

**RAPPORT**

**Juillet 2009**

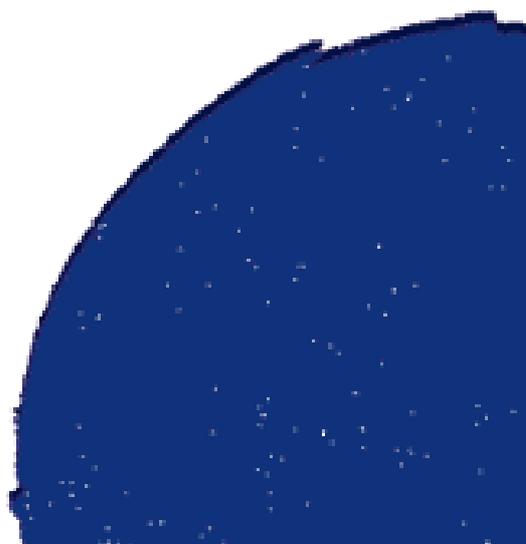
**Rapport relatif à l'état du marché  
français des services de diffusion  
audiovisuelle**

---

*Remis au Parlement le 30 juin 2009*

**ARCEP**  
*www.arcep.fr*

AUTORITÉ DE RÉGULATION  
des communications électroniques  
et des postes



## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. DESCRIPTION ET EVOLUTION DU MARCHÉ DE LA DIFFUSION AUDIOVISUELLE .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>A. La chaîne de valeur de la diffusion audiovisuelle.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>B. Les différentes plateformes de la diffusion de la télévision .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>C. Les différentes plateformes de la diffusion de la radio .....</b>  | <b>16</b> |
| <b>2. BILAN DU PREMIER CYCLE D'ANALYSE DE MARCHÉ (2006-2009) POUR LA REGULATION EX ANTE DE LA TNT .....</b>                    | <b>17</b> |
| <b>A. Rappel des objectifs visés et des obligations imposées à TDF .....</b>   | <b>17</b> |
| <b>B. Bilan concurrentiel dressé à l'issue du premier cycle .....</b>  | <b>19</b> |
| <b>C. Analyse des causes du faible développement de la concurrence en infrastructures.....</b>                                 | <b>24</b> |
| <b>D. Evolution des acteurs .....</b>  | <b>28</b> |
| <b>E. Eléments de comparaison des marchés européens de la diffusion audiovisuelle et spécificités du marché français .....</b> | <b>29</b> |
| <b>3. LE SECOND CYCLE D'ANALYSE DE MARCHÉ (2009-2012) : MAINTIEN ET RENFORCEMENT DE LA REGULATION EX ANTE DE LA TNT .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>A. Nécessité de maintenir la régulation à l'issue du premier cycle au regard du cadre européen.....</b>                     | <b>34</b> |
| <b>B. Le processus d'analyse de marché mis en œuvre pour le second cycle..</b>   | <b>38</b> |
| <b>C. Dispositif de régulation ex ante en vigueur .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>D. Conclusion sur la diffusion de la TNT .....</b>  | <b>47</b> |
| <b>4. LES AUTRES MODES DE DIFFUSION AUDIOVISUELLE .....</b>  | <b>48</b> |
| <b>A. La télévision hertzienne terrestre en mode analogique .....</b>  | <b>48</b> |
| <b>B. La radio hertzienne terrestre en mode FM .....</b>   | <b>50</b> |
| <b>C. La radio numérique terrestre (RNT) .....</b>   | <b>51</b> |
| <b>D. La télévision mobile personnelle (TMP).....</b>  | <b>52</b> |
| <b>E. Les plateformes de diffusion audiovisuelles non-hertziennes.....</b>   | <b>53</b> |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | <b>56</b> |

## PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Dans l'attente de l'extinction de la diffusion de la télévision hertzienne terrestre en mode analogique, les coûts de diffusion hertzienne des services de télévision constituent une charge importante pour les acteurs audiovisuels, particulièrement pour les chaînes historiques, qui doivent assumer une double diffusion analogique et numérique jusqu'à fin 2011, et pour les nouveaux entrants de la télévision numérique terrestre (ci-après TNT) dont l'équilibre reste fragile.

Dans ce contexte, et conformément à l'article 82 de la loi n°2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, l'Autorité remet au Parlement le présent rapport sur l'état de ce marché au 30 juin 2009.

Dans ce rapport, l'Autorité dresse tout d'abord un état des lieux des différentes plateformes de diffusion des services de télévision et de radio. Elle constate à la fois le développement des plateformes numériques, notamment via la TNT et les réseaux fixes (ADSL, fibre optique, etc.), et le rôle prépondérant conservé par le réseau hertzien à ce stade, notamment pour la diffusion des chaînes gratuites (partie 1).

Par la suite, l'Autorité dresse un bilan concurrentiel et économique des différents marchés de la diffusion audiovisuelle et en particulier du dispositif de régulation *ex ante* s'imposant à TDF, mis en place par l'Autorité entre 2006 et 2009 sur le marché des services de diffusion de la TNT. L'Autorité constate que la régulation *ex ante* a été et demeure nécessaire à ce stade pour permettre le développement d'une concurrence effective et pérenne. Elle relève que la régulation a contribué au développement de la concurrence sur la diffusion de la TNT, mais que la concurrence en infrastructures reste insuffisante (partie 2).

Au vu de ce bilan, l'Autorité a mené une nouvelle analyse de marché de la diffusion de la TNT. Après avoir consulté les acteurs sur un nouveau dispositif, saisi pour avis l'Autorité de la concurrence et le Conseil supérieur de l'audiovisuel puis notifié son projet de décision à la Commission européenne, l'Autorité a adopté le 11 juin 2009 sa décision n° 2009-0484 prolongeant et renforçant la régulation *ex ante* de la diffusion de la TNT pour la période 2009-2012. L'Autorité expose les obligations imposées à TDF pour les trois prochaines années, en particulier celle de fournir des offres de gros orientées vers les coûts sur ses sites non répliquables. Le dispositif de régulation *ex ante* mis en place par l'Autorité pour la diffusion de la TNT pour les trois prochaines années apparaît suffisant pour remédier aux risques concurrentiels constatés (partie 3).

En ce qui concerne les autres modes de diffusion audiovisuelle, l'Autorité relève qu'ils ne présentent pas à ce stade de difficultés concurrentielles justifiant d'un renforcement du cadre réglementaire qui s'applique à eux, notamment au regard du droit de la concurrence s'appliquant *ex post* et des compétences de l'Autorité pour régler certains différends entre opérateurs (partie 4).

## INTRODUCTION

L'article 82 de la loi n°2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision prévoit que « *l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes remet au Parlement, avant le 30 juin 2009, un rapport relatif à l'état du marché des services de diffusion audiovisuelle et aux éventuelles modifications, notamment législatives, à opérer afin d'assurer un fonctionnement optimal de celui-ci.*

*Dans ce rapport, l'autorité étudie, pour ce qui concerne la diffusion des services audiovisuels sur le réseau hertzien terrestre en mode analogique ou numérique, la possibilité de soumettre l'utilisateur d'un site d'émission à des obligations particulières en fonction notamment de la rareté des sites d'émission sur une zone donnée. Elle peut, en particulier, proposer le regroupement de plusieurs utilisateurs sur une même infrastructure, l'opérateur gestionnaire de l'infrastructure assurant alors, dans des conditions raisonnables, équitables et non discriminatoires, l'accès à son site d'émission. »*

En pratique, l'ARCEP a mis en place en 2006 un dispositif de régulation *ex ante* sur le marché des services de diffusion hertzienne terrestre de télévision, s'imposant à TDF, qui s'est achevé le 1<sup>er</sup> avril 2009. L'Autorité a consulté les acteurs sur un nouveau dispositif puis, après avoir saisi pour avis l'Autorité de la concurrence et le Conseil supérieur de l'audiovisuel puis notifié son projet de décision à la Commission européenne, l'Autorité a adopté le 11 juin 2009 sa décision n° 2009-0484 prolongeant et renforçant la régulation *ex ante* de la diffusion de la TNT pour la période 2009-2012.

Dans la mesure où les diffuseurs alternatifs, entrés sur le marché depuis 2005, demeurent fragiles et dépendants des infrastructures de TDF, ce dispositif de régulation vise à leur permettre d'exercer pleinement leur rôle et de s'installer durablement sur le marché. Il s'agit d'asseoir les conditions de développement d'une concurrence sur la diffusion de la TNT, se traduisant par une modération des prix au bénéfice des éditeurs qui pourraient par suite investir davantage dans les programmes proposés au consommateur final.

En conséquence, le présent rapport s'appuie principalement sur les travaux menés par l'Autorité au cours de ces derniers mois, qui répondent aux objectifs et à l'esprit de l'article 82 de la loi n°2009-258 du 5 mars 2009.

En outre, l'Autorité examine dans le présent rapport la situation concurrentielle des autres modes de diffusion audiovisuelle, sur lesquels aucune régulation *ex ante* n'apparaît nécessaire à ce stade.

## 1. DESCRIPTION ET EVOLUTION DU MARCHÉ DE LA DIFFUSION AUDIOVISUELLE

### A. La chaîne de valeur de la diffusion audiovisuelle

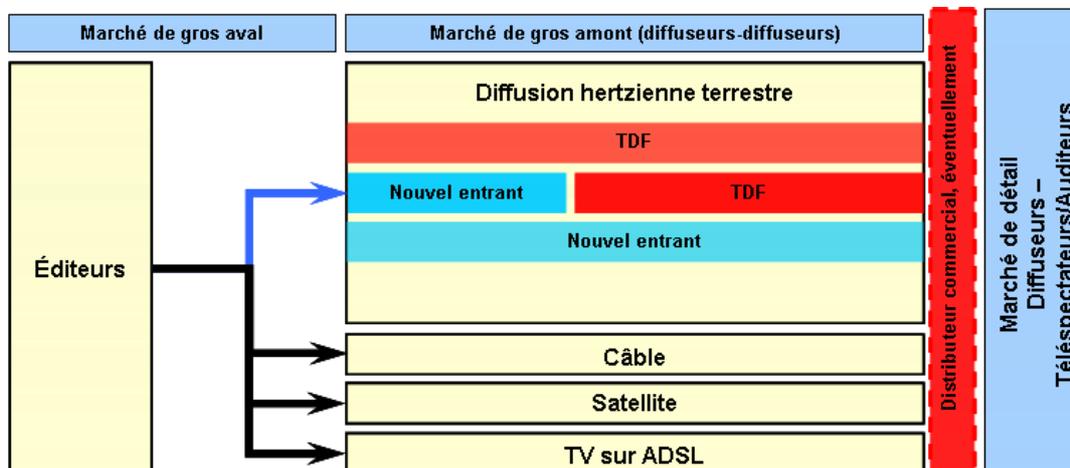
Plusieurs types d'acteurs sont présents sur la chaîne de valeur de la diffusion de services audiovisuels, notamment les éditeurs de télévision ou de radio, les diffuseurs, les distributeurs commerciaux, les utilisateurs finals, ou encore les opérateurs de multiplexe dans le cas de la télévision numérique terrestre (ci-après TNT), de la radio numérique terrestre (ci-après RNT) ou de la télévision mobile personnelle (ci-après TMP).

En matière de services de diffusion audiovisuelle, il existe de manière générale, pour une plateforme donnée, deux marchés susceptibles d'être qualifiés de « marchés de gros », ainsi qu'un marché de détail, qui correspond aux services audiovisuels fournis ou commercialisés par les éditeurs ou distributeurs auprès des utilisateurs finals (téléspectateurs).

Sont considérés comme marchés de gros :

- le marché comprenant les offres proposées par un diffuseur à un autre diffuseur, qui correspond typiquement au marché de l'accès d'un « diffuseur nouvel entrant » à l'infrastructure d'un « diffuseur historique », dit « marché amont » ;
- le marché comprenant les offres proposées par les diffuseurs aux éditeurs ou aux opérateurs de multiplexe, dit « marché aval ».

Le schéma ci-dessous donne une vue d'ensemble des différents marchés liés à la diffusion de services audiovisuels.



Ce marché aval connaît de nombreuses spécificités. En effet, les relations entre plusieurs acteurs présents sur ce marché de gros aval sont soumises à des contraintes réglementaires prévues en France par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

Les relations entre éditeurs et diffuseurs/distributeurs par câble, ADSL ou satellite font l'objet d'obligations prévues par cette loi qui définit les obligations qui s'imposent aux distributeurs en termes de reprise des chaînes (« *must carry* » et « *must offer* »), ainsi que les obligations qui s'imposent aux éditeurs eux-mêmes (« *must deliver* »).

En outre, en ce qui concerne la diffusion hertzienne, étant attachées à une convention de diffusion de programmes, les autorisations d'occupation du domaine public hertzien sont délivrées pour l'analogique, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après CSA), non pas aux diffuseurs, mais aux éditeurs.

En effet, depuis l'adoption de la loi du 30 septembre 1986, selon leur convention, les chaînes de télévision analogique privées ont la possibilité d'assurer ou de faire assurer la diffusion de leurs programmes sur l'ensemble de la zone pour laquelle elles bénéficient d'une autorisation d'usage de fréquences. En outre, conformément à la loi du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, les chaînes publiques bénéficient désormais d'une liberté analogique.

Par ailleurs, pour la TNT, les autorisations d'occupation du domaine public hertzien sont délivrées par le CSA aux opérateurs de multiplexe, dans les conditions prévues à l'article 30-2 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, qui représentent les chaînes regroupées en leur sein. Ce mécanisme devrait également être mis en œuvre dès l'année 2009 pour la RNT et la TMP.

## **B. Les différentes plateformes de la diffusion de la télévision**

### **(i) La télévision analogique terrestre**

D'après l'observatoire de l'équipement des foyers pour la réception de la télévision numérique publié par le CSA pour le second semestre 2008, 63,2 % des foyers utilisent un accès analogique sur au moins un de leurs postes et 22,4 % des foyers reçoivent la télévision hertzienne uniquement en mode analogique (-13,9 points en un an).

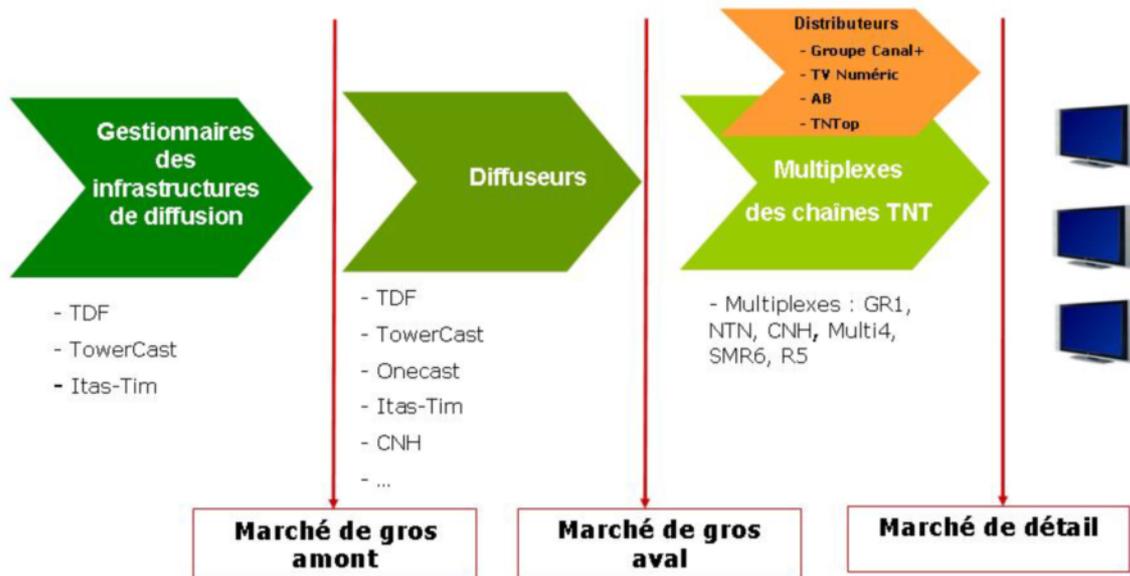
Conformément à la loi dite « télévision du futur », la diffusion des services de télévision analogique terrestre devrait prendre fin au plus tard le 30 novembre 2011, sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France. Il est précisé que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) peut procéder à l'extinction progressive, par zone géographique, de la diffusion des services de télévision analogique terrestre à compter du 31 mars 2008. Pendant la période de transition vers le tout numérique, les chaînes hertziennes présentes en analogique et en TNT doivent faire l'objet d'une double diffusion. On parle de « *simulcast* ».

S'il s'impose comme le principal vecteur de diffusion de la télévision gratuite en France, il convient de relever que c'est également sur l'hertzien analogique qu'est apparue la chaîne cryptée Canal+ en 1984. Jusqu'en 2005, année de lancement de la TNT, Canal+ était l'unique chaîne payante de la télévision hertzienne terrestre en France.

Le segment de marché correspondant à la diffusion hertzienne terrestre de télévision en mode analogique représente en 2008 environ deux tiers du volume d'affaires total de la diffusion hertzienne terrestre.

### **(ii) La TNT**

Le schéma ci-dessous donne une vue d'ensemble des différents marchés liés à la diffusion de services audiovisuels dans le cas spécifique de la TNT.



### Le déploiement de la TNT

Conformément à la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de la communication, le déploiement de la TNT est planifié par le CSA. Parallèlement, le CSA est en charge de la planification de l'extinction de l'analogique qui doit intervenir au plus tard le 30 novembre 2011.

En métropole, les émissions de la TNT ont débuté le 31 mars 2005, date de lancement de l'offre gratuite sur 5 multiplexes regroupant chacun 5 à 6 chaînes en définition standard. Désormais, plus de 87 % de la population métropolitaine est couverte en TNT par ces multiplexes à partir de plus de 400 sites.

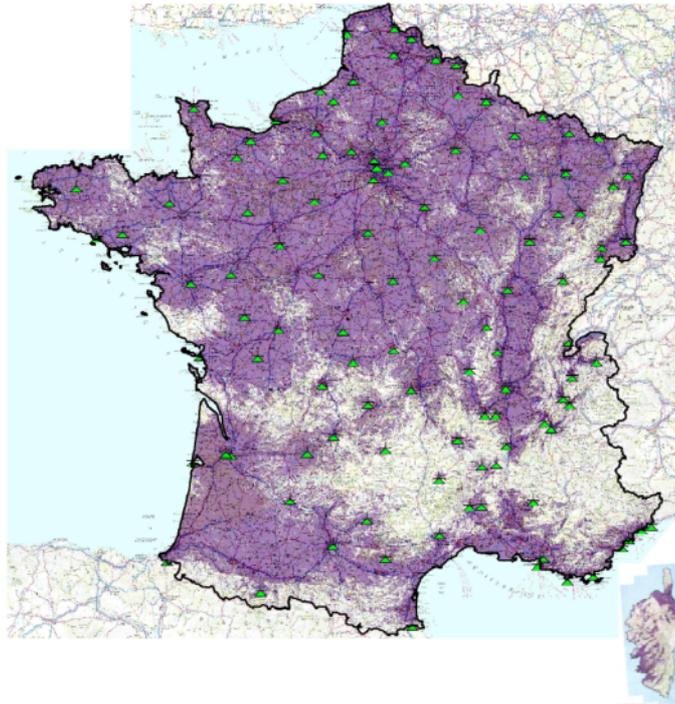
Par la suite, le multiplexe R5, composé des chaînes TF1, M6 et France 2 dans leur version haute définition, a commencé son déploiement courant 2008, les premiers sites de diffusion ayant été ouverts le 30 octobre 2008 pour ce multiplexe.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la couverture de la population en TNT par les multiplexes historiques au fil des différentes phases de déploiement planifiées par le CSA.

| Phase de déploiement de la TNT |         |                | Population couverte |
|--------------------------------|---------|----------------|---------------------|
| <b>Réseau principal</b>        | Phase 1 | Mars 2005      | 35 %                |
|                                | Phase 2 | Septembre 2005 | 50 %                |
|                                | Phase 3 | Juin 2006      | 58,5 %              |
|                                | Phase 4 | Octobre 2006   | 65 %                |
|                                | Phase 5 | Juin 2007      | 70 %                |
|                                | Phase 6 | Décembre 2007  | 85 %                |

|  |                          |  |
|--|--------------------------|--|
| <b>Réseau complémentaire<br/>(en cours de déploiement)</b> | Commencé en juin<br>2008 | > 87 %<br>Supérieure à 95 % à<br>terme |
|--|--------------------------|--|

Le réseau principal permet de couvrir environ 85 % de la population via 112 sites. Son déploiement s'est achevé en décembre 2007 et les premiers renouvellements de contrats conclus entre multiplexes et diffuseurs sur ces sites devraient intervenir dès 2010. La carte suivante permet de visualiser la couverture du réseau principal :



Source : CSA

Un réseau complémentaire est en cours de déploiement, conformément à la loi qui prévoit en effet que les chaînes analogiques historiques devront couvrir 95 % de la population française selon des modalités et un calendrier établis par le CSA. À l'horizon de la présente analyse, la TNT devrait être diffusée à partir de 1 626 sites pour les « chaînes historiques » afin d'atteindre le seuil de 95 % de la population prévu par la loi (avec correctif départemental de 91 %).

