforme TNT permet d'améliorer la visibilité de l'activité de diffusion des opérateurs et rend le marché plus attractif.

Q7 : Comment les éditeurs analysent-ils la substitution de la diffusion filaire à la diffusion hertzienne en termes de risques ou d'opportunités ? Quels seraient les freins ou restrictions à une telle substitution ? Existe-t-il en particulier des freins en termes de qualité de service ?

France Télévisions souhaite commenter la figure 13 de la consultation de l'ARCEP, qui présente les modes de réception de la TV dans les foyers français. Le chiffre est supérieur à 100% car, dans de nombreux cas, les téléviseurs donnent accès à plusieurs modes de réception de la télévision, souvent en IPTV et TNT. Ces données ne représentent donc pas l'audience de la TV par plateforme. Nous ne disposons pas de données récentes sur la répartition des audiences par plateforme, mais nous estimons que la part d'audience de la TNT est proche de 50%. Cette part d'audience, supérieure à la part d'équipement, peut s'expliquer par le fait que de nombreuses « box » des opérateurs IPTV sont directement reliées à l'antenne TNT.

Nous constatons aussi que la réception par la TNT décroît légèrement ces dernières années. Les modes de distributions filaires ont pour leur part connus une croissance plus forte ce qui montre qu'il ne s'agit pas d'une substitution de la TNT par les modes de distribution filaires.

La stratégie d'exposition de nos contenus aux téléspectateurs n'oppose pas les programmes linéaires avec nos offres délinéarisés accessibles sur France.tv ou sur les box opérateurs. En effet les deux modes de consommation sont complémentaires et permettent d'améliorer globalement l'exposition des téléspectateurs à nos offres audiovisuelles, qu'elles soient linéaires ou non linéaires.

Globalement une substitution complète de la TNT par des plateformes filaires ne paraît ni possible ni souhaitable aujourd'hui ou à moyen terme :

- La couverture de la population par un mode de distribution filaire reste insuffisante et le restera probablement longtemps ;
- La qualité de service reste globalement moins bonne sur les plateformes filaires. Nous ne sommes pas certains que les réseaux télécoms puissent supporter la charge de connexion lors de grands événements, qui fédèrent une grosse partie de l'audience notamment en mode OTT ;
- Une multiplicité de standards sont utilisés pour les plateformes de distribution filaires qui rendent l'interopérabilité souvent difficile ;

- France Télévisions estime également qu'aujourd'hui la répartition de la valeur entre plateforme de distribution IPTV et éditeurs n'est pas satisfaisante, en particulier sur la propriété et l'utilisation des données liés à la consommation de nos contenus médias. Cela constitue un frein à une éventuelle substitution ;
- Enfin France Télévisions est une entreprise écoresponsable qui entend être exemplaire au niveau de sa responsabilité environnementale et sociétale. A cet égard, elle ne peut qu'être très préoccupée par le fait que les émissions de CO2 par heures de programmes/ téléspectateurs sont beaucoup plus importantes sur des plateformes IPTV ou OTT qu'en TNT comme l'illustre les tableaux ci-dessous.

