

**Analyse du bilan et des perspectives de la
régulation du marché de gros des services de
diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre**

Synthèse des réponses à la consultation publique

Par sa décision n° 2012-1137, l'ARCEP a instauré un 3^{ème} cycle de régulation *ex ante* sur le marché de gros amont des offres de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels pour la période 2012-2015, dont elle a engagé le processus de révision.

Conformément aux dispositions de l'article L. 38 III du code des postes et des communications électroniques, l'ARCEP a ainsi publié, le 5 décembre 2014, son analyse du bilan et des perspectives de la régulation sur le marché de gros amont de la diffusion de la TNT. Dans ce document, l'ARCEP dresse le bilan des obligations imposées à TDF lors du 3^{ème} cycle de régulation et identifie les principaux enjeux actuels, ainsi que les perspectives des marchés de gros de la diffusion de la TNT, pour proposer une évolution idoine du dispositif de régulation *ex ante* correspondant. Le document de « bilan et perspectives » a été soumis à consultation publique du 5 décembre 2014 au 30 janvier 2015.

L'Autorité a reçu 11 réponses à cette consultation publique. Ces réponses ont été formulées par les différents acteurs du marché de la diffusion de la TNT, c'est-à-dire des diffuseurs (3), des groupes de télévision (5), des chaînes et syndicats de chaînes de télévision locale (2) et un groupe de chaînes de radio (1). La liste des contributeurs est présentée en annexe de ce document.

Table des matières

Table des matières	3
I.L'état des lieux du marché de gros aval de la diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre	4
II.L'état des lieux du marché de gros amont de la diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre	7
III.Les perspectives sur la période 2015-2018	9
III.a. Les évolutions de la plateforme de diffusion hertzienne.....	9
III.a.1. La libération des fréquences de la bande 700 MHz au profit des opérateurs de téléphonie mobile.....	9
III.a.2. L'évolution des usages de la plateforme TNT	10
III.b. Les évolutions techniques et économiques sur les marchés de gros amont et aval de la diffusion de TNT sur la période 2015-2018	11
III.b.1. Les travaux d'aménagement technique sur la TNT	11
III.b.2. Le faible nombre de points de service mis en concurrence sur la période 2015-2018	11
III.c. Les réflexions sur de possibles ajustements du cadre réglementaire	12
III.c.1. La nécessité de la régulation du marché de gros amont de la diffusion de la TNT	12
III.c.2. L'opportunité de la promotion de la concurrence par les infrastructures.....	16
III.c.3. Les conditions d'accès aux prestations de TDF	22
III.c.4. Les évolutions de l'encadrement tarifaire des prestations de gros de TDF	23
III.c.5. Les spécificités de la diffusion de la TNT sur les territoires d'Outre-mer.....	25
III.c.6. Autres éléments de réponse	26
ANNEXE : Liste des contributeurs :.....	28

I. L'état des lieux du marché de gros aval de la diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre

Question 1 : Les contributeurs sont invités à commenter l'état des lieux du marché de gros aval de la diffusion de la TNT.

Les acteurs du marché se sont exprimés sur l'état des lieux du marché de gros aval de la diffusion de la TNT en retenant plusieurs axes d'analyse.

TDF et plusieurs chaînes ont examiné la répartition des points de service de la TNT.

Au cours du 3^{ème} cycle de régulation, TDF note une progression des parts de marché des diffuseurs alternatifs. Au global, les diffuseurs alternatifs détiennent, à fin 2014, plus de 30% des points de service de la TNT contre 25% au début du 3^{ème} cycle de régulation. TDF relève que cette progression de 3,4 points par an, en moyenne sur le 3^{ème} cycle, est supérieure à celle observée au cours des cycles précédents (respectivement 1 point et 1,4 point par an lors des 1^{er} et 2^{ème} cycles de régulation). TDF souligne une part de marché proche de 50% pour les diffuseurs alternatifs, à fin 2014, sur le réseau principal. De plus, TDF remarque également que les diffuseurs alternatifs ont remporté 2 100 des 5 582 points de service mis en concurrence au cours du 3^{ème} cycle de régulation, ce qui représente une part de marché « dynamique » de 37%, contre 27% au cours du 2^{ème} cycle de régulation.