D'après le schéma d'extension de la couverture de la TNT pour les chaînes analogiques historiques entre 2008 et 2011, adopté par le CSA le 10 juillet 2007, des objectifs annuels ont été fixés, au niveau national mais aussi par département. Ces objectifs sont les suivants :

- fin 2008, 89 % de la population métropolitaine couverte, avec un minimum de couverture par département de 75 % ;
- fin 2009, 92 % de la population métropolitaine couverte, avec un minimum de couverture par département de 85 % ;
- fin 2010, 93 % de la population métropolitaine couverte, avec un minimum de couverture par département de 89 % ;

- fin 2011, 95 % de la population métropolitaine couverte, avec un minimum de couverture par département de 91 %.

### **Les chaînes de la TNT**

Le tableau ci-dessous donne la répartition des chaînes sélectionnées par le CSA pour la TNT gratuite et payante au sein des six multiplexes existants, au 30 juin 2009.

| R1  | R2                    | R3               | R4                | R5             | R6        |
|---|-----------------------|------------------|-------------------|----------------|-----------|
| France 2  | I-Télé                | Canal+ HD        | M6                | TF1 HD         | TF1       |
| France 3  | BFM TV                | Canal+<br>Cinéma | W9                | France 2<br>HD | LCI       |
| France 5  | Direct 8              | Canal+<br>Sport  | NT1               | M6 HD          | Eurosport |
| Arte  | Gulli                 | Planète          | Paris<br>Première |                | NRJ 12    |
| LCP/Public<br>Sénat   | Virgin 17<br>France 4 | TPS Star         | Arte HD           |                | TMC       |
| Chaîne<br>locale<br>ou<br>France Ô<br>ou<br>France 3<br>« bis » |                       |                  |                   |                | TF6       |

Source : CSA (en rose, les chaînes de l'offre payante de la TNT)

### **Le succès de la TNT**

D'après l'observatoire de l'équipement des foyers pour la réception de la télévision numérique publié par le CSA pour le second semestre 2008, ce dernier a été marqué par une forte croissance de la pénétration de la TNT. 35,8 % des foyers sont désormais équipés d'au moins un adaptateur TNT externe ou intégré (+13,3 % en un an).

Cette croissance est essentiellement portée par l'offre gratuite de TNT, composée de 18 chaînes. L'offre de TNT payante, composée désormais de 9 chaînes, connaît un succès plus que modéré. Cette dernière offre est composée de deux ensembles :

- le premier regroupe les trois chaînes Canal+, Canal+ Cinéma et Canal+ Sport, et constitue la version TNT de Canal+ Le Bouquet, distribuée en exclusivité par Canal+ Distribution, filiale à 100 % du Groupe Canal+ France ;
- le second est constitué de huit autres chaînes sélectionnées par le CSA pour la TNT payante : Eurosport, LCI, TPS Star, Planète, TF6 et Paris Première. L'Autorité relève que s'il existe des distributeurs alternatifs à Canal+ France en matière de TNT payante, tels que TNTOP ou TV Numéric, leur part de marché reste marginale.

### **Les diffuseurs et leur positionnement concurrentiel**

Parmi les principaux offreurs sur le marché des services de diffusion de la TNT, on trouve TDF, TowerCast, Onecast, CNH et Itas-Tim. Par ailleurs, les sociétés Antalis TV et Emettel ont également animé le jeu concurrentiel sur ce marché ces dernières années, avant d'être rachetées successivement par le Groupe TDF. D'autres acteurs comme SFE pourraient également faire leur entrée à terme sur ce marché.

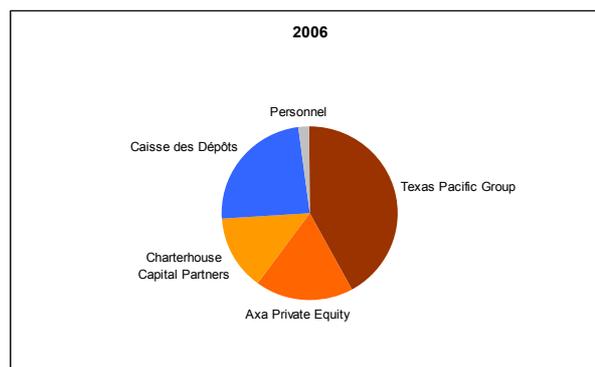
## TDF

Le diffuseur historique TDF, autrefois en monopole public, puis filiale de France Télécom jusqu'en 2002, est désormais en concurrence avec d'autres diffuseurs :

- pour diffuser les programmes des chaînes privées de télévision analogique terrestre depuis l'adoption de la loi du 30 septembre 1986 ;
- pour diffuser les programmes des chaînes publiques de télévision analogique terrestre depuis le 25 juillet 2003 ;
- pour diffuser les programmes de l'ensemble des chaînes de la TNT depuis son lancement en mars 2005.

Le réseau de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels de TDF est constitué de près de 4 000 sites de taille très variable (puissance des émetteurs, hauteur du pylône etc.). TDF fournit notamment aux chaînes de télévision, aux radios et aux multiplexes des services de transport et de diffusion de télévision analogique et numérique terrestre, de télévision mobile personnelle et de radio AM, FM et numérique demain.

La composition de son actionnariat figure ci-dessous :



En outre, en septembre 2006, TDF et le fonds Apax Partners France ont conclu un accord portant sur l'acquisition de la participation majoritaire détenue par les fonds Apax dans la société Antalis TV et permettant aux actionnaires minoritaires d'Antalis TV de céder leurs titres à TDF aux mêmes conditions qu'Apax Partners. Depuis, Antalis TV fait partie du groupe TDF. Créée en 2001, la société Antalis TV s'est positionnée le marché de la TNT dès son lancement et a constitué, sur les premières phases de déploiement l'un des principaux compétiteurs de TDF sur ce marché.

Enfin, en août 2008, TDF a annoncé l'acquisition à 100 % de la société Emmettel, afin de se doter d'une compétence renforcée destinée aux collectivités, pour faire notamment face aux très forts enjeux de l'aménagement numérique des territoires. La société Emmettel, créée en 1989, avait notamment pour objet de fournir des prestations de diffusion de programmes télévisuels et de maintenance de sites, avant de se positionner sur le segment de la diffusion de la TNT dès le début du déploiement du réseau complémentaire, en proposant ses propres sites de diffusion.

## TowerCast

La société TowerCast est une « *tower company* », utilisant un parc important d'environ 500 pylônes et points hauts, qui appartient à 99,99 % au groupe NRJ. Proposant

initialement des services de diffusion de radios FM, TowerCast s'est positionné sur le segment de la diffusion de la TNT dès son lancement en mars 2005.

### Onecast

Onecast, filiale du groupe TF1 créée à l'automne 2006, fournit des services de diffusion depuis mars 2007, date de lancement de la phase 5.

### CNH

CNH est le multiplexe du réseau R3 de la TNT qui regroupe les chaînes du groupe Canal+. Il s'autodiffuse partiellement, uniquement sur le réseau principal.

### Itas Tim

Itas Tim est une « *tower company* » dont les métiers sont la diffusion de la TNT, de la radio analogique voire à terme de la radio numérique terrestre, ainsi que la fourniture de prestations d'hébergement pour les opérateurs sur ses propres pylônes. Itas Tim intervient à ce jour, en tant que gestionnaire de sites et éditeur, essentiellement sur le réseau complémentaire de la TNT.

### **Le « switch-over »**

La TNT s'est déployée sur la base d'un plan utilisant une ressource différente de celle accordée à la France par la Conférence régionale des radiocommunications de Genève de 2006 pour une utilisation postérieure à 2015. Toutefois, cette ressource, qui constitue le « plan cible », n'est pas encore stabilisée, dans la mesure où elle dépend de l'issue de négociations internationales en cours ou à venir. En effet, il s'avère nécessaire de définir les opérations d'extinction de la télévision analogique et du passage au tout numérique, en tenant compte du programme d'arrêt de l'analogique dans les pays voisins et ce, afin d'éviter les brouillages avec les émissions de ces pays.

Un plan de passage, de durée variable (de 3 mois à 3 ans) a donc été mis en place, pour faciliter la mise en service de fréquences numériques au moment de l'arrêt de la diffusion analogique. Ce plan a pour objectif d'assurer la continuité de réception des services analogiques en mode numérique et d'entamer la transition vers le plan cible, avant le 30 novembre 2011.

Afin de mener à bien ce processus et alors que le plan cible n'est pas encore stabilisé, le CSA prévoit, notamment pour la migration des premières zones, l'utilisation de fréquences transitoires lorsqu'elles s'avèrent indispensables à la continuité de la réception de l'ensemble des chaînes dont les téléspectateurs disposent en mode analogique. Dans le cadre de ce plan transitoire, le recours à des fréquences numériques actuellement déployées et différentes du plan cible, est susceptible d'engendrer des réglages supplémentaires sur les infrastructures de diffusion. Ainsi, les diagrammes de rayonnement pourront être modifiés en tant que de besoin, les changements de fréquences s'opérant à chaque changement de plan.

#### (iii) Le câble

Le déploiement du câble en France résulte de l'adoption du Plan Câble au début des années 1980, sous l'égide de la Direction Générale des Télécommunications du Ministère des PTT.

Plusieurs éléments ont contribué historiquement à freiner l'essor de ce vecteur de diffusion destiné principalement aux services de télévision : les premières années de mise en œuvre du Plan Câble ont notamment coïncidé avec la création de Canal+, première chaîne hertzienne payante, puis avec la diffusion des cinquième et sixième chaînes hertziennes, qui ont limité l'appétence du public pour une offre de télévision payante. À partir de 1996, l'apparition des bouquets numériques Canal Satellite et TPS a progressivement fait du satellite le principal vecteur de diffusion pour les offres de télévision payante multichaînes, au détriment du câble.

Le principal câblo-opérateur, Numéricâble, est à la fois transporteur et distributeur de services de télévision. Ses réseaux couvrent environ 40 % de la population française.

La télévision par câble, c'est aussi le « service antenne » mis en place suite au Plan Câble. De nombreux immeubles sans antennes râteaux, uniquement raccordés au câble, sont entrés dans ce système : les copropriétés se sont vu proposer, par le câble, les chaînes normalement reçues dans la zone par voie hertzienne terrestre, moyennant le versement de frais de maintenance intégrés aux charges collectives. À l'heure actuelle, près de 1,5 million de foyers en habitat collectif sont raccordés au service antenne.

(iv) Le satellite

Premier bouquet de télévision par satellite lancé en France, en analogique, en 1992, Canal Satellite proposait initialement un bouquet de moins de dix chaînes (Eurosport, Canal J, Canal Jimmy, MCM, LCI). L'essor de la télévision par satellite a véritablement commencé en 1996 avec le lancement de trois bouquets numériques, Canal Satellite, TPS et AB Sat. Dès 1997, plus d'un million d'abonnés avait souscrit à l'une de ces offres.

Outre son faible coût de diffusion, le satellite ne comporte pas, d'un point de vue technique, de limitation significative quant au nombre de chaînes qu'il est possible de diffuser, ou encore en termes de couverture de la population.

Le satellite présente néanmoins plusieurs inconvénients qui ont longtemps été des obstacles à son développement. En effet, des contraintes liées à la réglementation de l'urbanisme et au fonctionnement des copropriétés rendent souvent difficile la souscription à une offre de télévision par satellite en zone urbaine. Ainsi, si la couverture potentielle de la population par le satellite est proche de 100 %, le taux de pénétration du satellite reste limité. Par ailleurs, en raison de l'absence de voie de retour permanente, la fourniture de services interactifs ou de vidéo à la demande par satellite nécessite de relier temporairement le terminal à la ligne téléphonique.

Canal Satellite détient plus de 50 % de part de marché sur la distribution des offres multichaînes depuis 1996. Canal+ France, issue de l'acquisition du contrôle exclusif des sociétés TPS et Canal Satellite par Vivendi Universal, est actuellement le premier distributeur de télévision par satellite, devant le bouquet BIS TV commercialisé par AB Groupe auprès de moins de 100 000 abonnés.

Pour sa part, Orange propose depuis l'été 2008, une offre « *triple play* » dans laquelle les flux vidéo sont acheminés par satellite, en vue de compléter la couverture de son offre de télévision par ADSL.

Il existe également des offres gratuites de télévision par satellite permettant de recevoir les chaînes de la TNT (TNTSat, FranceSat).

(v) La télévision par ADSL

Les premières offres de télévision par ADSL ont été commercialisées par Free et France Télécom en décembre 2003.

Depuis quelques années, les offres multiservices sont devenues le standard du marché. Les principaux FAI (Orange, Free / Alice, SFR / Neuf Cegetel, Darty, Numéricâble, etc.) proposent ainsi un ensemble de services incluant :

- l'accès à Internet au meilleur débit disponible, notamment grâce à la généralisation de l'ADSL2+ ;
- la téléphonie en voix sur large bande, permettant au client le cas échéant de ne pas souscrire à un abonnement au service téléphonique commuté « classique » ;
- l'accès à des services audiovisuels, sous certaines conditions d'éligibilité.

Les services audiovisuels proposés par les FAI incluent généralement :

- l'accès à un bouquet dit « de base » distribué par le FAI et regroupant plusieurs dizaines de chaînes. Ce bouquet est généralement inclus dans l'abonnement mensuel payé par le client final ;
- l'accès à des options payantes de chaînes ou « packages » à la carte, distribuées directement par le FAI ;
- l'accès à un ou plusieurs bouquets de télévision payante distribués par des tiers, comme Canal+ Le Bouquet, CanalSat ou AB ;
- des offres de vidéo à la demande ou de télévision de rattrapage pour lesquelles le client final choisit le moment de la diffusion, le contenu lui étant adressé indépendamment des autres clients finaux.

Pour chacun des services listés précédemment, les FAI peuvent être amenés à proposer aux clients d'accéder à des programmes en haute définition, c'est-à-dire avec une qualité 3 à 4 fois supérieure à celle du DVD. En outre, certains FAI offrent à leurs clients la possibilité de regarder certaines chaînes sur leur écran d'ordinateur en plus de leur écran de télévision (on parle alors de service « multiposte »), ou sur plusieurs écrans de télévision différents (on parle alors de service « multi TV »).

L'accès à des services audiovisuels par le haut débit est en effet aujourd'hui possible selon deux principales modalités :

- par l'ADSL : la longueur de la paire de cuivre permet d'amener la télévision à environ deux tiers des foyers, mais l'offre reste aujourd'hui limitée aux zones dégroupées. En pratique, environ 50 % de la population française sont éligibles à ce jour à la télévision par ADSL ;
- par les réseaux câblés qui offrent cette possibilité sur l'ensemble de leur zone de couverture, soit environ 40 % de la population française.

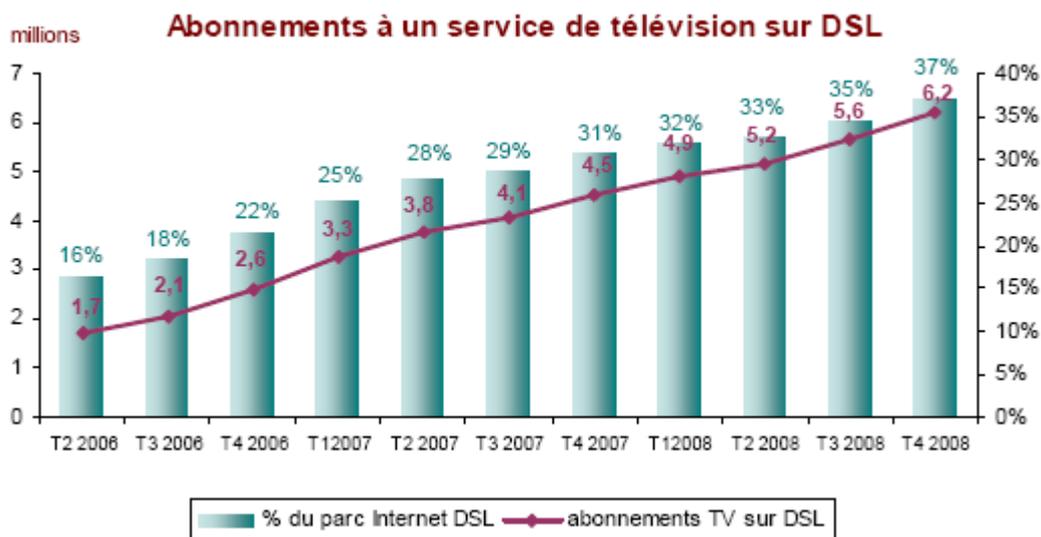
Dans le cas d'Orange, en dehors des zones couvertes par ses services de télévision par ADSL, les flux vidéo linéaires proposés sont acheminés par satellite depuis l'été 2008, comme indiqué précédemment.

Sur le plan économique, le développement d'offres multiservices par ADSL a été facilité par une économie de coûts fixes. Le fait de faire passer plusieurs services sur la même bande passante permet à l'opérateur qui l'exploite de développer de nouveaux services avec des coûts incrémentaux limités.

Par ailleurs, les barrières à la souscription d'offres de télévision par ADSL sont relativement peu élevées dès lors qu'un client dispose déjà d'un accès à Internet haut débit, voire de la téléphonie par ADSL. En effet, lorsque l'accès ADSL est construit, il est relativement aisé pour le client de souscrire à un service additionnel de télévision par ADSL ; l'installation ne nécessite pas d'intervention extérieure et un seul opérateur gère les différents services, ce qui implique un unique service après-vente et une réduction du nombre de factures.

La plupart des innovations récentes en termes de distribution audiovisuelle, comme la vidéo à la demande, la télévision de rattrapage ou encore la réception multiposte, sont apparues ou se développent principalement sur les offres de télévision par ADSL.

La télévision sur ADSL constitue désormais le principal vecteur de croissance de la télévision payante en France. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, le nombre d'abonnements à un service de télévision par ADSL a progressé de près de 37 % en un an avec près de 6,2 millions d'abonnés au 31 décembre 2008.



Source : ARCEP-Observatoire des marchés

Cette progression du nombre d'accès résulte notamment du dynamisme du marché de l'Internet haut débit par ADSL qui compte environ 17,3 millions d'abonnés au 31 mars 2009, soit plus de 1,8 million de plus en un an, et qui profite mécaniquement, *via* le développement des offres multiservices, à la télévision par ADSL.