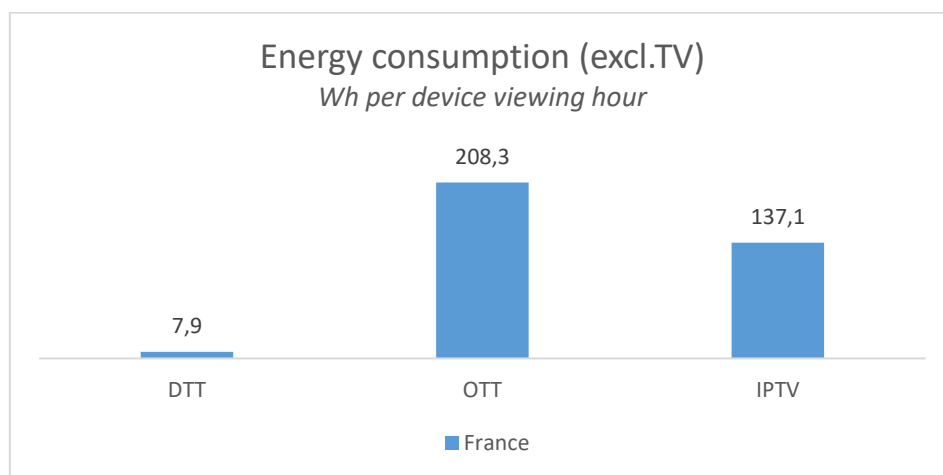


Figure 1. Energy consumption per device hour of TV in France

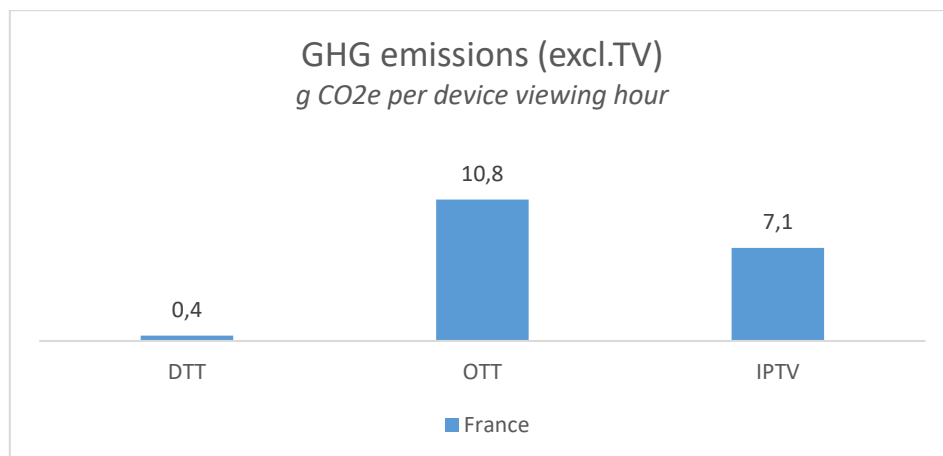


Figure 2. Greenhouse gas (GHG) emissions per device hour of TV in France

Les tableaux ci-dessus présentent les résultats préliminaires d'une étude pan européenne sur l'impact carbone de la diffusion de la télévision pour différentes plateformes de distribution. France télévisions participe à la réalisation de cette étude aux cotés de l'Association Techniques des Editeurs de la TNT (ATET).

Les résultats présentent la consommation électrique et les émissions carbone des 3 modes de distribution : TNT, IPTV et OTT, hors téléviseur.

Q8 : En quoi une telle substitution est-elle de nature à affecter le modèle économique des éditeurs ? En cas d'effets négatifs, quelles seraient les mesures susceptibles de les limiter ?

La diffusion des chaînes en TNT est la seule qui puisse, comme nous l'avons évoqué, toucher le public le plus large et surtout, à moindre coût pour l'utilisateur (l'équipement du foyer suffit pour accéder à l'ensemble de l'offre hertzienne, sans abonnement payant à une offre distributeur).

La valeur de cette garantie d'universalité dépasse la seule dimension économique, en permettant aux foyers les plus modestes d'accéder aux services audiovisuels mais aussi aux chaînes publiques d'accomplir l'une de leurs principales missions de service public, celle de s'adresser à tous les publics.

Par ailleurs, la distribution filaire implique l'intermédiation des services de communication audiovisuelle, et prive les éditeurs du lien direct avec leurs téléspectateurs et les utilisateurs de leurs services interactifs proposés en HbbTV par exemple.

Alors que le développement des possibilités techniques de la TNT accroît la capacité des éditeurs à proposer une offre enrichie – y compris en matière de ciblage publicitaire, source nouvelle de financement – l'intermédiation des distributeurs de services se traduit au contraire systématiquement par un partage des ressources publicitaires et un accès aux données de consommation des téléspectateurs très limité par les éditeurs.