Canal + explique la croissance des parts de marché des diffuseurs alternatifs par le contexte favorable offert par les déploiements des 3 000 points de service des multiplex R7 et R8, tout en soulignant qu'il s'agit d'un événement exceptionnel. Pour sa part, Lagardère Active estime que la régulation mise en œuvre par l'ARCEP, notamment l'obligation d'accès aux sites de TDF réputés non-réplicables, a permis d'augmenter la part de marché des diffuseurs alternatifs sur le multiplex R2. France Télévisions explique la plus faible part de marché des diffuseurs alternatifs sur le multiplex R1 par des exigences en matière de supervision du réseau de diffusion qui par le passé a conduit à privilégier TDF.

Plusieurs diffuseurs et chaînes ont étudié la dimension territoriale de la concurrence sur le marché aval.

TDF et Canal+ relèvent une progression de l'empreinte territoriale de la concurrence au cours du 3^{ème} cycle de régulation, TDF indiquant notamment qu'au 4^{ème} trimestre 2014 les diffuseurs alternatifs disposent d'au moins un point de service sur 50%¹ des zones de diffusion contre 43% au 4^{ème} trimestre 2013 et 19% au 3^{ème} trimestre 2012. Pour sa part, Itas Tim met en exergue l'écart de développement par rapport à TDF en mettant en perspective les

361 zones de diffusion sur lesquelles le diffuseur est actif à fin 2014 avec les 1 900 zones de diffusion du territoire national.

Towercast et plusieurs chaînes considèrent que le nombre de candidats observés sur chaque point de service mis en concurrence constitue également un indicateur pertinent.

Towercast souligne ainsi que TDF ne fait l'objet d'aucune concurrence, de quelque nature que ce soit, c'est-à-dire qu'il est le seul diffuseur à candidater aux appels d'offres organisés par les multiplex, sur près de 50% des zones de diffusion. Confirmant ces ordres de grandeur, TF1 fournit des éléments relatifs aux parts de marché des diffuseurs sur les points de service du multiplex R7. M6 constate une présence moins marquée de la concurrence sur le réseau complémentaire que sur le réseau principal ; cette différence proviendrait, non pas de revenus plus importants sur le réseau principal, mais plutôt des difficultés des diffuseurs alternatifs pour concevoir et proposer des offres commerciales sur un volume important de sites du réseau complémentaire dans des délais relativement réduits.

TF1 considère que l'absence de concurrence sur une part importante du réseau complémentaire est préjudiciable aux multiplex compte tenu de la stratégie adoptée par TDF qui consiste à pratiquer des tarifs élevés sur l'ensemble des sites du réseau complémentaire pour maximiser ses revenus sur les sites sans concurrence même si cela tend à dégrader sa compétitivité sur les sites en concurrence. TF1 semble ainsi attribuer une part importante des contrats de diffusion remportés par TDF sur le réseau complémentaire à l'absence de concurrence aux appels d'offres ; en effet TF1 souligne que la part de marché de points de service diffusés par TDF est « très proche » de la proportion de sites sur lesquels l'opérateur historique est le seul à candidater. Pour sa part, TDF fait valoir que sur les sites pour lesquels les diffuseurs alternatifs sont particulièrement compétitifs sont les sites pour lesquels ils candidatent. TDF estime en effet, sur la base des éléments du document de consultation, que la « part de marché réelle » des diffuseurs alternatifs s'élève à 65% en dynamique, c'est-à-dire que les diffuseurs alternatifs remportent, au global, 65% des points de service auxquels ils candidatent.

Lagardère Active relève, de son côté, que la consolidation entre diffuseurs observée pourrait présenter un risque pour la dynamique concurrentielle sur le marché aval. Le groupe média ajoute qu'une nouvelle consolidation, qui conduirait alors à un duopole, n'est pas souhaitable.

Plusieurs chaînes et diffuseurs ont apporté des éléments qualitatifs concernant la qualité de service proposée par les différents diffuseurs.

Lagardère Active, présent dans le multiplex R2, a admis avoir des doutes sur la qualité du service proposé par l'un des diffuseurs alternatifs et a indiqué que ceux-ci l'avait conduit, pour le moment, à lui confier uniquement des contrats portant sur le réseau complémentaire. M6 note que lorsqu'ils exploitent des sites leur appartenant, les diffuseurs se différencient sur la qualité de service proposée. Le syndicat TLF et Dici TV regrettent des pannes et incidents techniques survenus respectivement en 2014 et en début d'année 2015. Enfin, un diffuseur alternatif dénonce un manque de réactivité et d'information de TDF lorsque des pannes

surviennent sur les sites de l'opérateur historique et qu'elles ont un impact sur la diffusion opérée par les alternatifs.