À terme, la population éligible à des offres de services audiovisuels distribuées par les opérateurs fixes de communications électroniques pourrait s'étendre grâce :

- à l'extension géographique du dégroupage (notamment grâce à l'action des collectivités et à l'offre « Liaison Fibre Optique » de France Télécom, dite offre « LFO ») qui permet d'étendre le champ des zones éligibles aux offres de services audiovisuels par ADSL ;

- à l'évolution des normes de compression qui devrait permettre d'accroître l'éligibilité des clients dans les zones dégroupées ;
- au développement, dans les zones actuellement non dégroupées, d'offres haut débit « triple play » couplant la fourniture des flux haut débit voix et Internet grâce à un modem ADSL et le transport des flux vidéo par une technologie alternative. Comme indiqué précédemment, Orange a lancé durant l'été 2008 une offre mixte ADSL-satellite.

(vi) La télévision *via* les réseaux Très Haut Débit

Les offres haut débit actuelles – sur le câble et l'ADSL notamment – sont limitées en bande passante, notamment sur la voie remontante, ce qui peut constituer progressivement un frein au développement de nouveaux usages, à l'heure où il existe une appétence forte des consommateurs pour des services toujours plus innovants, nécessitant des débits de plus en plus élevés, comme en attestent l'équipement progressif des ménages en écrans de télévision haute définition ou le développement de nouveaux usages sur le web.

Les réseaux très haut débit, qui permettront d'atteindre des débits symétriques de l'ordre de 50 à 100 Mbit/s, devraient à cet égard offrir de nouvelles perspectives, sans commune mesure avec la diffusion hertzienne terrestre ou satellitaire : programmes en haute définition, diffusion simultanée de plusieurs canaux, téléchargement de vidéo à la demande quasi instantané, etc.

L'émergence des offres très haut débit passe par l'investissement dans de nouveaux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, dont les coûts de déploiement sont élevés. Les revenus liés à la mise à disposition de contenus peuvent jouer un rôle important dans l'accélération du déploiement de ces réseaux.

(vii) Les réseaux Mobiles

Depuis 2005, des services audiovisuels linéaires et non linéaires sont accessibles sur les terminaux mobiles compatibles UMTS ou EDGE.

Selon le baromètre NPA Conseil sur la numérisation des foyers audiovisuels, on dénombrait fin 2007 un million d'abonnés à des offres de télévision sur réseaux mobiles de troisième génération : le marché correspondant aurait crû de 73 % en un an. Selon NPA Conseil, la croissance de la consommation repose sur l'émergence d'offres illimitées et la progression de la connaissance de l'offre par le grand public.

Ces services de haut débit mobile sont actuellement diffusés en mode « point à point », par opposition au mode « point à multipoint » dit « *broadcast* », correspondant à la diffusion en masse qui sera utilisée pour la diffusion de la télévision mobile personnelle (TMP), en technologie DVB-H.

À ce jour, un abonné ne peut accéder à des services audiovisuels sur son mobile que par la réception d'un flux constant (ou « *streaming* ») qui lui est spécifiquement dédié. Cette méthode se révèle fortement consommatrice de bande passante et risque à terme, en raison du succès de ces offres, de saturer les réseaux mobiles.

La TMP pourrait également accélérer l'adoption par les Français de la télévision en situation de mobilité. Sur ce marché émergent, le modèle économique et le déploiement du réseau restent à définir. À cet égard, la répartition des rôles entre diffuseurs hertziens terrestres, opérateurs mobiles et fournisseurs de contenus constituera un enjeu majeur pour le développement de ces services.

### **C. Les différentes plateformes de la diffusion de la radio**

D'après la Direction du Développement des Médias (DDM), le paysage radiophonique français en modulation de fréquence (bande FM) est le plus riche du monde en nombre de services. La radio FM compte près de 160 millions de récepteurs en France à ce jour.

Le CSA a lancé une démarche visant à optimiser le plan de fréquences de la bande FM dans la perspective de l'arrivée à échéance, entre 2006 et 2008, de la plupart des autorisations. La bande FM, saturée, ne pouvant plus accueillir de nouvelles radios, une adaptation du plan de fréquences est apparue nécessaire. Ceci a consisté en la mise en œuvre du plan « FM 2006 ».

La numérisation de la diffusion de la radio apparaît constitue une prochaine étape pour ce média écouté chaque jour par plus de 80 % des Français. Le cadre législatif de la radio numérique a été adopté en 2004 et complété en décembre 2007 avec la signature de l'arrêté comportant le choix des normes de diffusion. Le T-DMB est retenu pour la diffusion hertzienne de la radio numérique en bandes III et L.

La radio numérique pourrait offrir à terme à chaque radio une meilleure couverture du territoire et un plus grand nombre de services grâce à la numérisation des flux. Des données additionnelles pourront éventuellement être associées aux programmes (ex : informations sur les contenus diffusés, sur le trafic routier etc.).

Un premier appel à candidatures sur 19 zones a été lancé par le CSA en mars 2008. Le 26 mai 2009, le CSA a annoncé la liste des candidats présélectionnés dans les zones de Paris, Marseille et Nice à la suite de cet appel à candidatures lancé le 26 mars 2008. La RNT pourrait être lancée fin 2009 dans ces zones.

Parallèlement, le CSA a lancé une consultation publique nationale, d'une durée de six semaines, sur la planification des fréquences, afin de définir avec les opérateurs une méthode de planification applicable à tout le territoire, et non plus seulement à des zones urbaines.

Les acteurs positionnés sur les marchés de la diffusion de la radio sont notamment TDF et TowerCast. Il n'est pas exclu que d'autres acteurs se positionnent sur la diffusion de la RNT. La société VDL a ainsi été créée dans la perspective de son lancement. Par ailleurs, de nombreuses radios pourraient s'auto-diffuser. L'autodiffusion représenterait par exemple à ce jour entre 20 % et 40 % du marché de la radio FM.

## **2. BILAN DU PREMIER CYCLE D'ANALYSE DE MARCHÉ (2006-2009) POUR LA REGULATION EX ANTE DE LA TNT**

### **A. Rappel des objectifs visés et des obligations imposées à TDF**

L'Autorité a finalisé en 2006 son analyse du dix-huitième marché listé par la Commission européenne en annexe de sa recommandation du 11 février 2003, défini comme étant le marché de gros des « *services de radiodiffusion, destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finals* ».

Par ses décisions n° 06-0160 et n° 06-0161 précitées, l'Autorité avait mis en place un dispositif de régulation *ex ante* sur le marché de gros amont des services de diffusion de télévision hertzienne terrestre, analogique ou numérique. Ces décisions se sont appliquées jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2009.

L'analyse de marché menée dans la décision n° 06-0160 avait conduit l'Autorité à constater l'influence significative de TDF sur le marché de gros des services de diffusion de la télévision hertzienne terrestre et à lui imposer plusieurs obligations sur le seul marché de gros de la diffusion numérique, à l'exception des obligations de séparation comptable et de comptabilisation des coûts qui concernent également le marché de gros de la diffusion analogique.

Ces obligations, et les objectifs auxquels elles répondent, sont détaillés ci-après.

- (i) Instaurer la concurrence sur le marché aval, y compris sur les sites peu ou pas répliquables en faisant droit aux demandes raisonnables d'accès dans des conditions non discriminatoires et transparentes

À l'horizon du premier cycle d'analyse de marché, l'analyse prospective de la situation concurrentielle prévalant sur le marché de gros des services de diffusion de la télévision hertzienne terrestre montrait que les diffuseurs alternatifs pouvaient difficilement dupliquer les infrastructures de diffusion de la TNT détenues par TDF.

En effet, sur les 32 premiers sites de diffusion de la TNT ouverts au moment où l'Autorité finalisait ses décisions d'analyse de marché, seuls deux n'étaient pas détenus par TDF.

En conséquence, pour pouvoir proposer aux multiplexes des offres de diffusion sur un maximum de zones, l'Autorité avait jugé nécessaire que les opérateurs de diffusion alternatifs puissent avoir accès aux sites de TDF.

Cet accès devait permettre à tout diffuseur nouvel entrant d'installer et d'exploiter, sous certaines réserves (de faisabilité et de limite des capacités disponibles), sur un site exploité par TDF, une chaîne de diffusion TNT composée d'équipements, avec ou sans système antenne, afin de diffuser un ou plusieurs programmes TNT pour le compte de multiplexes qui détiennent une autorisation d'émettre sur le site considéré.

L'Autorité avait également imposé à TDF de fournir l'accès sur le marché considéré dans des conditions non discriminatoires, afin que ses concurrents soient assurés de bénéficier des mêmes ressources que celles qu'elle utilise pour son propre compte.

En outre, pour les diffuseurs ayant recours aux offres de gros de TDF, les versements directs à l'opérateur historique représentent une proportion importante de leur chiffre d'affaires. Il est donc nécessaire pour l'équilibre économique des nouveaux entrants que ceux-ci disposent, lors de l'élaboration de leurs plans d'affaires et de leur stratégie

technique et commerciale, d'une bonne visibilité sur les conditions techniques et tarifaires proposées par TDF.

En conséquence, l'Autorité avait imposé à TDF une obligation de transparence sous la forme d'une obligation de publier les spécifications techniques des prestations d'accès, les caractéristiques du réseau, les conditions tarifaires de fourniture des prestations d'accès.

L'obligation d'accès aux pylônes, aux bâtiments et à la chaîne de diffusion de TDF s'est ainsi concrétisée par la formalisation et la publication par TDF d'une offre sur son site Internet.

(ii) La promotion de la concurrence en infrastructures

Le dispositif de régulation *ex ante* mis en œuvre aux termes de la décision n° 06-0161 visait essentiellement deux objectifs :

- promouvoir la concurrence en infrastructures, c'est à dire le développement de sites alternatifs à ceux de l'opérateur historique, là où il est économiquement pertinent de dupliquer ces sites ;
- éviter que sur les sites non répliqués, l'opérateur historique ne tire avantage de ce monopole de fait pour pratiquer des tarifs d'accès et d'hébergement abusivement hauts.

Ces objectifs s'étaient traduits par les obligations faites à TDF de pratiquer des tarifs qui ne soient ni des tarifs d'éviction ni des tarifs excessifs.

L'opérateur historique, en mutualisant mieux ses infrastructures entre différents services, dispose de coûts de production unitaires plus bas que ceux d'un opérateur nouvel entrant.

C'est ainsi qu'en étant en mesure de pratiquer des tarifs proches de ses coûts de production, l'opérateur historique est susceptible d'évincer ses concurrents, en baissant ses tarifs là où une concurrence en infrastructures est possible, rendant ainsi pour eux non rentables le déploiement d'infrastructures alternatives. L'existence de ces économies d'échelle et d'envergure justifiait l'obligation faite à TDF de ne pas pratiquer de tarifs d'éviction, c'est-à-dire de ne pas pratiquer pour ses offres de gros, des tarifs inférieurs aux coûts qu'encourrait un opérateur alternatif qui utiliserait ses propres infrastructures et équipements.

Par ailleurs, compte tenu de son influence sur le marché et en l'absence de contrôle tarifaire, TDF peut être incitée à augmenter indûment les tarifs de ses offres de gros là où une concurrence en infrastructures est possible, pour limiter la capacité des opérateurs à la concurrencer sur le marché de gros aval. Par conséquent, l'Autorité avait également imposé à TDF de ne pas pratiquer de tarifs excessifs.

(iii) Interdire les subventions croisées abusives

En tant qu'ancien monopole historique et au vu des infrastructures dont elle dispose, TDF occupe une position particulière dans le secteur de la diffusion. Elle est présente sur l'ensemble des marchés de la diffusion hertzienne, amont comme aval, et y occupe souvent une position prééminente. En particulier, sur son principal marché, celui de la diffusion de la télévision hertzienne terrestre, TDF conserve des parts de marché en volume élevées, et plus encore en valeur.

La présence de TDF sur l'ensemble de ces marchés pourrait permettre à TDF de mettre en œuvre des mécanismes de subventions croisées, afin d'établir des tarifs relativement bas, voire inférieurs à ses coûts de production sur les marchés en concurrence (en s'appuyant sur les marchés où ses clients sont captifs pour maintenir une rentabilité d'ensemble). Ce type de subventions croisées pourrait notamment apparaître entre les segments de la diffusion analogique et numérique, ou encore, s'agissant de la TNT, entre des sites peu ou pas répliquable du réseau principal et des sites plus aisément répliquables du réseau complémentaire.

Afin notamment d'éviter ce type de comportement, l'Autorité avait donc imposé à TDF des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable. Les modalités de mise en œuvre de ces obligations ont été précisées par la suite dans la décision n° 2008-0409 de l'Autorité.

Cette décision a été mise en œuvre par TDF qui a transmis à l'Autorité des fiches de restitution pour l'exercice 2007. Ces fiches ont fait l'objet d'un audit réglementaire dont l'attestation a été publiée par TDF.

Il convient de rappeler que l'Autorité avait imposé à TDF, à titre transitoire en attendant la mise en œuvre des obligations comptables, de formaliser, de tenir à jour et de lui transmettre, sous forme de protocoles, les conditions techniques et tarifaires des prestations de services internes, c'est-à-dire entre les activités amont et aval de l'opérateur, telles qu'elles seraient apparues s'il s'était agi de deux entreprises distinctes.

## **B. Bilan concurrentiel dressé à l'issue du premier cycle**

(i) Mise en œuvre opérationnelle de la régulation

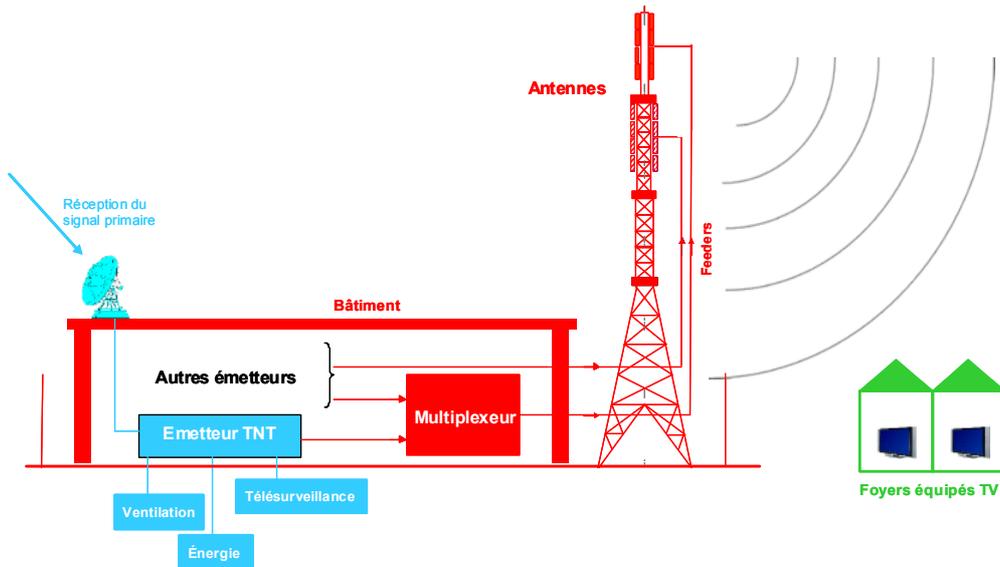
a) Les offres de gros de TDF

En matière de diffusion numérique, TDF propose depuis 2001 des offres de gros aux diffuseurs alternatifs qui ont été amenées à évoluer au cours du temps.

L'offre de gros proposée par TDF depuis 2006 est constituée de deux parties :

- une offre d'hébergement, dénommée « Hébergement-TNT », comprenant la mise à disposition d'espaces dédiés dans une salle de cohabitation en vue de l'installation d'un émetteur TNT, d'un multiplexeur et d'équipements d'énergie, et sur le pylône en vue de l'installation d'une antenne de diffusion, d'une antenne « râteau » de réception HF et d'un ou de plusieurs feeders, la mise à disposition de fourreaux et de chemins de câble, ainsi que l'entretien et la maintenance des infrastructures utilisées pour l'hébergement ;
- une offre d'accès à son système antennaire « DiffHF-TNT », comprenant la prise en charge du signal HF livré par le diffuseur client à la sortie de son émetteur TNT, la diffusion du signal HF via l'utilisation d'un multiplexeur, d'un feeder, d'une antenne UHF, ainsi que plusieurs prestations connexes dont l'exploitation et l'entretien des moyens techniques contribuant à la fourniture du service.

Sur le schéma technique de la diffusion de la TNT représenté ci-dessous, les prestations proposées dans le cadre des offres de gros de TDF apparaissent en rouge.



b) Le groupe multilatéral « diffusion audiovisuelle »

Le groupe de travail multilatéral « diffusion audiovisuelle » s'est constitué suite à l'adoption des décisions n° 06-0160 et n° 06-0161 d'analyse de marché, afin d'aborder les différentes problématiques opérationnelles relatives au fonctionnement des offres de gros de TDF. Composé des prestataires techniques de diffusion de la TNT, il se réunit sous l'égide de l'Autorité à un rythme régulier. Ses travaux s'insèrent dans une démarche naturelle et habituelle de l'Autorité sur les marchés de gros qu'elle régule dans le secteur des communications électroniques.

En pratique, les questions strictement opérationnelles liées aux offres de gros de TDF sont peu nombreuses et les thèmes abordés dépassent le strict cadre des offres de gros de TDF. Des questions comme celle de la mise en œuvre de obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à TDF au titre de l'analyse de marché ou encore celle du calendrier de déploiement de la TNT ont ainsi pu être soulevées.

(ii) Bilan quantitatif de la concurrence sur le segment de la diffusion de la TNT

Afin de mesurer l'évolution des situations de concurrence sur le marché de la diffusion de la TNT, l'Autorité publie régulièrement depuis mars 2007, un tableau de bord de la concurrence dans la diffusion de la TNT. Cette publication vise à observer :

- le développement de la concurrence sur le marché de gros amont ;
- l'impact de la régulation du marché de gros amont sur la situation concurrentielle du marché de gros aval des offres de diffusion faites aux multiplexes.

Pour chacune des phases de déploiement de la TNT, l'Autorité a ainsi publié le pourcentage de sites alternatifs retenus par les multiplexes, ainsi que la part de marché en fréquences des diffuseurs alternatifs sur le marché aval.

a) Le réseau principal

Une concurrence se développe sur la fourniture d'offres aux multiplexes

Le tableau ci-dessous indique, 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.

| Phase                | Nombre cumulé de zones | Part de fréquences diffusées par des alternatifs |
|----------------------|------------------------|--|
| Phase 1              | 17                     | 15,3%  |
| Phase 2              | 32                     | 21,3%  |
| Phase 3              | 51                     | 16,8%  |
| Phase 4              | 75                     | 19,2%  |
| Phase 5a             | 83                     | 47,5%  |
| Phase 5b             | 94                     | 40,0%  |
| Phase 6a             | 101                    | 40,0%  |
| Phase 6b             | 112                    | 42,0%  |
| <b>Phases 1 à 6b</b> |                        | <b>26,1%</b>                                     |

Si la concurrence s'est en partie développée sur la diffusion pour le réseau principal, près de 74 % des fréquences utilisées par les multiplexes historiques demeurent diffusées par TDF. La part de marché des diffuseurs alternatifs en termes de fréquences diffusées était cependant proche de 40 % lors des dernières phases de déploiement du réseau principal.

En outre, ces résultats en nombre de fréquences diffusées ne reflètent pas la part de la valeur encore détenue par TDF. En effet, d'après les informations dont elle dispose, l'Autorité estime que celle-ci est comprise entre 50 et 60 % du montant des offres aval sur le réseau principal, lorsque le diffuseur alternatif retenu est hébergé sur son site.