Tout d'abord France télévision souhaite réaffirmer qu'elle ne constate pas de substitution de la TNT par les plateformes filaires (voir réponse à la question 7).

C'est donc tout l'écosystème des médias audiovisuels qui serait affecté en cas d'arrêt de la plateforme hertzienne.

Il n'appartient pas à France Télévisions de se substituer aux pouvoirs publics pour définir les mesures susceptibles de limiter cet impact.

Il conviendrait toutefois que les points suivants puissent être pris en compte pour ce qui concerne la distribution des médias :

- L'exposition des contenus des médias de service public, tant au niveau des réseaux des distributeurs que des terminaux. Aujourd'hui pour les flux linéaires et pour les réseaux managés type IPTV ou satellite, l'exposition est garantie par le respect de la numérotation logique définie par le CSA pour la TNT, mais la question de l'exposition des flux non linéaires n'est pour l'instant pas traitée ;

- Le coût éventuel de transport des contenus vidéos des éditeurs sur les réseaux de distribution filaire ;
- « ... »

Q9 : Comment analysez-vous le déploiement des réseaux filaires à haut et très haut débits ? Le débit de 8 Mbit/s vous paraît-il suffisant pour assurer la diffusion audiovisuelle avec un bon niveau de qualité ? En termes de couverture, faut-il faciliter, et comment, l'extension de l'emploi du satellite ?

France Télévisions est favorable au déploiement de réseau fibre optique avec la plus large couverture possible pour réduire la fracture numérique, et en particulier pour permettre l'accès aux contenus non linéaires de France Télévisions via ces réseaux filaires.

Nous pensons que la taille des écrans TV va continuer à augmenter et que l'amélioration de la qualité des images vers des contenus UHD puis 8K va se généraliser. C'est pourquoi le débit de 8Mbits, auquel fait référence l'ARCEP, nous semble un peu limité pour de tels contenus, ainsi que pour des réceptions multi écrans dans un même foyer.

Le satellite va sans doute rester indispensable pour desservir des zones isolées, auxquelles la fibre optique n'accèdera pas.

Nous pensons aussi que la consommation de médias va continuer à se développer en mobilité, avec à long terme la voiture autonome. Dans ce cadre, des solutions mixtes satellite, broadcast hertzien nous paraissent bien adaptées. Comme par exemple la 5G Broadcast, qui utilise le meilleur des technologies 5G :

- Multicast sur des réseaux 5G traditionnels low power low tower (LPLT)
- Broadcast hertzien terrestre sur des réseaux 5G High Power High tower (HPHT)
- Satellite pour les zones très rurales, sans masque dus au relief ou aux habitats

Le choix de la meilleure technologie par rapport à une situation et un usage donnés présente de nombreux avantages :

- Un service de bien meilleure qualité aux téléspectateurs : (meilleure desserte, moins de risque de réseau saturé) ;
- Des économies d'investissement pour les opérateurs de réseau (pas besoin de dimensionner le réseau pour les pointes de trafic des grands événements) ;
- Un bien meilleur bilan carbone à l'ensemble de l'écosystème par rapport à un réseau uniquement 5G multicast avec des sites LPLT.

Q10 : Quels commentaires appelle de votre part cette analyse ?

Nous rejoignons l'analyse de l'ARCEP quant au constat qu'elle fait de la diversification des moyens d'accès aux contenus médias, avec le téléviseur de salon (dont la taille d'écran augmente régulièrement) qui reste incontournable, mais avec la montée en puissance d'autres terminaux qui permettent de couvrir d'autres types de besoins, comme la consommation individuelle et/ou la consommation en mobilité.

Compte tenu de ses missions de service public, France Télévisions se doit d'être présent sur tous les types de terminaux et sur toutes les plateformes de distribution pour permettre à nos concitoyens qui financent le service public de la télévision d'avoir accès partout à ses contenus.