Enfin, TDF a également proposé une analyse comparée de ses propres résultats financiers (chiffre d'affaires et EBITDA) et de ceux de Towercast pour mettre en exergue le développement solide de la concurrence.

II.L'état des lieux du marché de gros amont de la diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre

Question 2 : Les contributeurs sont invités à commenter l'état des lieux du marché de gros amont de la diffusion de la TNT.

L'ensemble des répondants s'accordent pour constater que sur le marché amont, la concurrence se développe, mais lentement. TF1 fournit ainsi des éléments chiffrés, indiquant, selon la chaîne, que TDF est « archi-dominant ». Il considère également que si « *la concurrence sur le marché aval s'est développée et a permis l'exercice d'une relative pression sur les tarifs d'émission [...], il n'en est pas de même sur le marché amont.* Pour le Syndicat TLF, le fait que TDF détienne toujours la quasi-totalité des sites de diffusion est le symbole d'une concurrence encore mal affirmée (Itas Tim – Onecast rappelle qu'au total, TDF détient en propre près de 2 000 sites de diffusion TNT, Towercast 138 et lui-même 298).

Plus précisément en matière de réplification, Towercast indique que durant le 3^{ème} cycle, 4 sites ont été répliqués sur le réseau principal et 125 sur le réseau complémentaire, ce qui conduit à la progression suivante pour les sites alternatifs : 10,8% des points de service du réseau principal (contre 9,8% en 2012), essentiellement pour R7/R8, et 19% des points de service du réseau complémentaire (contre 14% en 2012). TDF estime pour sa part qu'un niveau très élevé de concurrence par les infrastructures a été atteint à fin 2014 : 30% des sites répliqués et près de 42% des antennes (+90% du nombre d'antennes installées par Towercast sur site TDF durant le 3^{ème} cycle, soit, comme indiqué par Towercast, 113 sur ce cycle pour 218 au total). Selon l'opérateur historique, la réplification d'antenne induit un ralentissement de la réplification de sites : aucun site Itas Tim là où Towercast a installé une antenne et, à de rares exceptions près, pas de site déployé par Towercast après réplification de l'antenne.

TDF considère que la réplification des infrastructures induit une forte compétitivité des alternatifs : sur infrastructure répliquée, ils emporteraient 90% des points de service. M6 lie la progression des alternatifs principalement, et plus simplement, à la croissance du nombre de réponses de la part de ces diffuseurs. Il considère que les contraintes plus faibles de localisation de R7/R8 ne doivent pas être considérées comme un facteur majeur, car les nouveaux sites ont vocation à accueillir les autres multiplex. France Télévisions considère d'ailleurs que la colocalisation n'est pas imposée par les multiplex, mais recherchée par les diffuseurs pour éviter les problèmes de réception des téléspectateurs.

A contrario, TF1 met en avant une contrainte importante pour les alternatifs, ayant trait aux nouveaux critères d'agrément des sites de diffusion mis en place par le CSA (qui tient compte désormais de la couverture précédente et des pertes potentielles). Towercast et Itas Tim – Onecast soulignent d'autres difficultés sur le marché amont, notamment la problématique du lien entre la diffusion et le marché du transport (aujourd'hui exclusivement assuré par le réseau de TDF, *via* un appel d'offres national). Lorsqu'un opérateur alternatif doit raccorder son site au réseau TMS, le coût induit serait selon Itas Tim d'environ 4 500 euros par an (hors études...). Cette question concerne en premier lieu GR1 (qui d'après Itas Tim pourrait représenter 25% du chiffre d'affaires de la TNT après la cession de la bande 700 MHz), qui

dispose d'un contrat lié pour transport et diffusion, alors que ce ne serait pas techniquement nécessaire selon Towercast. Enfin, TF1 met en garde contre la part significativement croissante, en valeur, des prestations d'hébergement vis-à-vis de celles d'émission, ce qui démontre, selon la chaîne, que la concurrence par les infrastructures sur les sites répliquables doit être renforcée. En matière d'hébergement, Itas Tim – Onecast note d'ailleurs le faible rôle joué actuellement par la concurrence : il ne dispose lui-même que de 3 contrats d'hébergement actifs (avec Towercast), tandis que Towercast héberge TDF pour un seul point de service.