La concurrence en infrastructures reste très limitée

Le tableau suivant 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, en d'autres termes au *prorata* des fréquences.

| Phase                | Nombre cumulé de zones | Proportion de sites alternatifs retenus |
|----------------------|------------------------|---|
| Phase 1              | 17                     | 5,9%                                    |
| Phase 2              | 32                     | 6,7%                                    |
| Phase 3              | 51                     | 5,3%                                    |
| Phase 4              | 75                     | 6,7%                                    |
| Phase 5a             | 83                     | 15,0%                                   |
| Phase 5b             | 94                     | 0,0%                                    |
| Phase 6a             | 101                    | 0,0%                                    |
| Phase 6b             | 112                    | 0,0%                                    |
| <b>Phases 1 à 6b</b> |                        | <b>5,2%</b>                             |

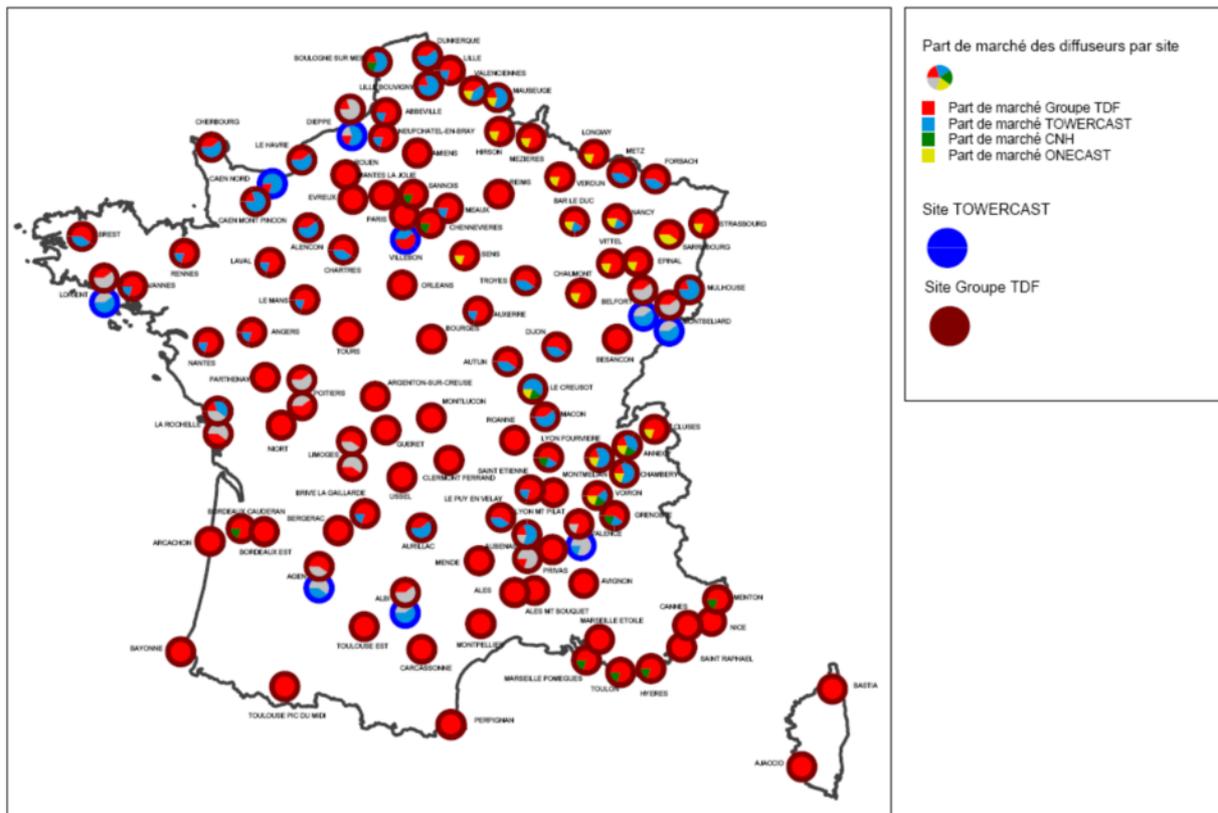
La concurrence par les infrastructures s'est peu développée sur le réseau principal puisque près de 95 % des fréquences utilisées par les multiplexes historiques sont diffusées à partir des sites de TDF, qui détient 103 sites sur les 112 zones du réseau principal.

On compte en effet uniquement neuf sites alternatifs sur le réseau principal, gérés par TowerCast (Villebon, Caen Nord, Agen, Lorient, Albi, Dieppe, Valence, Belfort et Montbéliard), auxquels pourraient s'ajouter en toute rigueur les quatre sites déployés en propre par Antalis TV avant son rachat par TDF (Aubenas, La Rochelle, Limoges, Poitiers).

La concurrence par les infrastructures reste donc très faible, voire nulle lors des dernières phases de déploiement du réseau principal. Les obligations imposées à TDF à l'issue du premier cycle d'analyse de marché, en particulier la proscription des tarifs d'éviction, n'ont pas permis d'observer un accroissement de la part de sites alternatifs sur le réseau principal.

La carte suivante représente, pour chacune des zones définies par le CSA, le gestionnaire du ou des site(s) retenu(s) par les multiplexes, ainsi que la part de marché des différents diffuseurs sur chacun d'eux. Par Groupe TDF, on entend à la fois la société TDF et les sociétés rachetées par TDF depuis le début du déploiement de la TNT (Antalis TV, en octobre 2006 et Emettel en août 2008).

De manière générale, les multiplexes ont principalement retenu un site de diffusion unique pour une zone donnée. Il arrive cependant qu'ils se répartissent sur deux sites. C'est le cas à Agen, Albi, Aubenas, Belfort, Dieppe, La Rochelle, Limoges, Lorient, Montbéliard, Poitiers, Valence.



Concurrence en infrastructures pour le multiplexe R5

| Phase               | Nombre cumulé de zones | Proportion de sites alternatifs retenus |
|---------------------|------------------------|---|
| Phase 1             | 27                     | 7,4%                                    |
| Phase 2             | 51                     | 0,0%                                    |
| <b>Phases 1 à 2</b> |                        | <b>3,9%</b>                             |

La concurrence en infrastructures est restée très limitée pour la diffusion du multiplexe R5, malgré son déploiement plus tardif. En pratique, les deux sites alternatifs retenus à ce stade pour la diffusion du R5 sur le réseau principal avaient déjà été retenus par des multiplexes historiques lors de leur déploiement. Aucun nouveau site alternatif n'a donc été retenu à cette occasion. Plus de 96 % des fréquences utilisées par le multiplexe R5 sont donc diffusées à partir des sites de TDF pour ce multiplexe.

Concurrence sur le marché de la diffusion pour le multiplexe R5

| Phase               | Nombre cumulé de zones | Part de fréquences diffusées par des alternatifs |
|---------------------|------------------------|--|
| Phase 1             | 27                     | 18,5%  |
| Phase 2             | 51                     | 87,5%  |
| <b>Phases 1 à 2</b> |                        | <b>51,0%</b>                                     |

La concurrence sur la diffusion s'est significativement accrue, notamment lors de la seconde phase de déploiement du réseau R5, pour laquelle les diffuseurs alternatifs ont obtenu plus de 87 % des diffusions. TDF détient encore toutefois près de 50 % de part de marché sur la diffusion.

b) Le réseau complémentaire

Il paraît prématuré de conclure à ce stade sur le développement de la concurrence par les services et en infrastructures sur le réseau complémentaire, dans la mesure où son déploiement a commencé récemment, en mars 2008. Le nombre de zones ouvertes est inférieur à 400, alors que le réseau complémentaire finalisé devrait comprendre à terme plus de 1500 zones.

Néanmoins, des observations peuvent être formulées.

La concurrence sur la fourniture d'offres aux multiplexes se maintient

| Phase                   | Nombre cumulé de zones | Part de fréquences diffusées par des alternatifs |
|-------------------------|------------------------|--|
| Phase 7a1               | 14                     | 18,6%  |
| Phase 7a2               | 63                     | 27,8%  |
| Phase 7a3               | 69                     | 13,9%  |
| Phase 7b1               | 121                    | 16,8%  |
| Phase 7b2               | 167                    | 0,0%   |
| Phases 7c*              | 253                    | 34,5%  |
| Phases 7d*              | 318                    | 37,0%  |
| Phase 8a*               | 389                    | 39,0%  |
| <b>Phases 7a1 à 8a*</b> |                        | <b>27,2%</b>                                     |

(\* ) Estimations non confirmées et non publiées à ce stade

Sur les premières phases du réseau complémentaire, les diffuseurs alternatifs disposent à ce stade d'une part de marché sur la diffusion de plus de 27 % sur ces zones en moyenne, et de plus de 35 % sur les dernières phases de déploiement.

La proportion de marché des diffuseurs alternatifs en nombre de fréquences diffusées sur le réseau complémentaire apparaît comparable à ce stade des valeurs observées pour le déploiement du réseau principal.

#### Développement de la concurrence en infrastructures

| Phase                   | Nombre cumulé de zones | Proportion de sites alternatifs retenus |
|-------------------------|------------------------|---|
| Phase 7a1               | 14                     | 10,0%                                   |
| Phase 7a2               | 63                     | 16,3%                                   |
| Phase 7a3               | 69                     | 0,0%                                    |
| Phase 7b1               | 121                    | 10,2%                                   |
| Phase 7b2               | 167                    | 0,0%                                    |
| Phases 7c*              | 253                    | 26,7%                                   |
| Phases 7d*              | 318                    | 22,9%                                   |
| Phase 8a*               | 389                    | 28,4%                                   |
| <b>Phases 7a1 à 8a*</b> |                        | <b>18,4%</b>                            |

(\*) Estimations non confirmées et non publiées à ce stade

Malgré d'importantes hétérogénéités entre les phases de déploiement, il apparaît que la concurrence en infrastructures s'est intensifiée sur le déploiement du réseau complémentaire par rapport au réseau principal : environ 18 % des fréquences utilisées par les multiplexes historiques sont en effet diffusées à partir de sites alternatifs, ce qui est significativement supérieur au réseau principal. Ce chiffre apparaît proche de 25 % sur les phases de déploiement les plus récentes.

### **C. Analyse des causes du faible développement de la concurrence en infrastructures**

Au vu du faible degré de concurrence en infrastructures observé sur le réseau principal, il convient de s'interroger sur la répliquabilité des sites de diffusion de la TNT gérés par TDF sur ce réseau en examinant les barrières structurelles relatives à la duplication de ces sites, et en particulier :

- les contraintes économiques et naturelles ;
- les contraintes d'urbanisme et d'autorisations octroyées par les collectivités territoriales ;
- l'effet de pré-orientation des antennes vers les sites de TDF.

(i) Les contraintes économiques et naturelles

En premier lieu, l'une des raisons essentielles à l'absence de répliquabilité de certains sites tient à la nature des infrastructures historiques de diffusion, notamment sur le réseau principal. En effet, certains sites comme le Pic du Midi ou le Mont Ventoux ne sont pas répliquables, simplement parce que les sites naturels où ils se situent sont exceptionnels. Il en va de même pour des monuments de hauteur exceptionnelle comme la Tour Eiffel, dont TDF assurera l'exploitation à l'horizon de la présente analyse.

D'autres sites de TDF, comme les sites de grande hauteur, typiquement supérieure à 50 mètres, même situés en plaine, paraissent ne pas être répliquables dans des conditions économiques raisonnables par ses concurrents. En effet, au vu du montant des investissements nécessaires, il apparaît économiquement difficile pour un nouvel entrant de construire un pylône d'une hauteur suffisamment importante pour permettre la diffusion de services de télévision sur le réseau principal.

En outre, l'économie de la diffusion hertzienne terrestre est caractérisée par des coûts fixes élevés et des économies d'échelle et de gamme importantes. Il convient donc de prendre en compte la forte mutualisation des infrastructures de TDF. Ainsi, une part significative des près de 3 650 sites de diffusion de la télévision hertzienne terrestre de TDF est utilisée pour fournir d'autres services : services de radio, services de communications électroniques, etc. Environ 1550 sites permettent la fourniture de services de diffusion de programmes de radio et de services de communications électroniques, et près de 650 autres sites permettent la fourniture de services de diffusion de programmes audiovisuels et de services de communications électroniques. Cette mutualisation des infrastructures permet notamment à TDF, à la différence de la plupart de ses concurrents, de bénéficier d'économies substantielles. Cet effet peut contribuer à la non-répliquabilité économique de nombreux sites du réseau principal.

- (ii) Les contraintes d'urbanisme et d'autorisations octroyées par les collectivités territoriales

Les diffuseurs alternatifs sont confrontés à de grandes difficultés lorsqu'ils recherchent des sites alternatifs ou des emplacements pour en construire. En effet, la disponibilité foncière, la réglementation relative à l'occupation du domaine public, à l'urbanisme, à la protection de l'environnement ou encore à la santé publique, ainsi que la pression des associations de riverains opposées à l'installation d'antennes ou de pylônes, sont autant de barrières à la répliquabilité de sites. D'après les informations dont dispose l'Autorité, il n'est pas rare que l'implantation d'un site géré par TDF dans une collectivité donnée freine l'attribution d'autorisations en vue de la construction d'un site de diffusion alternatif. En effet, dans certains cas, les collectivités territoriales demandent aux diffuseurs alternatifs de se tourner vers TDF pour obtenir une prestation d'accès.

La sensibilité accrue des riverains à l'installation de nouvelles infrastructures d'émission accentue encore ces difficultés pour les nouveaux entrants.

À ce titre, l'Autorité de la concurrence a souligné dans son avis n° 09-A-09 en date du 17 avril 2009 que les barrières à l'entrée *« semblent d'ailleurs tenir tout autant à l'importance des investissements à envisager pour, par exemple, la construction d'un site de diffusion, qu'à la présence des fortes contraintes liées à l'obtention des autorisations administratives qui favorisent le maintien des situations acquises »*.

- (iii) Effet de pré-orientation des antennes vers les sites de TDF

Parmi les contraintes qui limitent le développement de la concurrence en infrastructures, la pré-orientation des antennes joue un rôle important. En effet, dès lors que le développement de la TNT intervient alors que la diffusion hertzienne terrestre en mode analogique perdure, il apparaît difficile pour un diffuseur de proposer, pour la TNT, un site de diffusion éloigné du site historique de TDF pour des raisons tenant à la planification des fréquences. En effet, un site alternatif éloigné du site proposé par défaut, sur lequel est centré le gabarit de rayonnement publié par le CSA, est susceptible d'impliquer, par effet de brouillage notamment avec les fréquences utilisées pour la diffusion analogique, un nombre supérieur de réaménagements par rapport au site sur

lequel est centré le gabarit. Ceci peut limiter la viabilité technique de certains sites, voire conduire à un refus d'autorisation par le CSA.

En outre, un site éloigné ou qui ne se situerait pas dans le « cône de diffusion » du site historique constituerait pour les éditeurs historiquement présents en analogique un risque de n'être plus reçu par certains téléspectateurs après l'extinction du service analogique.

Dans ce cas, si l'ensemble des multiplexes s'accorde à retenir le même site alternatif, il serait nécessaire de rediriger la majorité des antennes de la zone vers le nouveau site de diffusion, ce qui peut constituer un coût très important. Dans le cas où certains multiplexes choisissent de rester sur le site historique et d'autres de retenir le site alternatif, il serait nécessaire d'installer de nouvelles antennes tournées vers le site alternatif pour tous les foyers de la zone, option plus coûteuse encore.

Cette contrainte de pré-orientation des antennes conduit donc généralement les diffuseurs alternatifs à ne proposer de nouveaux sites que s'ils se situent à proximité du site historique, ce qui rend plus vraisemblable encore les réactions des riverains et des collectivités territoriales, décrites précédemment.

- (iv) Le bilan concurrentiel du premier cycle pour la TNT confirme l'existence de barrières à l'entrée élevées

Avec une part de sites alternatifs retenus de 5,2 %, la concurrence par les infrastructures sur le réseau principal reste très faible (voire nulle lors des dernières phases de déploiement sur ce réseau). Les obligations imposées à TDF à l'issue du premier cycle d'analyse de marché, en particulier la proscription des tarifs d'éviction, destinée à offrir un espace économique suffisant pour une concurrence en infrastructures, n'ont pas suffi à permettre un accroissement de la part de sites alternatifs sur le réseau principal.

En pratique, il apparaît que les neuf sites du réseau principal opérés par TowerCast sont caractérisés par des hauteurs maximales d'antennes très inférieures à la valeur moyenne constatée sur l'ensemble des sites de diffusion de TDF retenus sur le réseau principal. Ces neuf sites alternatifs sont soit des sites existants de petite ou de moyenne taille utilisés historiquement pour la diffusion de la radio FM, soit des nouveaux sites de petite taille, loués par TowerCast et positionnés sur des châteaux d'eau, des immeubles ou des constructions hautes.

Il en découle que les sites alternatifs retenus par les multiplexes sur le réseau principal présentent des caractéristiques davantage comparables aux sites du réseau complémentaire qu'aux sites du réseau principal, notamment en termes de configurations techniques.

Ceci est corroboré par le constat opéré sur les 51 premières zones du réseau principal sur lesquelles le multiplexe R5 a été amené à choisir durant l'été 2008 ses premiers sites de diffusion. En effet, dès lors que les zones correspondantes étaient identifiées depuis les premières années du déploiement de la TNT, le calendrier réglementaire de déploiement du réseau R5 ne constituait pas un obstacle au développement de sites alternatifs pour cet appel à candidatures. Néanmoins, les deux seuls sites alternatifs retenus par le multiplexe R5 sont deux sites de TowerCast qui avaient déjà été retenus à l'issue des appels à candidatures lancés par les cinq premiers multiplexes déployés. Aucun nouveau site alternatif n'a donc été créé, ni retenu sur le réseau principal à l'occasion du déploiement du multiplexe R5.

L'ensemble de ces éléments conforte l'analyse selon laquelle la majorité des sites du réseau principal présente des caractéristiques techniques, économiques et

environnementales telles qu'elles ne permettent pas aux diffuseurs alternatifs de les répliquer dans des conditions raisonnables.

S'agissant des zones du réseau complémentaire, la part de sites alternatifs sur les 389 premières zones est proche de 18 % et a pu être supérieure à 25 % sur certaines phases de déploiement. La répliquabilité des sites du réseau complémentaire, plus petits et de moindre puissance que ceux du réseau principal, apparaît plus facilement envisageable, même si elle reste difficile et demeure une barrière à l'entrée importante. Les barrières à l'entrée d'ordre économique et naturel semblent donc plus réduites dans le cas du réseau complémentaire, même si les contraintes d'urbanisme, d'autorisations octroyées par les collectivités territoriales et de volumétrie des phases de déploiement ultérieures restent élevées.

La volumétrie des futures phases de déploiement est susceptible d'imposer aux concurrents de TDF un rythme difficile à suivre. En effet, pour s'inscrire dans le calendrier imposé par la loi dite « télévision du futur », le CSA est amené à planifier l'allumage de près de 1500 sites de diffusion en moins de trois ans. Les phases actuelles de déploiement sur le réseau complémentaire comptent près de dix fois plus de sites en moyenne que les premières phases de déploiement, sur le réseau principal. Ainsi, bien que la répliquabilité de la plupart des sites du réseau complémentaire, pris isolément, apparaisse plus facilement envisageable, en particulier d'un point de vue économique, il est peu probable que les diffuseurs alternatifs soient en mesure à ce stade, en deçà d'une certaine taille critique, de répondre aux appels d'offres des multiplexes sur l'ensemble des zones d'une phase donnée. Dès lors, sur certaines phases du réseau complémentaire, la majorité des appels d'offres n'ont donné lieu qu'à une unique réponse formulée aux multiplexes, celle de TDF.

En revanche, le calendrier de déploiement ne semble pas constituer une barrière à l'entrée durable si l'on s'en tient à chaque site pris isolément.