Q11 : Quels commentaires appelle de votre part cette analyse ?

Comme France Télévisions, GR1 et ROM1 ont pu le détailler à maintes reprises dans ce document, nous estimons que la plateforme TNT est, et restera indispensable à nos concitoyens à l'horizon de ce cycle de régulation, mais aussi très probablement au-delà de 2030. France Télévisions n'est donc pas favorable à une nouvelle restitution des bandes de fréquences UHF alors qu'aucune alternative crédible ne permettrait de substituer la TNT par un autre mode de distribution.

Nous soutenons les propositions du CSA relatives au projet de modernisation de la plateforme TNT, afin d'apporter aux français une meilleure qualité de service et d'image et des services interactifs aux téléspectateurs via la norme HbbTV. France Télévisions a déjà eu l'occasion d'exprimer son intérêt d'être présent dans un multiplex précurseur UHD si celui-ci venait à être ouvert par le CSA.

En conclusion, France Télévisions réaffirme son attachement à la plateforme TNT pour la distribution de ses contenus à moyen et long terme, en raison de son caractère universel, de sa gratuité, de sa simplicité, de sa qualité de service, de sa faculté à adresser des contenus locaux à des zones locales, et du meilleur bilan carbone de toutes les plateformes existantes.

C'est pourquoi nous sommes favorables pour le prochain cycle de régulation au maintien d'une régulation ex ante pour la société TDF qui reste indéniablement l'opérateur dominant, tant sur le territoire métropolitain que sur les zones ultramarines qui relèvent de la compétence de l'ARCEP.

Q12 : Quels commentaires appellent de votre part cette proposition d'engagements ?

Nos remarques et interrogations concernent tout d'abord le statut juridique des engagements proposés par TDF.

- Ces propositions d'engagements exemptent-elles l'ARCEP de mener à bien l'étude du marché et de déterminer si l'un des opérateurs sur le marché est puissant ?
- Ces propositions d'engagements exemptent-elles TDF d'une régulation ex ante ? Comment se traiteraient les éventuels litiges entre TDF et l'un de ses concurrents : est-ce le régime classique ex post du droit de la concurrence ?

Nous souhaitons en effet que TDF soit considéré par l'ARCEP comme opérateur dominant et fasse l'objet de mesures de régulation ex ante.

Nos autres remarques portent ensuite sur les engagements proposés par la société TDF. Nous notons que cette proposition n'est pas trop éloignée des mesures ex ante prises par l'ARCEP dans son précédent cycle de régulation.

Toutefois dans le détail les remarques de FTV, GR1 et ROM1 sont les suivantes :

Le périmètre géographique : nous souhaitons inclure l'outre-mer, dans les zones où l'ARCEP est compétente.

Par rapport aux mesures imposées par TDF, il nous semblerait judicieux de rajouter ou de préciser les points suivants :

- L'engagement relatif aux obligations tarifaires (orientation des tarifs vers les coûts pour les sites non-réplicables, non-éviction ou non-excessivité pour les sites réplicables) ne nous semble pas très clair ;
- Nous souhaiterions que TDF conserve l'obligation de justifier un refus d'une demande d'accès à ses sites par ses concurrents ;
- Nous souhaiterions que les durées d'engagement des contrats d'hébergement avec ses concurrents puissent être « miroir » de celles souscrites entre un opérateur de multiplex et son diffuseur ;
- Enfin nous souhaitons qu'en cas de création d'infrastructure alternative, les opérateurs concurrents aient plus de facilités à résilier sans pénalités leur contrat d'hébergement avec TDF, par exemple avec des quotas plus élevés que les quotas actuels. En effet, c'est au cours des premières années que se détermine la rentabilité du site alternatif compte tenu du montant élevé des investissements à consentir. Il est donc très important que les recettes commerciales ne soient pas ralenties par des migrations de contrats compliquées.