III. Les perspectives sur la période 2015-2018

III.a. Les évolutions de la plateforme de diffusion hertzienne

III.a.1. La libération des fréquences de la bande 700 MHz au profit des opérateurs de téléphonie mobile

Question 3 : Les contributeurs sont invités à commenter l'impact à moyen et long termes de la libération des fréquences de la bande 700 MHz sur le marché de la diffusion de la TNT.

L'ensemble des acteurs (chaînes et diffuseurs) s'attend, à court terme, à une stabilisation voire une augmentation des tarifs (TDF nuanciant entre diffusion et émission, le niveau de cette dernière pouvant être contenu par la pression concurrentielle). Plusieurs chaînes s'inquiètent, particulièrement les petites chaînes locales ou de montagne, pour lesquelles le coût de diffusion TNT par habitant pourrait devenir insoutenable. Canal + considère que cela induit une réflexion sur la diminution du nombre de sites et/ou sur des mesures sécurisant la diffusion sur les plateformes des opérateurs télécoms. TDF estime *a contrario* que la santé économique de la plupart des chaînes (notamment les historiques qui diffusaient antérieurement en analogique à des tarifs bien plus élevés) est compatible avec une hausse des tarifs.

L'incertitude liée à l'évolution du marché est la première préoccupation exprimée par les répondants ; elle a déjà un impact depuis 18 mois avec des jeux de révision des durées des contrats. Plusieurs acteurs relèvent que le choix de recomposition des multiplex sera déterminant, pour l'économie d'ensemble de la diffusion (passage rapide au tout HD ?) ainsi que pour les parts de marché des alternatifs (arrêt des multiplex les plus anciens ou de R7/R8 ?). Anticipant de nombreuses difficultés (fins anticipées de contrats, annulations de déploiements programmés, indemnités de résiliation des contrats d'hébergement...), Towercast estime que le processus de cession de la bande 700 MHz devrait intégrer un dispositif d'indemnisation des diffuseurs.

Enfin, dans le contexte de libération de la bande 700 MHz, Itas Tim – Onecast soulignent la nécessité de prévenir au mieux la problématique des brouillages en amont des déploiements de la 4G, et Towercast considère que la problématique du transport (plaques SFN) pourrait s'aggraver.

III.a.2. L'évolution des usages de la plateforme TNT

Question 4 : Les contributeurs sont invités à commenter l'évolution des usages de la télévision et son impact sur la place de la TNT parmi les modes de réception de la télévision, pour les téléspectateurs. Ils sont également invités à en décrire l'effet anticipé sur les marchés de gros aval et amont de la diffusion de la TNT.

En ce qui concerne les données d'audience tirées de l'étude Médiamétrie, plusieurs contributeurs (Canal +, France Télévisions, Itas Tim) invitent à les considérer avec précaution : biais dans la prise en compte des box avec Tuner TNT, non intégration des supports numériques tels que tablettes et smartphones). TDF souligne par ailleurs l'intérêt d'analyses prospectives sur l'évolution des usages (temps de visionnage, perception de quasi gratuité, part du non linéaire...).

Seul TDF estime que les modes de diffusion TNT et réseaux filaires sont désormais fortement substituables, aussi bien du côté des téléspectateurs que des recettes publicitaires. Dici TV indique par ailleurs que dans certains secteurs mal desservis, un grand nombre de foyers a abandonné l'antenne râteau au profit d'une réception satellitaire.

L'ensemble des autres répondants considère que la TNT demeure la plateforme de référence en France, en termes de réception et de présence sur le marché publicitaire. Pour France Télévisions, elle est en outre essentielle à l'accomplissement des missions de service public (aménagement du territoire...), tandis que Towercast souligne qu'elle est la plus efficace en termes de coûts au bit/s broadcasté et rappelle que les réponses aux appels à candidatures du CSA sont toujours bien supérieures aux places offertes (y compris récemment en 2012 et 2014). Le Syndicat TLF indique que l'audience des chaînes TV locales (sur R1 et R8) augmente de manière constante. Pour Canal +, la TNT restera sans doute encore de nombreuses années le principal moyen de réception de la TV gratuite (l'audience des autres plateformes semblant se stabiliser), en revanche l'offre payante doit être élargie pour être attractive, en s'appuyant sur les réseaux filaires (compte tenu des réductions de capacité). Enfin, pour Itas Tim – Onecast, la place de la TNT n'est pas « contestée » par les réseaux fixes, dont elle est en réalité complémentaire : ce répondant estime en effet que les FAI comptent beaucoup sur l'antenne râteau pour acheminer les flux TV avec une qualité Ultra Haute Définition (UHD), afin d'alléger les réseaux fixes comme mobiles, où les contraintes d'acheminement des données de deviennent plus fortes. Itas Tim souligne à cet égard (dans sa réponse à la question 8) la présence de tuner TNT dans l'ensemble des box des FAI.