En pratique, lorsqu'ils utilisent les offres de gros de TDF, les diffuseurs alternatifs évaluent, pour les phases en cours de déploiement, la durée raisonnable entre la publication des gabarits ou des dossiers de numérisation par le CSA et le début de la diffusion à partir d'un site donné *a minima* à neuf mois, hors recherche de site alternatif. Cette contrainte de délai pour publier les gabarits ou les dossiers de numérisation a été progressivement prise en compte par le CSA et ne paraît pas constituer une barrière à l'entrée durable à l'horizon de la présente analyse, pour un diffuseur qui souhaiterait avoir recours aux offres de gros de TDF.

En outre, lorsqu'ils envisagent de déployer leurs propres sites de diffusion, généralement sur le réseau complémentaire, les diffuseurs alternatifs s'accordent à dire qu'une concurrence en infrastructures n'est envisageable, en l'absence de sites alternatifs existant, que si le gabarit ou le dossier de numérisation d'une zone est publié par le CSA *a minima* 12 mois avant l'allumage du ou des sites correspondants.

Sur ce point, l'Autorité relève qu'en application de l'article 30 bis de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, le CSA a publié à la fin de l'année 2008 la liste des zones géographiques retenues pour leur desserte en services de TNT, en vue d'atteindre le seuil de couverture de 95 % de la population, ainsi que, pour chaque zone, le calendrier prévisionnel de mise en œuvre. Cette disposition devrait permettre aux diffuseurs alternatifs de cibler les zones prioritaires en vue de la recherche ou de la construction de sites alternatifs pour le réseau complémentaire, dans les zones où elle est économiquement possible. Le déploiement d'infrastructures alternatives devrait s'en trouver facilité.

## D. Evolution des acteurs

Au cours des trois dernières années, le marché s'est sensiblement modifié. Si de nouveaux opérateurs ont fait leur entrée, d'autres ont disparu ou pourraient en sortir à court ou moyen terme. Ces évolutions n'ont pas eu pour conséquence d'améliorer sensiblement la dynamique concurrentielle.

### (i) Le rachat d'Antalis TV

La première évolution significative observée sur la période a concerné le rachat d'Antalis TV par TDF en septembre 2006. Antalis TV était alors l'un des principaux concurrents de TDF sur le marché. Suite à une demande de règlement de différend déposée auprès de l'Autorité, Antalis TV avait notamment obtenu une baisse des tarifs de l'offre de gros de TDF en mars 2006.

Cette opération de concentration n'a pas été examinée au regard des règles de concurrence car elle était située en dessous des seuils à partir desquels une opération de concentration est soumise à contrôle.

Suite à cette opération, la part de marché de TDF en nombre de sites de diffusion est passée de 92 % (pour les phases 1 à 4) à près de 98 %, tandis qu'en termes de nombre de fréquences diffusées, elle a augmenté de 68 % à 82 %.

### (ii) La création de Onecast

Le groupe TF1 a créé la société Onecast en novembre 2006, filiale dédiée à la télédiffusion.

Depuis le lancement de la phase 5 de la TNT, ce nouveau diffuseur est régulièrement retenu par le multiplexe SMR6 (regroupant notamment les chaînes TNT du groupe TF1) et ponctuellement par d'autres multiplexes. À ce stade, Onecast ne propose pas de site alternatif.

### (iii) L'ouverture du capital de TowerCast

TowerCast est aujourd'hui le concurrent le plus important de TDF. Il offre aux multiplexes une alternative à TDF non seulement en matière de services, mais également en matière de sites de diffusion. Il s'appuie pour cela principalement sur le parc de sites qu'il a développé pour la FM. Ainsi, à l'issue de la phase 7a2 de déploiement de la TNT, sur les 202 sites en exploitation, les opérateurs alternatifs en exploitent 34, dont 22 le sont par TowerCast. De même, en matière de diffusion, TowerCast dispose aujourd'hui d'une part de marché sensiblement supérieure à celle des autres diffuseurs alternatifs.

Le groupe NRJ, propriétaire de près de 100 % de TowerCast, a néanmoins annoncé en mars 2008 qu'il envisageait d'ouvrir plus ou moins largement le capital de sa filiale.

### (iv) L'entrée d'Emettel sur le marché de la TNT et son rachat par TDF

Initialement positionné sur le réseau complémentaire analogique, Emmettel a poursuivi sa stratégie de création de sites alternatifs sur le réseau complémentaire numérique. Il est donc entré sur le marché à partir de la phase 7.

Parmi les 34 sites alternatifs exploités à l'issue du déploiement des phases 7a, 12 l'étaient par Emmettel. Par rapport aux seuls sites du réseau complémentaire, les 12 sites d'Emettel représentaient 15 % du marché.

Cependant, TDF a annoncé le 21 août 2008 qu'elle avait conclu avec Emettel un accord pour acquérir 100 % de la société.

(v) Le projet de transformation global annoncé par TDF en juin 2009

Dans la perspective prochaine d'arrêt de la télévision analogique et afin de poursuivre l'amélioration de sa compétitivité pour se positionner de manière pertinente sur les relais de croissance de l'entreprise, TDF a annoncé le 12 juin 2009 un projet de transformation global, se traduisant par de nombreuses mesures d'économies dans tous les domaines, notamment sur le plan salarial avec un nombre de postes potentiellement menacés représentant un maximum de 550 emplois.

(vi) L'apparition d'Itas TIM

La société Itas Tim se positionne sur la diffusion de la TNT depuis la phase de déploiement 7c du réseau complémentaire, à la fois en tant que gestionnaire de site et que diffuseur.

(vii) Conclusion sur l'évolution des acteurs

Parmi les principaux diffuseurs concurrents qui ont émergé depuis le lancement de la TNT, deux (Antalis-TV et Emettel) ont été rachetés par TDF, opérateur historique. Par ailleurs, TowerCast envisage d'ouvrir son capital.

Cela témoigne qu'à ce stade les diffuseurs alternatifs demeurent fragiles et fortement dépendants des infrastructures de TDF, notamment sur le réseau principal. Une régulation maintenue et renforcée apparaît donc nécessaire pour leur permettre d'exercer pleinement leur rôle et de s'installer durablement sur le marché, en créant les conditions de développement d'une concurrence équitable sur les marchés de gros amont et aval de la diffusion de la TNT.

Il convient toutefois de souligner que de nouveaux acteurs comme Onecast et Itas-Tim sont entrés sur le marché de la diffusion de la TNT ces dernières années.

## **E. Eléments de comparaison des marchés européens de la diffusion audiovisuelle et spécificités du marché français**

(i) Hétérogénéité des situations au niveau européen

On constate une très grande diversité dans la situation des marchés de la diffusion audiovisuelle au sein des États membres de l'Union européenne. Cette diversité s'est notamment traduite par une hétérogénéité des régulations mises en œuvre par les différentes autorités de régulation nationales. En particulier :

- les plateformes de diffusion sont différentes d'un État à l'autre : par exemple, le câble, qui fait l'objet d'une consolidation croissante, constitue le principal mode d'accès à la télévision dans certains pays, comme les Pays-Bas, la Belgique ou l'Allemagne, où il compte un nombre élevé d'acteurs, alors que l'hertzien domine dans d'autres, comme la France, l'Espagne ou encore la Grande-Bretagne ;
- si les autorités réglementaires de certains États ont choisi de ne pas réguler la diffusion audiovisuelle, d'autres pays ont mis en place une régulation des offres de gros de l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché de la

diffusion, comme en Suède, alors que d'autres ont choisi de concentrer leur action sur l'accès aux infrastructures de cet opérateur, comme en France, en Espagne ou au Royaume-Uni ;

- le nombre et les caractéristiques des opérateurs de diffusion varient significativement : si dans la majorité des États membres où la TNT est effectivement déployée, il existe un quasi-monopole de fait ou de droit, la France compte plusieurs diffuseurs alternatifs. L'Espagne compte un unique acteur national mais plusieurs acteurs pour la diffusion des chaînes locales et l'Italie est caractérisée par l'existence d'éditeurs verticalement intégrés ;
- outre les plateformes de diffusion, le type de services régulés peut différer : certaines autorités réglementaires ont choisi de réguler la radio, d'autres non ;
- dans certains États, le marché est national, comme en Italie, dans d'autres, il existe une partition du territoire selon le diffuseur qui détient les infrastructures – c'était initialement le cas au Royaume-Uni ;
- les autorités réglementaires de certains États ont considéré qu'un seul acteur exerçait une influence significative sur le marché, comme la CMT en Espagne, d'autres ont désigné deux opérateurs comme exerçant une dominance conjointe – c'est le cas de l'AGCOM en Italie ;
- dans certains États, il est fait distinction entre analogique et numérique hertzien (Italie, Suède), dans d'autres non (Autriche, Espagne) ;
- dans l'ensemble des pays européens déployant la TNT, les obligations de couverture de la population laissent apparaître une certaine hétérogénéité, relative tant à leur niveau qu'aux éditeurs auxquels elles sont imposées. Dans certains pays (Allemagne, Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Pays-Bas), ces obligations sont ainsi plus contraignantes pour les éditeurs de chaînes publiques.

Outre la France, plusieurs pays ont d'ores et déjà conclu ou engagé leur second cycle d'analyse du marché de la diffusion audiovisuelle, après notification à la Commission européenne et accord de celle-ci.

Par le biais de ses observations en date du 9 février 2009, la Commission européenne a ainsi avalisé le projet de décision notifié le 9 janvier 2009 par le régulateur néerlandais, l'OPTA, relatif au marché de gros des services de diffusion aux Pays-Bas sur les réseaux câblés (Case NL/2009/0873). Dans sa décision, l'OPTA démontre la nécessité de maintenir un dispositif de régulation *ex ante*, du fait, notamment, que la concurrence entre plateformes reste très limitée aux Pays-Bas du fait du rôle prépondérant des réseaux câblés. À titre de comparaison, en France, l'hertzien exerce ce rôle prépondérant et la concurrence effective entre plateformes demeure également limitée, pour au moins encore quelques temps.

En outre, la Commission européenne a également avalisé, par le biais de ses observations en date du 23 février 2009, le projet de décision notifié le 22 janvier 2009 par le régulateur roumain, l'ANC, relatif au marché de gros aval des services de diffusion hertzienne terrestre de services audiovisuels en mode analogique fournis au groupe audiovisuel public roumain (Case RO/2009/0876). Ce marché est également inclus dans le dix-huitième marché identifié dans la précédente recommandation « marchés pertinents » de la Commission européenne.

Enfin, la Commission européenne a approuvé par le biais de ses observations en date du 18 mai 2009, le projet de décision notifié le 18 avril 2009 par le régulateur espagnol, la CMT, relatif au marché des services de diffusion audiovisuelle visant à fournir des

contenus audiovisuels aux utilisateurs finals (Case ES/2009/0905). À ce titre, la Commission note que la concurrence s'est peu développée depuis la mise en place d'un dispositif de régulation *ex ante* lors du premier cycle d'analyse de marché. Elle rappelle que l'opérateur Abertis détient l'ensemble des parts de marché sur le marché de la diffusion audiovisuelle et que cet opérateur est en phase de rachat d'Axió, son principal concurrent sur le marché national de diffusion de télévision hertzienne. Dans le cadre de son analyse de marché, la CMT impose notamment à Abertis de fournir ses offres de gros à des tarifs reflétant les coûts correspondants.

(ii) Spécificités du marché français

En France, la plateforme de diffusion audiovisuelle par voie hertzienne joue un rôle prépondérant et devrait le conserver durant plusieurs années. Avant le 30 novembre 2011, date prévue pour l'extinction de la diffusion analogique, plus de 1600 sites devront être déployés afin de permettre aux éditeurs de remplir leurs obligations de couverture en TNT, correspondant *a minima* à 95 % de la population.

La prépondérance de l'hertzien en France est principalement due :

- au rôle historique de l'hertzien pour la télévision gratuite ;
- aux couvertures très inférieures des plateformes ADSL, fibre optique et câble ;
- à l'intégration obligatoire de décodeurs TNT dans les téléviseurs.

Par ailleurs, en France, les fréquences sont attribuées aux éditeurs - opérateurs de multiplexe - et non à l'opérateur de diffusion. Dans la plupart des pays européens, l'opérateur de diffusion est titulaire des fréquences (Allemagne, Belgique, Finlande, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède). Par ailleurs, il n'y a pas d'intégration verticale en France entre éditeurs de contenus et opérateurs de réseaux, alors que c'est le cas en Italie, en Grèce ou en Belgique.

En outre, les modalités d'organisation des appels d'offres en France permettent le développement effectif de la concurrence sur le marché de la diffusion. En effet, les appels d'offres ne sont pas nationaux mais s'effectuent site de diffusion par site de diffusion. Ce processus est d'autant plus transparent que la liste des zones de la TNT à déployer, incluant notamment les gabarits de rayonnement, est publiée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Enfin, il convient de souligner que la durée des contrats de diffusion, généralement de 5 ans en France, apparaît inférieure à la moyenne des autres États membres.

L'ensemble de ces spécificités contribue à la mise en œuvre d'une concurrence effective entre plusieurs diffuseurs pour la TNT alors que de nombreux autres pays européens sont caractérisés par un monopole structurel, de fait ou de droit, sur ce marché.

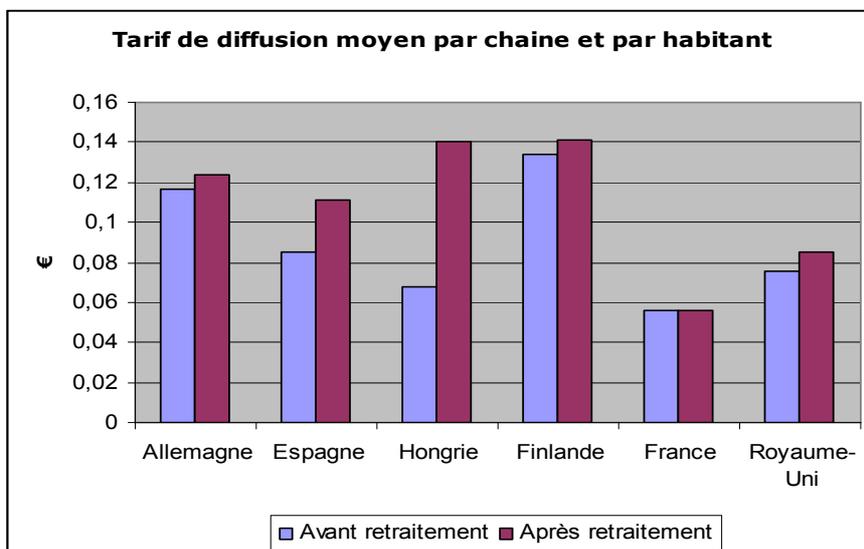
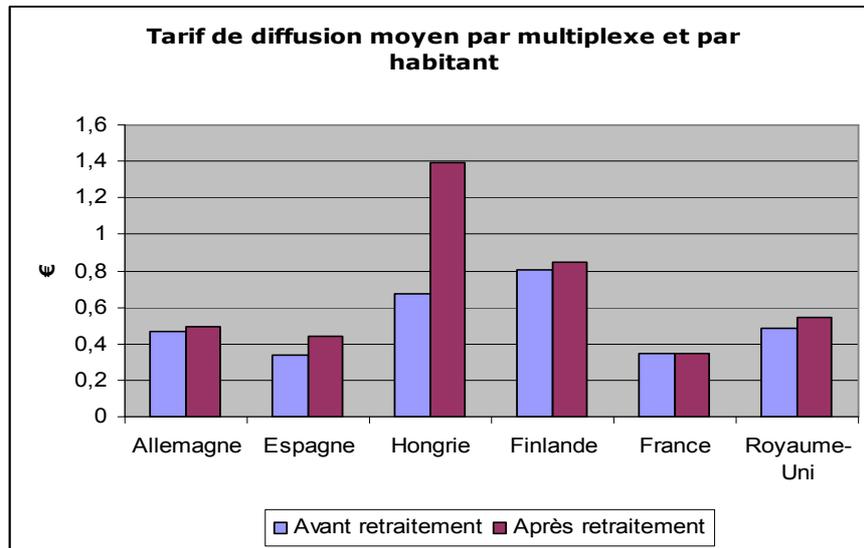
(iii) Éléments de comparaison européenne sur les tarifs de la diffusion de la TNT

Dans le cadre des échanges réguliers entre l'Autorité et les acteurs du marché de la diffusion audiovisuelle, TDF a porté à la connaissance de l'Autorité des éléments d'informations sur le niveau des tarifs de la diffusion de la TNT en Europe.

TDF a ainsi réalisé une comparaison des tarifs de diffusion de la TNT sur un échantillon de six États (Allemagne, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Royaume-Uni) dans lesquels la TNT est en cours de déploiement.

Afin de rendre cette comparaison pertinente, TDF a procédé à un certain nombre de retraitements, dans un souci d'homogénéisation de certaines spécificités nationales.

Les graphiques ci-dessous décrivent les résultats obtenus avant et après retraitement :



Ainsi, il ressort de l'étude menée par TDF que les tarifs moyens pratiqués en France pour la diffusion de la TNT par habitant, tant pour une chaîne que pour un multiplexe, sont parmi les plus bas de l'échantillon.

L'Autorité ne dispose pas d'éléments venant remettre en cause les résultats de cette étude.

Ce résultat apparaît d'ailleurs *a priori* cohérent avec les spécificités du marché français rappelées précédemment et le développement de la concurrence d'ores et déjà constaté à l'issue du premier cycle de régulation, plus favorables à une modération des coûts de

diffusion pour les chaînes de la TNT que dans la plupart des autres États membres de l'Union européenne.

### 3. LE SECOND CYCLE D'ANALYSE DE MARCHÉ (2009-2012) : MAINTIEN ET RENFORCEMENT DE LA REGULATION *EX ANTE* DE LA TNT

#### A. Nécessité de maintenir la régulation à l'issue du premier cycle au regard du cadre européen

- (i) La nécessaire révision de l'analyse de marché, en conformité avec le cadre européen

Les décisions n° 06-0160 et n° 06-0161 sont arrivées à échéance le 1<sup>er</sup> avril 2009. C'est pourquoi l'Autorité a conduit un deuxième cycle d'analyse des marchés. La révision formelle de toute décision d'analyse d'un marché ayant conduit à sa régulation *ex ante* est nécessaire au regard du cadre réglementaire européen, que l'autorité de régulation nationale décide *in fine* de maintenir ou de lever la régulation *ex ante* sur ce marché à l'issue de cette révision.

En pratique, le contexte réglementaire avait évolué par rapport au premier cycle d'analyse des marchés. En effet, le marché de gros des services de diffusion audiovisuelle n'apparaît plus dans la nouvelle recommandation de la Commission européenne en date du 17 décembre 2007. La Commission a notamment pris acte de l'hétérogénéité des situations de marché dans les États membres et du développement de la concurrence entre plateformes pour retirer ce marché de la première liste de marchés pertinents établie par la Commission européenne en 2003.

L'Autorité a donc mené son analyse de marché dans le respect de l'article 7 de la directive cadre et l'article 2 de la Recommandation « marchés pertinents » de la Commission européenne, qui prévoient la possibilité pour les États membres de réguler des marchés non identifiés dans la liste de la Commission, dès lors que le « test des trois critères » est vérifié. Cette procédure est couramment utilisée par les États membres, dont la France.

- (ii) La vérification du test des trois critères

La vérification du test dit des « trois critères » est un pré-requis indispensable à la mise en œuvre d'une régulation *ex ante* sur ce marché, dès lors qu'il ne figure plus dans la recommandation « marchés pertinents » de la Commission européenne en date du 17 décembre 2007.

Dans l'analyse qui suit, sont ainsi examinés, sur le marché de gros de diffusion par voie hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique, les trois critères suivants, définis par la Commission européenne dans sa recommandation susvisée :

- existence de « *barrières élevées et non provisoires à l'entrée, qu'elles soient de nature structurelle, légale ou réglementaire* » ;
- « *structure de marché qui ne présage pas d'évolution vers une situation de concurrence effective au cours de la période visée* » ;
- « *incapacité du droit de la concurrence à remédier à lui seul à la ou aux défaillances concernées du marché* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 2 de la Recommandation.

a) Des barrières élevées et non provisoires à l'entrée

L'existence d'une infrastructure difficilement répliquable peut constituer une barrière structurelle à l'entrée sur un marché.

Plusieurs barrières à l'entrée concourent à rendre délicate voire impossible la répllication des sites existants, très majoritairement détenus par TDF :

- les contraintes économiques et naturelles ;
- les contraintes d'urbanisme et d'autorisations octroyées par les collectivités territoriales ;
- pour la TNT, l'effet de pré-orientation des antennes vers les sites de TDF.

Ces barrières ont été présentées de manière détaillée dans la partie 2.C du présent rapport. Elles apparaissent particulièrement élevées sur le réseau principal et sont confirmées par le bilan concurrentiel dressé après trois années de régulation *ex ante*.

En conséquence, l'Autorité a estimé dans sa décision d'analyse de marché que le marché de la diffusion hertzienne terrestre était caractérisé par l'existence de barrières à l'entrée élevées et non provisoires pour la diffusion de la TNT.

Ainsi, l'Autorité a considéré que le premier critère de la recommandation de la Commission européenne était rempli.

b) Une évolution peu probable vers une situation de concurrence effective à l'horizon de la présente analyse

Comme exposé ci-dessus, il est peu vraisemblable qu'un diffuseur soit en mesure de répliquer le réseau de TDF à l'horizon de la présente analyse, au regard des coûts importants que cela générerait et de l'impossibilité de répllication de nombreux sites, *a minima* sur le réseau principal.

Sur le marché de gros de la diffusion par voie hertzienne de programmes télévisuels en mode numérique, le bilan concurrentiel du premier cycle témoigne notamment du caractère peu probable d'une évolution du marché vers une situation de concurrence effective au vu des barrières à l'entrée listées précédemment et du faible niveau de concurrence observé à ce stade sur la diffusion de la TNT.

Comme cela a été développé précédemment, les parts de marché détenues par TDF sur les sites de diffusion et le marché de la diffusion de la TNT témoignent de cette situation.

En premier lieu, la concurrence par les infrastructures s'est peu développée :

- notamment sur le réseau principal où près de 95 % des fréquences utilisées par les multiplexes historiques sont diffusées à partir des sites de TDF, qui y détient 103 sites sur les 112 zones du réseau principal de la TNT ;
- pour la diffusion du multiplexe R5, malgré son déploiement plus tardif, où les deux seuls sites alternatifs retenus à ce stade avaient déjà été retenus par des multiplexes historiques lors de leur déploiement. Plus de 96 % des fréquences utilisées par le multiplexe R5 sont donc diffusées à partir des sites de TDF pour ce multiplexe.

- sur le réseau complémentaire enfin, où elle reste limitée puisqu'une large majorité des fréquences utilisées par les multiplexes historiques sont diffusées à partir des sites de TDF. La concurrence en infrastructures semble néanmoins en mesure de se développer sur le réseau complémentaire.

En second lieu, la régulation *ex ante* a contribué au développement de la concurrence sur le marché de la diffusion. Cette concurrence reste cependant partielle, bien qu'en croissance sur les phases de déploiement :

- sur le réseau principal, près de 74 % des fréquences utilisées par les multiplexes historiques demeurent diffusées par TDF ;
- pour le multiplexe R5, TDF détient près de 50 % de part de marché sur la diffusion ;
- sur les premières phases du réseau complémentaire, TDF dispose à ce stade d'une part de marché sur la diffusion de près de 73 % sur ces zones.

Sur l'ensemble des phases de déploiement et tous multiplexes confondus, il apparaît que TDF a remporté plus de 70 % des appels d'offres pour la diffusion et que celle-ci s'est faite dans plus de 90 % des cas sur un site de TDF. Cette situation ne semble pas amenée à évoluer significativement à l'horizon de la présente analyse en l'absence de régulation *ex ante*.

En outre, le rachat par TDF de deux de ses principaux concurrents, Antalis-TV en octobre 2006 et Emmetel en août 2008, a conduit à une concentration du marché, malgré l'entrée de nouveaux acteurs comme Onecast et Itas-Tim.

En outre, la perspective d'évolution du marché de la diffusion audiovisuelle vers une situation de concurrence effective du fait d'une plus grande concurrence entre plateformes (satellite, ADSL, câble, TNT, télévision mobile, fibre optique, etc.) à long terme n'est pas de nature à remettre en cause la prédominance du réseau hertzien en France à l'horizon de la présente analyse.

En effet :

- le réseau hertzien bénéficie, du fait notamment des obligations imposées par la loi « télévision du futur » aux multiplexes TNT, d'une couverture de la population très supérieure à celle des plateformes DSL, fibre optique et câble : alors que les éditeurs TNT devront *a minima* couvrir 95 % de la population avant fin 2011, la couverture du câble et de la télévision par ADSL, et *a fortiori* celle des offres en fibre optique, demeureront inférieures à 55 % de la population à l'horizon à trois ans ;
- S'il ne souffre pas de ces limitations de couverture, le satellite apparaît comme une alternative limitée en termes de taux de pénétration (inférieure à 15 % des foyers français), du fait des contraintes liées à la réglementation de l'urbanisme et au fonctionnement des copropriétés qui rendent difficile la souscription à une offre satellite en zone urbaine ;
- en revanche, la TNT dispose d'un taux équipement des ménages élevé, en forte croissance qui devrait s'approcher à terme de la pénétration actuelle de la télévision hertzienne terrestre en mode analogique. Ce mouvement est facilité par rapport aux autres plateformes de diffusion : l'équipement nécessaire pour la réception de services télévisuels en mode numérique nécessite uniquement l'acquisition d'un adaptateur peu coûteux (inférieur à 30 euros). Cette pénétration

est encouragée par l'obligation, depuis avril 2008, pour tous les téléviseurs vendus aux consommateurs sur le territoire national, d'intégrer un adaptateur TNT ;

- en pratique, les plateformes apparaissent non pas substituables mais complémentaires à la TNT, à la fois pour le client final et pour les éditeurs : les services audiovisuels sur ADSL, câble, fibre optique et satellite sont ainsi majoritairement fournis via des offres payantes, pouvant regrouper plusieurs centaines de chaînes thématiques, alors que la TNT permet notamment aux téléspectateurs d'accéder à dix-huit chaînes gratuites de la TNT, qui sont celles de plus forte audience.
- enfin, pour les chaînes gratuites financées par la publicité notamment, seule la diffusion hertzienne terrestre permet d'être accessibles au plus grand nombre de spectateurs de manière immédiate, ce qui constitue un impératif économique pour ces chaînes.

En conséquence, à ce stade et pour le cadre temporel limité de la présente analyse, seule la plateforme hertzienne apparaît en mesure de garantir à un éditeur de dimension nationale de pouvoir diffuser ses programmes au plus grand nombre de téléspectateurs, en particulier pour les chaînes gratuites financées principalement par la publicité. Les plateformes alternatives représentent une complémentarité (et non une substituabilité) pour les éditeurs disposant de fréquences de diffusion pour la diffusion hertzienne, à la fois en termes de marché de détail (plateformes principalement payantes, là où l'hertzien est principalement gratuit) et de taux de pénétration (18,3 % des foyers recevant la télévision par au moins deux plateformes distinctes, dont au moins l'hertzien dans la quasi-totalité des cas).

En conséquence, l'Autorité a estimé dans sa décision d'analyse de marché que le deuxième critère de la recommandation de la Commission européenne était rempli pour ce qui concerne la période couverte par cette décision.

c) L'insuffisance d'une régulation ex post pour remédier à elle seule aux défaillances du marché

En premier lieu, par rapport au droit de la concurrence, la régulation sectorielle *ex ante* peut contribuer effectivement non seulement au maintien mais au développement de la concurrence sur le marché de gros de diffusion par voie hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique.

En effet, l'entrée de diffuseurs alternatifs sur ce marché est conditionnée par le maintien sur un terme long d'espaces économiques suffisants entre les différentes offres de gros de la chaîne de valeur de la diffusion télévisuelle hertzienne terrestre en mode numérique. Ce maintien est favorisé par une intervention *ex ante* sur les tarifs de gros, outil dont ne dispose pas le droit de la concurrence.

En second lieu, le régulateur sectoriel assure un suivi continu du marché, et peut mettre en place *ex ante* des dispositifs de séparation comptable et d'audit des coûts, selon une méthodologie spécifique adaptée au marché des communications électroniques, nécessaire au suivi et au contrôle des obligations tarifaires pesant sur l'opérateur régulé, pour s'assurer de l'absence de subventions croisées et de pratiques discriminatoires, notamment entre les tarifs de la télévision analogique et ceux de la TNT.

Après trois années de régulation *ex ante*, ces outils ont commencé à porter leurs fruits. La concurrence reste cependant particulièrement fragile, d'autant que TDF a racheté deux de ses concurrents, Antalis-TV et Emettel. En outre, les obligations de séparation

comptable et de comptabilisation des coûts, eu égard à leurs délais de mise en œuvre, n'auront permis de disposer de résultats que sur un seul exercice. Or, l'expérience de la régulation de France Télécom a montré qu'il s'agit d'un outil complexe et évolutif appelant plusieurs itérations.

En conséquence, contrairement à d'autres marchés, tels que les marchés de détail de la téléphonie fixe pour lesquels la régulation *ex ante* a été levée, le bilan concurrentiel dressé appelle plutôt un renforcement du dispositif que sa suppression au bénéfice du seul droit de la concurrence.

À ce titre, l'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 09-A-09 en date du 17 avril 2009, relève qu'« en dépit des nouveaux moyens de régulation de la concurrence dont dispose l'Autorité, il peut être constaté, à l'instar de l'avis n° 06-A-01 rendu lors de la mise en place du premier cycle de négociation, que le seul recours au droit de la concurrence pourrait ne pas s'avérer pleinement suffisant au cas présent. »

Pour l'ensemble de ces raisons, l'Autorité a estimé dans sa décision d'analyse de marché n° 2009-0484 du 11 juin 2009 que la régulation *ex ante* devrait encore constituer pour quelques années un cadre transitoire nécessaire à l'approfondissement de la concurrence encore naissante sur ce marché avant de s'en remettre à la seule régulation *ex post*.

- (iii) Conclusion sur le test des trois critères et la pertinence d'une régulation *ex ante* sur le marché des offres de gros de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique

Au vu de l'analyse exposée ci-avant, l'Autorité a estimé que les trois critères définis par la Commission européenne étaient réunis en ce qui concerne le marché de gros des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique pour la période 2009-2012, et que ce marché devait donc être considéré comme pertinent pour une régulation *ex ante*.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, l'Autorité a défini comme marché pertinent le marché de gros de diffusion par voie hertzienne de programmes télévisuels en mode numérique sur le territoire de la métropole, des départements et régions d'Outre-mer, ainsi que des collectivités d'Outre-mer où les dispositions des articles L. 37-1 et suivants s'appliquent.

## **B. Le processus d'analyse de marché mis en œuvre pour le second cycle**

Le processus d'analyse des marchés consiste, conformément aux dispositions des articles L. 37-1 et suivants du code des postes et des communications électroniques (CPCE) :

- à déterminer la liste des marchés du secteur dont les caractéristiques en termes de développement de la concurrence justifient l'imposition d'un dispositif de régulation spécifique ;
- à désigner, le cas échéant, les opérateurs disposant sur ces marchés d'une influence significative ;
- à fixer les obligations spécifiques, adaptées et proportionnées aux problèmes concurrentiels constatés.

L'analyse menée par l'Autorité vise, en vertu des articles L. 37-1 et suivants du CPCE, à évaluer l'état et l'évolution prévisible de la concurrence sur ces marchés et à en déduire les conséquences en termes d'obligations réglementaires.

L'Autorité a révisé à compter de l'automne 2008 son analyse du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle, en s'appuyant sur le marché de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels qu'elle avait délimité comme pertinent au terme du premier cycle de son analyse du dix-huitième marché listé par la Commission européenne en annexe de sa recommandation du 11 février 2003.

Conformément à l'article D. 301 du CPCE, l'Autorité a publié le 18 novembre 2008 un document de consultation préliminaire intitulé « Consultation publique sur l'analyse du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle – Bilan et perspectives ».

Le 25 février 2009, après avoir pris en compte l'ensemble des contributions adressées par les acteurs lors de la consultation publique précitée, l'Autorité a transmis pour avis à l'Autorité de la concurrence et au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), dans le respect des dispositions des articles L.37-1, D. 301 et D. 302 du CPCE, le document présentant son analyse, ainsi que les contributions à la consultation publique précitée et la synthèse qu'elle en a effectuée.

Après avoir pris en compte les avis du CSA et de l'Autorité de la concurrence, l'Autorité a établi un projet de décision en vue de sa notification à la Commission européenne le 7 mai 2009, ainsi qu'aux autorités réglementaires compétentes des autres États membres de l'Union européenne. Ces projets ont également été soumis en parallèle à consultation publique du 7 mai au 7 juin 2009.

Les régulateurs des autres États membres n'ont pas émis de commentaire sur cette notification. La Commission a adressé à l'Autorité une lettre formulant des observations. Elles ont conduit l'Autorité à préciser son analyse sur certains points, relatifs notamment à la mise à jour de la liste des sites non-réplicables de TDF. L'Autorité a également reçu huit contributions en réponse à la consultation publique menée en parallèle à cette notification.

À l'issue de ce processus, l'Autorité a adopté le 11 juin 2009 sa décision n° 2009-0484 prolongeant et renforçant la régulation mise en œuvre sur la diffusion de la TNT pour la période 2009-2012.

### Calendrier du second cycle d'analyse du marché de la diffusion de la TNT

|                  |  |
|------------------|--|
| 18 Novembre 2008 | Mise en consultation publique du document « Bilan et Perspectives »                    |
| 9 janvier 2009   | Clôture de la première consultation publique   |
| 25 février 2009  | Saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence et du CSA                            |
| Avril 2009       | Réception des avis du CSA et de l'Autorité de la concurrence                           |
| 7 mai 2009       | Notification à la Commission européenne / consultation publique                        |
| 8 juin 2009      | Réception des observations de la Commission européenne                                 |
| 11 juin 2009     | Adoption de la décision finale n° 2009-0484 par l'ARCEP                                |
| 30 juin 2009     | Remise au Parlement du présent rapport relatif au marché de la diffusion audiovisuelle |

### C. Dispositif de régulation *ex ante* en vigueur

Eu égard à la situation concurrentielle sur le marché de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique, il est apparu nécessaire et proportionné d'imposer des obligations à TDF.

#### (i) Objectifs des obligations imposées à TDF

Les remèdes imposés par l'Autorité à TDF visent à permettre aux diffuseurs alternatifs d'exercer pleinement leur rôle et de s'installer durablement sur le marché, en créant les conditions de développement d'une concurrence équitable sur les marchés de gros amont et aval de la diffusion de la TNT.

Cette concurrence effective permet une modération des prix sur le marché aval au bénéfice des éditeurs, et, *in fine*, des consommateurs finals. En effet, la modération des coûts de diffusion pour les chaînes est susceptible de conduire celles-ci à investir davantage dans les programmes proposés au consommateur final et, par suite, d'en augmenter la qualité. Ceci est particulièrement vrai pour les nouvelles chaînes de la TNT, pour lesquelles la diffusion constitue à ce jour le principal poste de coûts.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel relève à ce titre dans son avis en date du 7 avril 2009 que, « grâce à l'intervention réglementaire, la concurrence commence à se développer sur le marché, notamment celui des sites principaux, que de nouveaux acteurs parviennent à entrer sur le marché, et que la concurrence par les infrastructures progresse dans l'intérêt des opérateurs de multiplex et des chaînes de la TNT. Il importe au Conseil d'assurer la pérennité de cette concurrence et des nouveaux acteurs entrés

sur le marché. » Il ajoute qu'il apparaît souhaitable, sur la TNT, de « favoriser une baisse des tarifs de diffusion pour les opérateurs de multiplex, et par suite pour les chaînes. »

En pratique, les remèdes imposés par l'Autorité visent, d'une part, à favoriser l'investissement des acteurs alternatifs dans leurs propres infrastructures lorsque cela est économiquement viable et, d'autre part, à favoriser une concurrence par les services dans les autres cas, permettant à ces acteurs d'atteindre la taille critique nécessaire à ces investissements.

(ii) Description des obligations imposées à TDF

Au vu des objectifs exposés précédemment et conformément aux cadres réglementaire européen et national, l'Autorité a imposé les obligations suivantes à TDF :

- obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès ;
- obligation de fournir l'accès dans des conditions non discriminatoires et transparentes ;
- obligation de contrôle tarifaire ;
- obligation de séparation comptable et de comptabilisation des coûts.

a) Obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès

S'agissant de l'accès, l'Autorité peut imposer à un opérateur réputé exercer une influence significative de faire droit aux demandes raisonnables, notamment lorsqu'elle considère qu'un refus ou des propositions déraisonnables empêcheraient l'émergence d'un marché de détail concurrentiel durable ou risqueraient d'être préjudiciables aux utilisateurs finaux.

Au cas d'espèce, l'analyse de la situation concurrentielle prévalant sur le marché de gros des services de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique montre que les concurrents de TDF n'ont pas été en mesure de dupliquer aisément les infrastructures de diffusion de la TNT détenues par TDF lors du premier cycle d'analyse de marché et ne le seront probablement pas lors du second.

C'est pourquoi, pour pouvoir proposer aux opérateurs de multiplexes des offres de diffusion sur un maximum de zones, il est nécessaire que les opérateurs de diffusion alternatifs aient accès aux sites de TDF afin de construire sur le marché de gros aval des offres alternatives à celles de TDF, et de permettre le développement d'une concurrence pérenne pour la diffusion de la TNT.

En conséquence, l'Autorité a imposé à TDF de faire droit aux demandes de ses concurrents visant à obtenir l'accès à des éléments de réseaux ou à des moyens et ressources associés sur le marché considéré.

Cette obligation comporte deux principaux volets :

- d'une part, TDF doit faire droit aux demandes d'accès à ses bâtiments et pylônes, afin que les diffuseurs alternatifs puissent installer leurs propres équipements de diffusion (équipement de réception du signal, émetteurs, feeders, antennes...) pour la TNT ;

- d'autre part, TDF doit donner accès à sa chaîne de diffusion (accès au système antenne) afin de permettre à un nouvel entrant d'utiliser le système antenne de TDF. Ce second volet est optionnel, bien que systématiquement utilisé par les diffuseurs alternatifs sur les sites de TDF

En conséquence, l'obligation d'accès imposée à TDF doit permettre à tout diffuseur nouvel entrant, sur un site exploité par TDF, de diffuser son signal (fourni en sortie de son émetteur hébergé sur ce site) sur un canal d'émission au moyen du système antenne de diffusion de TDF pour un ou plusieurs programmes de TNT.

Cette obligation est cohérente avec l'esprit de l'article 82 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 qui prévoit en effet que l'Autorité « *peut, en particulier, proposer le regroupement de plusieurs utilisateurs sur une même infrastructure, l'opérateur gestionnaire de l'infrastructure assurant alors, dans des conditions raisonnables, équitables et non discriminatoires, l'accès à son site d'émission.* »

#### b) Obligation de fournir l'accès dans des conditions non discriminatoires

Au titre des articles L. 38 I 2° et D. 309 du CPCE, l'Autorité peut imposer des obligations de non discrimination à l'opérateur qui exerce une influence significative sur le marché, lequel doit :

- appliquer « *des conditions équivalentes dans des circonstances équivalentes aux autres opérateurs fournissant des services équivalents* » ; et
- fournir « *aux autres des services et informations dans les mêmes conditions et avec la même qualité que ceux qu'ils assurent pour leurs propres services, ou pour ceux de leurs filiales ou partenaires* ».

En l'absence d'obligation de non discrimination, TDF pourrait être tentée d'offrir à ses concurrents des conditions techniques ou tarifaires moins avantageuses que celles qu'elle s'accorde à elle-même, afin de renforcer sa position sur le marché de gros aval des services de diffusion de la TNT. Une telle pratique aurait pour effet de limiter artificiellement le développement de la concurrence sur ce marché.

Par conséquent, l'Autorité a imposé à TDF de fournir l'accès dans des conditions non discriminatoires, afin que ses concurrents soient assurés de bénéficier des mêmes ressources que celles qu'elle utilise pour son propre compte.

#### c) Obligation de transparence

Conformément aux articles L. 38 I 1° et D. 307 I du CPCE, l'Autorité peut imposer à l'opérateur qui exerce une influence significative sur le marché une obligation de transparence, selon laquelle il est tenu de publier :

- « *les informations comptables et notamment la description du système de comptabilisation des coûts d'interconnexion et d'accès* ;
- *les spécifications techniques des prestations d'interconnexion ou d'accès [...]* ;
- *les caractéristiques du réseau [de l'opérateur]* ;
- *les conditions techniques et tarifaires de fourniture des prestations d'interconnexion et d'accès [...]* ».

Une telle publication permet de pallier la faiblesse du pouvoir de négociation bilatérale des diffuseurs clients de l'offre, de garantir la non discrimination dans le traitement des diffuseurs alternatifs, et d'apporter de la visibilité et de la stabilité aux diffuseurs pour l'élaboration de leurs plans de développement.

Pour les opérateurs de diffusion ayant recours aux offres de gros de TDF sur la TNT, les versements directs à TDF représentent une proportion importante de leur chiffre d'affaires. Il est donc nécessaire, pour l'équilibre économique des nouveaux entrants, que ceux-ci disposent d'une bonne visibilité sur les conditions techniques et tarifaires proposées par TDF lors de l'élaboration de leurs plans d'affaires et de leur stratégie technique et commerciale.

En outre, le recours à une offre de référence publique permet également de s'assurer du traitement non discriminatoire des différents opérateurs clients de ces offres.

En conséquence, l'Autorité a imposé à TDF de publier une offre de référence technique et tarifaire détaillant les prestations relevant du marché de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique.

Lorsque TDF apporte des modifications à cette offre de référence, elle doit, sauf exception ou décision contraire de l'Autorité, appliquer un préavis de trois mois, ramené à un mois s'il s'agit d'une baisse tarifaire d'une des prestations de l'offre.

L'Autorité a également précisé dans sa décision d'analyse de marché que, sur une zone donnée, TDF devait publier dans son offre de référence les conditions techniques et financières d'accès à son (ses) site(s) correspondant(s) pour cette zone dans un délai raisonnable à partir de la publication des gabarits ou des dossiers de numérisation par le CSA, afin de permettre à ses concurrents de formuler des offres aux multiplexes dans un calendrier raisonnable.

En outre, au titre de l'obligation de transparence, l'Autorité a imposé à TDF de lui transmettre, dans un délai de 10 jours suivant leur signature, les conventions d'accès qu'elle a conclues avec les diffuseurs tiers pour ses offres de gros de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique.

#### d) Obligations tarifaires

##### 1. *Identification des sites non-répliquables de TDF*

Le bilan concurrentiel dressé à l'issue du premier cycle d'analyse de marché a permis de montrer que les obligations tarifaires imposées par l'Autorité à TDF n'avaient pas permis le développement de la concurrence en infrastructures sur le réseau principal.

L'Autorité a donc fait évoluer ces obligations à l'issue du second cycle d'analyse des marchés, en les renforçant sur les seuls sites dont la répliquabilité ne paraît pas envisageable durant les trois prochaines années.

L'analyse des barrières à l'entrée sur ce marché, menée par l'Autorité dans la présente décision, a montré que les sites du réseau principal apparaissent en majorité non-répliquables, tandis que la répliquabilité de la majorité des sites du réseau complémentaire, généralement de plus petite taille, est plus facilement envisageable, même si elle demeure difficile. Cette segmentation apparaît néanmoins imparfaite, dans la mesure où certains sites du réseau principal ont été répliqués de fait et où certains sites de très grande hauteur sont planifiés sur le réseau complémentaire.

L'Autorité a donc distingué, pour l'imposition des obligations tarifaires imposées à TDF pour ses offres de gros de diffusion de la TNT, un ensemble de sites non-réplicables, à l'horizon 2012. Cet ensemble regroupe la quasi-totalité des sites détenus ou exploités par TDF et remplissant au moins l'un des critères suivants :

- pour la diffusion de l'un au moins des multiplexes TNT, la hauteur maximale de fixation de l'antenne utilisée sur le pylône correspondant à ce site est supérieure ou égale à 50 mètres ;
- ce site présente manifestement des conditions d'accès difficiles ou une localisation exceptionnelle. Il s'agit des sites de Lyon-Mont Pilat, Avignon-Mont Ventoux, Alès-Mont Bouquet, Perpignan-Pic de Neulos et Bayonne la Rhune sur le réseau principal, ainsi que Chamonix-Aiguille du Midi, Chambéry-Mont du Chat, Mont Vial-Tourette du Château et Grenoble-Chamrousse sur le réseau complémentaire.

L'Autorité a toutefois exclu de la liste certains sites respectant le premier critère mais pour lesquels elle dispose d'éléments complémentaires, par exemple l'existence de sites alternatifs d'ores et déjà proposés aux multiplexes lors des premières phases de déploiement de la TNT ou qui pourraient l'être lors du renouvellement des contrats de diffusion.

Sont ainsi identifiés à ce stade comme non-réplicables 66 sites du réseau principal numérique et 12 sites du réseau complémentaire numérique, soit 78 sites appartenant pour la quasi-totalité au réseau principal analogique.

L'Autorité pourra faire évoluer la liste des sites non-réplicables de TDF par l'adoption de décisions ultérieures, un an et deux ans après l'entrée en vigueur de sa décision d'analyse de marché, et visant :

- ou bien à retirer de cette liste un site qui, malgré tout, aurait été de fait, répliqué ou pour lequel l'Autorité disposerait de nouveaux éléments justifiant de sa possible réplicabilité ;
- ou bien à ajouter dans cette liste tout site pour lequel l'Autorité disposerait de nouveaux éléments justifiant de sa non-réplicabilité, par exemple un refus de permis de construire pour un nouveau pylône sur une zone donnée.

Cette distinction de deux catégories de sites en fonction de leur réplicabilité est cohérente avec l'esprit de l'article 82 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 qui prévoit en effet que l'Autorité étudie « *la possibilité de soumettre l'utilisateur d'un site d'émission à des obligations particulières en fonction notamment de la rareté des sites d'émission sur une zone donnée.* »

## 2. Orientations vers les coûts sur les sites non-réplicables de TDF

L'article L. 38 - I 4° du code des postes et des communications électroniques prévoit que l'Autorité peut imposer un contrôle tarifaire aux opérateurs disposant d'une influence significative, en particulier sous la forme d'une obligation que les tarifs reflètent les coûts correspondants.

TDF, en position monopolistique de fait sur les offres de gros amont de diffusion par voie hertzienne de programmes télévisuels en mode numérique qu'elle propose sur ses sites non-réplicables, pourrait fixer l'ensemble des tarifs relatifs à ces offres indépendamment de toute pression concurrentielle au désavantage de ses concurrents sur le marché de gros amont, des multiplexes sur le marché de gros aval et, *in fine*, des consommateurs.

L'Autorité note en effet que cette obligation permet d'éviter que TDF ne bénéficie d'une rente liée à son quasi-monopole sur les offres de gros de diffusion de la TNT proposées sur ses sites non-réplicables.

L'Autorité a donc imposé à TDF, sur les sites non-réplicables qu'elle détient ou exploite, que les tarifs de ses prestations ainsi que des ressources connexes reflètent les coûts correspondants dans le respect des principes suivants :

- le principe d'efficacité des investissements ;
- le principe de non-discrimination ;
- le principe de concurrence effective et loyale.

Pour la comptabilisation des coûts sur ses sites non-réplicables, TDF devra mettre en œuvre, sauf décision contraire de l'Autorité, la méthode des coûts courants économiques, adaptée à la tarification d'une infrastructure non-réplicable, en ce qu'elle prend en compte l'évolution des prix et repose sur une chronique des investissements réels de l'opérateur régulé.

### 3. Obligations de contrôle tarifaire imposées sur les autres sites de TDF

Les sites détenus ou exploités par TDF qui n'apparaissent pas comme non-réplicables peuvent être soumis à un contrôle tarifaire. L'article L. 38 I 4° du CPCE prévoit en effet que l'Autorité peut imposer à tout opérateur exerçant une influence significative sur le marché de « *ne pas pratiquer de tarifs excessifs ou d'éviction sur le marché* ».

Afin de tenir compte des enjeux concurrentiels de la régulation des offres d'accès de TDF sur les sites autres que les sites non-réplicables, les tarifs de l'offre doivent :

- permettre aux diffuseurs alternatifs l'utilisant de répliquer les offres de TDF sur le marché de gros aval ;
- maintenir une incitation pour les diffuseurs alternatifs à investir pour mettre en place des sites alternatifs, dès lors que les sites correspondants de TDF, pris isolément, apparaissent pouvoir être répliqués.

En l'absence de contrôle tarifaire sur ces sites, TDF pourrait être incitée à augmenter indûment le tarif de son offre sur les sites où la concurrence en infrastructures apparaît la moins probable pour limiter la capacité des opérateurs de la concurrencer sur le marché de gros aval, et/ou à baisser son prix là où une concurrence en infrastructures est la plus probable.

À ce titre, l'Autorité a imposé à TDF, sur ses sites autres que les sites non-réplicables une obligation de contrôle tarifaire portant sur les tarifs de l'offre de gros d'accès et sur les prestations associées pour la diffusion de la TNT, sous la forme d'une interdiction de pratiquer des tarifs excessifs et des tarifs d'éviction dans le cadre de son offre d'accès pour la diffusion de la TNT.

### 4. Tarification des études préalables

Lorsqu'un site de diffusion pour un service donné est mis en service pour la première fois, des études relatives au système antenne réalisées par TDF sur ses sites sont le plus souvent nécessaires, suite à la publication des gabarits ou des dossiers de numérisation par le CSA, pour permettre à la fois aux diffuseurs alternatifs et à TDF de

répondre aux appels d'offres des multiplexes. Jusqu'au premier semestre 2009, elles étaient facturées à l'acte par TDF aux diffuseurs alternatifs et ce, indépendamment du diffuseur qui sera choisi *in fine* par chaque multiplexe.

En pratique, un diffuseur alternatif pouvait donc se voir facturer des frais d'étude pour un site et une fréquence donnés sans être retenu sur le marché aval. Ces frais d'étude pouvaient donc conduire les diffuseurs alternatifs à limiter pour des raisons financières ou stratégiques le nombre de fréquences/sites pour lesquels ils répondaient aux appels d'offres des multiplexes.

En conséquence, afin de favoriser le développement de la concurrence sur le marché aval, l'Autorité a demandé à TDF dans sa décision d'analyse de marché de ne pas facturer de frais d'études aux diffuseurs alternatifs sans que ceux-ci n'aient été préalablement retenus par le multiplexe correspondant, pour un site donné, sur le marché de gros aval. Les coûts éventuels correspondants pour TDF ont donc vocation à être intégrés dans les tarifs des offres de gros de TDF facturés aux diffuseurs effectivement choisis par les multiplexes sur un site donné.

#### e) Obligation de séparation comptable et de comptabilisation des coûts

L'article L. 38 I 5° du CPCE prévoit que l'Autorité peut imposer aux opérateurs exerçant une influence significative sur un marché pertinent d'isoler sur le plan comptable certaines activités.

Cette obligation repose sur la mise en œuvre d'un système de comptabilisation et consiste en un dispositif comptable qui permet notamment d'une part d'assurer la transparence des prix des offres de gros et des prix de transferts internes à l'entreprise verticalement intégrée et de ce fait, de garantir le respect de certaines obligations comme celle de non-discrimination lorsqu'elle s'applique, et d'autre part de prévenir d'éventuelles pratiques de subventions croisées.

Le fait que les infrastructures de TDF soient difficiles à dupliquer donne à l'opérateur un pouvoir de marché sur le marché de gros aval des offres de diffusion proposées aux éditeurs ou aux opérateurs de multiplexe. En effet, la situation concurrentielle qui prévaut sur ce marché est conditionnée par l'accès des diffuseurs alternatifs à ces infrastructures difficilement répliquables, voire non-répliquables, mais aussi les conditions techniques et tarifaires de cet accès.

TDF pourrait ainsi être tentée d'user de l'influence significative qu'elle exerce sur le marché de gros amont pour chercher à évincer ses concurrents du marché de gros aval par le biais de subventions croisées ou de pratiques de ciseau tarifaire. De telles pratiques auraient in fine des répercussions sur le marché de gros amont.

En pratique, TDF pourrait être tentée de pratiquer des subventions croisées entre l'infrastructure destinée à fournir des prestations sur les marchés de la diffusion hertzienne terrestre de télévision en mode analogique, et son activité de vente de services de diffusion hertzienne terrestre de télévision en mode numérique à des opérateurs de multiplexe. Ce risque est d'autant plus grand que sur la diffusion de la télévision hertzienne terrestre analogique, TDF est en quasi-monopole de fait.

Les éventuelles distorsions concurrentielles peuvent être mises sous surveillance grâce à l'imposition d'une obligation de séparation comptable.

Ainsi, 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, l'Autorité a imposé à TDF une obligation de séparation comptable. Celle-ci s'applique à l'ensemble du marché de la diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique, mais aussi sur la diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode analogique.

Les modalités de mise en œuvre de l'obligation de séparation comptable ont été précisées pour l'exercice 2007 à l'issue du précédent cycle d'analyse de marché dans la décision n° 2008-0409 de l'Autorité en date du 8 avril 2008. L'Autorité a indiqué qu'il convenait à ce stade de maintenir les dispositions prévues par cette décision pour les exercices ultérieurs. En tant que de besoin, une décision ultérieure viendra préciser ou modifier les modalités de mise en œuvre de ces obligations pour les prochains exercices.

#### **D. Conclusion sur la diffusion de la TNT**

Le bilan concurrentiel mené à l'issue du premier cycle des marchés a permis à la fois de constater le développement de la concurrence en services et l'échec de la concurrence en infrastructures sur le réseau principal.

Au vu de ce bilan, l'Autorité a modifié le dispositif de régulation *ex ante* en vigueur, en renforçant les obligations tarifaires applicables aux sites non-réplicables de TDF et en maintenant les incitations à la concurrence en infrastructures sur les autres sites.

Ce dispositif de régulation, en principe en vigueur pour la période 2009-2012, apparaît suffisant pour remédier aux risques concurrentiels constatés. En conséquence, aucune modification législative ne paraît nécessaire, la régulation *ex ante* opérée par l'Autorité étant en principe suffisante pour poursuivre le développement de la concurrence sur la diffusion de la TNT.

Il convient toutefois de noter qu'à l'issue de la révision du cadre réglementaire européen (« Paquet Télécom »), l'article 12 de la Directive cadre pourrait conférer aux autorités de régulation nationales un pouvoir de régulation symétrique des sites des opérateurs de diffusion, qui pourrait se substituer à terme à la régulation asymétrique actuelle, lorsque la décision d'analyse de marché actuellement en vigueur cessera de s'appliquer, en principe à partir de juillet 2012. Dans ce cas, le Parlement sera amené à transposer la future directive de la Commission européenne en ce sens.

## 4. LES AUTRES MODES DE DIFFUSION AUDIOVISUELLE

### A. La télévision hertzienne terrestre en mode analogique

- (i) Un marché en cours d'extinction et en quasi-monopole de fait

Plateforme historique de diffusion de la télévision en France, la télévision analogique par voie hertzienne terrestre devrait s'éteindre au plus tard en novembre 2011. En effet, conformément à la loi dite « télévision du futur », la diffusion des services de télévision analogique terrestre prendra fin au plus tard le 30 novembre 2011, sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France. Il est précisé que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) peut procéder à l'extinction progressive, par zone géographique, de la diffusion des services de télévision analogique terrestre à compter du 31 mars 2008. Pendant la période de transition vers le tout numérique, les chaînes hertziennes présentes en analogique et en TNT doivent faire l'objet d'une double diffusion. On parle de « *simulcast* ».

L'extinction de l'analogique devrait être opérée progressivement : après l'extinction de villes pilotes en 2009 (Coulommiers, Kaysersberg, Cherbourg), elle sera mise en œuvre région après région entre 2010 et 2011. Pour la chaîne Canal+ dont la convention sur l'analogique expire fin 2010, l'extinction sera donc achevée à cette date.

Au vu de cette extinction, le développement d'une concurrence effective sur le segment de la diffusion de services de télévision hertzienne terrestre en mode analogique ne paraît pas envisageable. En effet, aucun diffuseur nouvel entrant, même déjà présent sur la TNT, n'apparaît en mesure de proposer des offres pour la diffusion analogique. Ceci est notamment dû à l'absence de demande à l'horizon de la présente analyse : hormis France Télévisions, aucune chaîne ne prévoit de renouveler ses contrats de diffusion de télévision hertzienne terrestre en mode analogique jusqu'à son extinction. Pour France Télévisions, ce renouvellement pourrait avoir lieu dans les semaines à venir.

En outre, et au vu de la quasi-absence de demande sur le marché aval et suite au rachat d'Emmetel par TDF en août 2008, aucun diffuseur alternatif ne semble avoir l'intention de se positionner sur ce marché.

À ce titre, le Conseil supérieur de l'audiovisuel estime, dans son avis en date du 7 avril 2009, que le « *marché de la diffusion hertzienne terrestre de télévision en mode analogique est conduit à disparaître à l'horizon de la présente analyse. En effet, la date d'extinction de la diffusion analogique est fixée par la loi du 30 septembre 1986 au 30 novembre 2011, et les premières extinctions interviendront dès la fin de l'année 2009.* » Il précise que « *la perspective d'entrée d'un nouvel acteur sur ce marché n'apparaît donc pas réaliste compte tenu de la disparition programmée du marché.* »

- (ii) Une régulation *ex ante* limitée à la séparation comptable

Le segment des offres de gros amont de diffusion de la télévision hertzienne terrestre en mode analogique entre dans le périmètre des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à TDF depuis avril 2006 lors du premier cycle d'analyse de marché, et reconduites lors du second cycle par la décision n° 2009-0484 de l'Autorité. Celle-ci s'est ainsi dotée d'un outil susceptible notamment de détecter les éventuelles subventions croisées abusives entre analogique et numérique. La présence de TDF sur l'ensemble de ces marchés pourrait en effet lui permettre de mettre en œuvre des mécanismes de subventions croisées, afin d'établir des tarifs relativement bas, voire inférieurs à ses coûts de production sur les marchés en concurrence, en s'appuyant sur les marchés où ses clients sont captifs pour maintenir une rentabilité d'ensemble.

Les modalités de mise en œuvre de ces obligations ont été précisées par la suite dans la décision n° 2008-0409 de l'Autorité et seront en tant que de besoin re-précisées par une décision ultérieure de l'Autorité.

Cette décision a été mise en œuvre par TDF qui a transmis à l'Autorité des fiches de restitution pour l'exercice 2007. Ces fiches ont fait l'objet d'un audit réglementaire dont l'attestation a été publiée par TDF.

(iii) Un rôle *ex post* effectif du droit de la concurrence

L'autorité de concurrence nationale a été amenée à jouer un rôle de régulation *ex post* effectif sur ce segment de marché ces dernières années.

Le Conseil de la concurrence a en effet été saisi en décembre 2006 par Emettel à l'encontre de TDF pour des pratiques jugées anticoncurrentielles sur le segment de marché de la diffusion de la télévision analogique terrestre.

Aux termes de la décision n° 07-MC-02 en date du 2 mai 2007, le Conseil de la concurrence, statuant sur la demande de mesures conservatoires, a notamment enjoint à TDF de ne s'opposer à aucune demande de transfert de sites du réseau complémentaire du marché de gros de la diffusion de la télévision analogique terrestre, de puissance inférieure ou égale à 25 W, qui lui serait faite par les chaînes analogiques TF1, France 2, France 3, France 5/Arte et M6 au profit de tout autre diffuseur.

Le Conseil de la concurrence a par ailleurs enjoint à TDF de ne pas intégrer dans les contrats qui seraient conclus ultérieurement avec les chaînes analogiques TF1, France 2, France 3, France 5/Arte et M6 de clauses limitant le nombre de sites du réseau complémentaire du marché de gros de la diffusion de la télévision analogique terrestre, de puissance inférieure ou égale à 25 W, pouvant être transférés au profit de tout autre diffuseur technique.

TDF a alors proposé des engagements qui reprennent l'intégralité des mesures conservatoires prononcées par le Conseil de la concurrence et vont même au-delà de la demande initiale d'Emettel, dans la mesure où ils visent également la chaîne Canal+, les contrats bi- et tripartites et le comportement de TDF. Ils ont été acceptés par le Conseil dans la décision n° 07-D-30 précitée, mettant ainsi fin à la procédure engagée par Emettel au fond.

(iv) Conclusion

La mise en œuvre des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable imposées à TDF au titre de l'analyse de marché et les pouvoirs de régulation *ex post*, dont dispose l'Autorité de la concurrence apparaissent suffisants sur le marché de la diffusion de services de télévision hertzienne terrestre en mode analogique au vu de son extinction prochaine et de la quasi-absence d'une part de renouvellement de contrats de diffusion avant cette extinction et d'autre part de concurrent actif à TDF sur ce marché.

## B. La radio hertzienne terrestre en mode FM

- (i) Une absence de régulation *ex ante* au vu de la situation concurrentielle satisfaisante sur ce marché

L'Autorité a considéré que la grande majorité des sites de diffusion hertzienne terrestre de services de radio en mode FM détenus par TDF était répliquable et que le droit de la concurrence, seul, était en mesure de remédier aux défaillances éventuelles de ce marché. Elle n'a donc pas mise en œuvre de régulation *ex ante* pour les offres de gros amont de diffusion correspondantes.

En effet, il apparaît que les sites de diffusion FM peuvent être installés beaucoup plus près des zones à desservir que les sites de diffusion de télévision, sans avoir recours à des points hauts naturels ou artificiels (pylônes élevés). Le nombre de sites utilisés pour la diffusion de la FM, notamment dans les zones urbaines, est ainsi très supérieur au nombre de sites utilisés pour la diffusion de la TNT et peut s'affranchir dans la majorité des cas de l'utilisation des sites hauts existants pour la diffusion de la TNT.

En pratique, le marché de la diffusion de la radio en mode FM apparaît plus concurrentiel que celui de la télévision hertzienne terrestre. En particulier, TowerCast détient une part de marché significative et de nombreuses radios privées ont privilégié des mécanismes d'autodiffusion sur la FM.

À ce titre, l'Autorité de la concurrence confirme cette analyse en indiquant, dans son avis n° 09-A-09 en date du 17 avril 2009, que « *la grande majorité des sites de diffusion hertzienne terrestre de services de radio en mode FM détenus par TDF est répliquable et qu'ils peuvent être installés beaucoup plus près des zones à desservir que les sites de diffusion de télévision, sans avoir recours à des points hauts. D'ailleurs, sur ce marché, il est constaté une présence plus forte de la société TowerCast, concurrente de TDF. En outre, plusieurs éditeurs ont fait le choix de l'autodiffusion.* »

Indépendamment de l'absence de régulation *ex ante* sur ce marché, l'ARCEP dispose d'un pouvoir de règlement des litiges entre opérateurs, en particulier pour ce qui relève des conditions d'accès à un réseau de télécommunications et des possibilités et des conditions d'une utilisation partagée des installations existantes situées sur le domaine public ou sur une propriété privée.

Les diffuseurs pourraient ainsi saisir l'Autorité en règlement de différend s'ils se voyaient refuser l'accès à certains sites de diffusion peu ou pas répliquables pour la radio en mode FM. Aucune saisine n'a eu lieu à ce jour.

- (ii) Un rôle *ex post* effectif du droit de la concurrence

Comme pour la télévision hertzienne terrestre en mode analogique, l'autorité de concurrence nationale a été amenée à jouer un rôle de régulation *ex post* effectif sur ce segment de marché ces dernières années.

Le Conseil de la concurrence est en effet intervenu en décembre 2003 sur une demande de mesures conservatoires présentée par TowerCast à l'encontre de pratiques mises en œuvre par TDF<sup>2</sup>. Il avait été enjoint au diffuseur historique, à la demande de Radio France, de lui proposer, en concurrence avec tout autre diffuseur, de nouvelles offres de diffusion en mode FM, décomposées site par site et fréquence par fréquence (ou groupe

<sup>2</sup> Décision n° 03-MC-03 du Conseil de la concurrence en date du 1<sup>er</sup> décembre 2003 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société TowerCast à l'encontre de pratiques mises en œuvre par la société TéléDiffusion de France (TDF).

de fréquences par groupe de fréquences). Le Conseil de la concurrence a depuis mis fin au monopole de TDF pour la diffusion des programmes du service public de la radio.

(iii) Conclusion

Les pouvoirs de régulation *ex post* dont dispose l'Autorité de la concurrence apparaissent suffisants sur le marché de la diffusion de services de radio hertzienne terrestre en mode FM au vu de la situation concurrentielle satisfaisante sur ce marché.

Ceci est corroboré par l'absence de saisine de l'Autorité à ce jour en règlements de différend sur ce marché.

### C. La radio numérique terrestre (RNT)

(i) Une absence de régulation *ex ante* à ce stade au vu du caractère émergent de ce marché et des caractéristiques des premières zones de déploiement

Bien que la diffusion de la RNT soit susceptible de se développer dès la fin de l'année 2009, elle reste prospective à ce jour, puisque non déployée.

À ce titre, le Conseil supérieur de l'audiovisuel observe dans son avis en date du 7 avril 2009, que « *la RNT constitue un marché émergent. En effet, les autorisations portant sur les premières zones de diffusion n'ont pas encore été attribuées et aucune date de lancement du service n'a été définitivement fixée à ce stade.* »

En outre, il ressort des éléments dont dispose l'ARCEP que, *a minima* dans les 19 premières agglomérations où la RNT a vocation à être déployée, les sites TNT ne représenteront, sur une zone donnée, qu'une part limitée, voire nulle, de l'ensemble des sites nécessaires pour la diffusion de la RNT.

Cette analyse est corroborée par le CSA qui indique dans son avis susmentionné « *que la couverture des zones du premier appel à candidatures RNT peut être assurée par des sites FM existants ou exploités par différents diffuseurs.* »

Au vu de ces éléments, l'Autorité n'a pas jugé nécessaire à ce stade de mettre en œuvre une régulation *ex ante* des offres de gros amont de diffusion correspondantes.

(ii) La possibilité d'une action réglementaire de l'ARCEP à moyen terme en cas de difficultés concurrentielles avérées

À moyen terme en revanche, au delà des premières zones de déploiement de la RNT, il n'est pas exclu que l'accès à certains sites existants sur la TNT, en particulier les sites principaux, permette de couvrir de manière plus efficace la population en RNT. En l'absence d'accès à ces infrastructures, les diffuseurs alternatifs pourraient être contraints de multiplier le nombre de sites de moindre hauteur pour assurer une couverture similaire, en supportant par ailleurs des coûts et des délais supérieurs.

En particulier, le Conseil supérieur de l'audiovisuel indique dans son avis en date du 7 avril 2009 que les prochaines phases de déploiement de la radio numérique terrestre « *définiront des zones de couverture plus étendues, qui laisseront la possibilité aux éditeurs de radio de constituer leur réseau de diffusion, pouvant être composé de certains sites considérés comme non répliquables.* »

En outre, le regroupement des stations en multiplexes de 4 à 5 radios en moyenne pourrait réduire les capacités d'autodiffusion des acteurs par rapport à la radio en mode FM.

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

De manière transitoire, si les premières phases de déploiement de la RNT donnaient lieu à des difficultés concurrentielles significatives, liées à un éventuel refus d'accès aux sites de grande hauteur pour ces services, l'Autorité pourrait être amenée à se prononcer dans le cadre de règlements de différend entre opérateurs.

(iii) Conclusion

Une régulation *ex ante* de la diffusion de la RNT, encore émergente et incertaine, n'apparaît pas nécessaire à ce stade. En cas de difficultés concurrentielles avérées, une régulation *ex ante* pourrait être envisagée à moyen terme, l'Autorité étant de toute façon compétente pour résoudre des règlements de différends. En tout état de cause, les pouvoirs dont dispose l'Autorité paraissent suffisants pour remédier aux problèmes concurrentiels qui pourraient être soulevés sur ce marché dans la durée.

#### **D. La télévision mobile personnelle (TMP)**

- (i) Une absence de régulation *ex ante* à ce stade au vu du caractère émergent de ce marché et des incertitudes liées à son déploiement

La TMP, dont le lancement était initialement prévu début 2009, constitue un marché encore inexistant, dont le modèle économique et le déploiement du réseau restent à consolider. À cet égard, la répartition des rôles entre diffuseurs hertziens terrestres, opérateurs mobiles et fournisseurs de contenus sera déterminante pour le développement de ces services.

Techniquement, la TMP s'appuiera sur un réseau de diffusion hertzienne terrestre en mode « broadcast ». L'architecture réseau qui sera retenue *in fine* sera en partie différente de celle qui prévaut actuellement pour la TNT. En effet, les sites de très grande hauteur utilisés pour la TNT dans les zones les plus denses ne suffiront pas à assurer une couverture et garantir une bonne réception à l'intérieur des immeubles en TMP. De nombreux sites plus petits situés en agglomération, analogues aux sites d'agglomération des opérateurs de téléphonie mobile, seront indispensables à la constitution d'un réseau de diffusion TMP.

À ce titre, l'Autorité de la concurrence relève dans son avis n° 09-A-09 en date du 17 avril 2009 que « *la TMP, qui en est à un niveau de développement similaire, nécessite un maillage du réseau plus étroit, intermédiaire entre le réseau TNT et le réseau GSM, et connaît de plus actuellement des difficultés de lancement du fait, notamment, de la complexité de la mise en place de son modèle économique. À l'horizon 2012, c'est-à-dire à la fin du second cycle de régulation envisagé, son inclusion dans le marché « régulier » ne semble pas nécessaire.* »

Au vu de ces éléments, l'Autorité n'a pas jugé nécessaire à ce stade de mettre en œuvre une régulation *ex ante* des offres de gros amont de diffusion correspondantes.

- (ii) La possibilité d'une action réglementaire de l'ARCEP à moyen terme en cas de difficultés concurrentielles avérées

Néanmoins, il n'est pas exclu que l'accès à certains sites existants, en particulier des sites TNT principaux situés au cœur des grandes agglomérations françaises, permette de couvrir de manière plus efficace l'agglomération en question. En l'absence d'accès à ces infrastructures, il n'est pas exclu que les diffuseurs alternatifs soient ainsi contraints de multiplier le nombre de sites de moindre hauteur pour assurer une couverture similaire, en supportant par ailleurs des coûts et des délais supérieurs.

Si les premières phases de déploiement de la TMP donnent lieu à des difficultés concurrentielles significatives, liées à un éventuel refus d'accès aux sites de grande hauteur pour ces services, l'Autorité pourra être amenée à traiter cette situation en règlements de différend, voire, en tant que de besoin, à procéder à une analyse de marché spécifique du marché de gros de la diffusion de programmes audiovisuels sur mobiles.

- (iii) Conclusion

Une régulation *ex ante* de la diffusion de la TMP, encore émergente et incertaine, n'apparaît pas nécessaire à ce stade. En cas de difficultés concurrentielles avérées, l'Autorité serait compétente pour résoudre des règlements de différends, voire pour conduire une analyse de marché spécifique.

L'issue des discussions menée actuellement sur le modèle économique et l'architecture de déploiement de la TMP entre les chaînes de télévision, les diffuseurs et les opérateurs mobiles, notamment dans le cadre de la mission de médiation confiée à Cyril Viguier par la secrétaire d'Etat à l'économie numérique Nathalie Kosciusko-Morizet, sera déterminante pour apprécier les rôles que pourront jouer les différents organismes publics et de régulation pour favoriser un fonctionnement optimal de ce service.

## **E. Les plateformes de diffusion audiovisuelles non-hertziennes**

- (i) Des plateformes complémentaires à la diffusion hertzienne qui reste incontournable à l'échelle nationale

Dans un contexte de multiplication des plateformes de diffusion audiovisuelle, du fait notamment de la numérisation des contenus et des réseaux, les réseaux DSL, câble, fibre optique et satellite jouent un rôle croissant dans la diffusion de services audiovisuels.

La couverture des réseaux fixes en services audiovisuels reste cependant à ce jour très inférieure à celle de la TNT. En effet, afin notamment de permettre l'extinction de l'analogique au 30 novembre 2011, l'article 96-2 de la loi du 30 septembre 1986 impose aux éditeurs de services de télévision par voie hertzienne terrestre l'obligation de couvrir 95 % de la population française à cette date

Or, contrairement à de nombreux autres pays européens, la couverture des réseaux câblés en France est stable depuis plus de dix ans, aux alentours de 40 % de la population. De même, la télévision par ADSL n'est accessible à ce jour qu'à environ 50 % de la population du fait de plusieurs facteurs. Cet écart est encore plus manifeste pour

les offres audiovisuelles sur la fibre optique, puisque le déploiement de réseaux FttH n'en est qu'à ses débuts et s'étalera en tout état de cause sur une dizaine d'années.

Concernant le satellite, s'il offre une couverture théorique de 100 % de la population, il présente néanmoins plusieurs inconvénients qui constituent des obstacles à son développement. En effet, des contraintes liées à la réglementation de l'urbanisme et au fonctionnement des copropriétés rendent souvent difficile la souscription à une offre de télévision par satellite en zone urbaine, ce qui limite structurellement la pénétration du satellite.

En conséquence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel relève dans son avis en date du 7 avril 2009 que « *malgré l'apparition et le développement de plates-formes de distribution de la télévision, l'hertzien terrestre reste prédominant en France. Il constitue aussi le seul vecteur gratuit d'accès à la télévision pour l'ensemble des Français.* »

De même, l'Autorité de la concurrence précise dans son avis n° 09-A-09 en date du 17 avril 2009 que « *la télévision gratuite, financée par la publicité, doit offrir aux annonceurs des audiences très importantes qui nécessitent une couverture de la population au minimum égale à 95 %. Hors la télévision hertzienne terrestre, aucune autre technologie ne peut offrir une telle couverture.* »

En pratique, il apparaît que les services audiovisuels proposés aux consommateurs sur le câble, le satellite, la fibre optique ou l'ADSL relèvent majoritairement d'offres payantes, nécessitant un abonnement du consommateur, et qui présentent une variété plus importante en termes de contenus que celles diffusées par voie hertzienne terrestre. En particulier, alors que sept chaînes de télévision sont diffusées en hertzien analogique et vingt-huit sur la TNT (dont seulement dix-huit chaînes gratuites bénéficiant d'une forte initialisation), ce qui correspond à une contrainte technique, les abonnés au câble, au satellite, à la fibre optique ou à l'ADSL peuvent disposer de plus de cinquante, voire cent chaînes de télévision.

À ce stade, les plateformes alternatives apparaissent donc constituer une complémentarité pour les éditeurs disposant de fréquences de diffusion pour la diffusion hertzienne.

- (ii) Des plateformes d'ores et déjà soumises à des contraintes réglementaires spécifiques

Les services de diffusion sur ADSL font d'ores et déjà l'objet d'une régulation *ex ante* de gros, par le biais du dégroupage de la boucle locale, reconduite par la décision n° 2008-0835<sup>3</sup>. Il n'y a pas lieu de prévoir de mesures spécifiques à l'occasion de la révision de la présente analyse de marché.

Concernant les réseaux très haut débit en fibre optique, les travaux menés actuellement par l'Autorité pour définir le cadre réglementaire applicable pour ces réseaux de nouvelle génération visent à permettre une concurrence effective entre plusieurs opérateurs pour ces offres, qui passera par la possibilité pour les opérateurs de proposer des services audiovisuels aux utilisateurs finaux.

Concernant les réseaux câblés, créer une offre de gros sur le câble pour la diffusion audiovisuelle, reviendrait, dans une certaine mesure, à dégroupier les réseaux câblés afin

---

<sup>3</sup> Décision n° 2008-0835 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 24 juillet 2008 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.

de permettre l'accès à des tiers à l'infrastructure que constitue le réseau câblé. Une telle opération n'a été entreprise dans aucun pays européen, même dans ceux où le câble est largement plus développé qu'en France et où il constitue parfois le principal moyen d'accès à la télévision. Ce segment de marché ne semble pas constituer à ce stade un enjeu pour la régulation sectorielle des communications électroniques, le droit de la concurrence apparaissant en mesure de résoudre d'éventuels problèmes de concurrence.

Enfin, la diffusion par satellite ne semble pas souffrir de difficultés concurrentielles significatives. Plusieurs acteurs ont aujourd'hui recours à ces réseaux pour diffuser leurs bouquets de services, notamment Canal+ France, AB Groupe et Orange depuis l'été 2008. En outre, la couverture des réseaux satellitaire n'étant pas physiquement spécifique à chaque pays, toute régulation spécifique de ces réseaux ne pourrait être mise en œuvre qu'en concertation *a minima* au niveau européen.

(iii) Conclusion

Les plateformes de diffusion des services audiovisuelles, sur des réseaux non hertziens, ne présentent pas de difficultés concurrentielles justifiant d'un renforcement du cadre réglementaire qui s'appliquent à elles à ce stade.

## CONCLUSION

Concernant la diffusion de la TNT, le dispositif de régulation *ex ante* résultant de la décision n° 2009-0484 de l'Autorité en date du 11 juin 2009, en principe en vigueur pour la période 2009-2012, apparaît suffisant pour remédier aux risques concurrentiels constatés.

Sa mise en œuvre est rendue possible par plusieurs spécificités propres au marché français (appels d'offres site à site, fréquences attribuées aux multiplexes) qui permettent d'envisager une concurrence effective entre plusieurs diffuseurs sur ce marché, alors que de nombreux autres pays européens sont caractérisés par un monopole structurel, de fait ou de droit, pour la diffusion de la télévision hertzienne terrestre.

En conséquence, aucune modification législative ne paraît nécessaire, la régulation *ex ante* opérée par l'Autorité étant en principe suffisante pour poursuivre le développement de la concurrence sur la diffusion de la TNT.

À l'issue de la révision du cadre réglementaire européen, le Parlement pourrait toutefois être amené à transposer la future directive « cadre » de la Commission européenne, dont l'article 12 pourrait conférer aux autorités de régulation nationales un pouvoir de régulation symétrique des sites des opérateurs de diffusion. Cette régulation symétrique pourrait se substituer à terme à la régulation asymétrique actuelle, lorsque la décision d'analyse de marché actuellement en vigueur cessera de s'appliquer, en principe à partir de juillet 2012.

Les autres modes de diffusion de services audiovisuels ne présentent pas à ce stade de difficultés concurrentielles justifiant d'un renforcement du cadre réglementaire qui s'applique à eux, notamment au regard du droit de la concurrence s'appliquant *ex post* et des compétences de l'Autorité pour régler certains différends entre opérateurs.