III.b. Les évolutions techniques et économiques sur les marchés de gros amont et aval de la diffusion de TNT sur la période 2015-2018

III.b.1. Les travaux d'aménagement technique sur la TNT

Question 5 : Les contributeurs sont invités à commenter l'impact sur la période 2015-2018 des différentes évolutions techniques de la TNT envisagées sur les marchés amont et aval de la diffusion de la TNT.

Les répondants s'accordent pour considérer que le passage au MPEG-4 est largement transparent pour l'économie de la diffusion, en revanche plusieurs soulignent l'effet sur les usagers en raison des terminaux TV non compatibles (les chiffres fournis varient sur cette question : 10% du parc non équipé pour M6, 12% selon TDF, voire 10 millions de postes non compatibles sur 40 millions, d'après Towercast, citant une étude GFK). TDF souligne que le passage au MPEG-4 pourrait être un facteur d'accélération du transfert vers d'autres modes de diffusion.

Les commentaires se rejoignent également sur l'opportunité de l'introduction du DVB-T2, qui pour l'ensemble des répondants ne pourra pas être mise en œuvre dans le cycle à venir (pas avant 2018-2020 pour Canal +). TF1 rappelle qu'elle n'est pas nécessaire pour libérer la bande 700 MHz ou généraliser la HD. Plusieurs répondants considèrent tout d'abord qu'elle doit être réalisée en corrélation avec la norme HEVC, afin que le couple technologique complet encodage/diffusion permette les services UHD sans nouvelle mise à jour du parc de récepteurs. Ces technologies ne sont pas encore matures, et nécessiteront une planification bien en amont, selon Towercast (qui propose par exemple un arrêt en deux temps de la bande 700 MHz). A cet égard, TDF et Itas Tim – Onecast proposent qu'un multiplex précurseur ou d'expérimentation soit mis en place pour tester l'UHD, notamment les nouveaux services interactifs qui pourront renforcer la compétitivité de la TNT par rapport aux réseaux filaires. De façon similaire, France Télévisions argumente en faveur d'un étalement dans le temps suffisant pour assurer la transition vers les nouvelles normes de transmission, avec une surconsommation temporaire de ressources hertziennes permettant le renouvellement complet du parc de récepteurs. Enfin, Lagardère Active souligne que la bonne santé financière des éditeurs sera indispensable pour accompagner ces changements technologiques exigeants, qui s'avèrent cependant nécessaires à une offre TV de qualité.

III.b.2. Le faible nombre de points de service mis en concurrence sur la période 2015-2018

Question 6 : Les contributeurs sont invités à commenter l'évolution du périmètre d'affaires des diffuseurs sur la période 2015-2018.

Un mouvement important de renégociation s'est déroulé depuis fin 2014, en partie de gré à gré. Les réponses de la plupart des acteurs indiquent une volonté de plusieurs multiplex de revisiter rapidement les contrats arrivant à échéance en 2015, voire 2016, le cadre actuel ne le permettant pas forcément, compte tenu du délai de validité de l'offre de référence de TDF. La mise à jour récente de cette dernière est vivement critiquée par M6 et TF1. Les

renouvellements importants attendus à très court terme renforcent, pour Itas Tim – Onecast, la nécessité que les opérateurs alternatifs disposent d'une clause de sortie anticipée en cas d'hébergement initial chez TDF.

Pour la suite du cycle 2015-2018, les répondants semblent anticiper une activité très réduite, les premières échéances des contrats R7-R8, notamment, intervenant fin 2017. Seul R1, soumis aux procédures d'appels d'offre européens, n'a pas eu la possibilité de prolonger les contrats en cours et devra s'acquitter dans la période à venir du renouvellement des contrats arrivant à échéance dans la période 2015-2018, soit 2/3 de ses émetteurs (qui jusqu'à présent ont fait l'objet d'un faible taux de migration vers des infrastructures alternatives).

Si la plupart des acteurs anticipent une attrition générale du marché, c'est avant tout l'incertitude importante, notamment concernant les modalités de suppression de multiplex, qui est soulignée pour le cycle à venir, aussi bien par TDF que par TF1. Selon France Télévisions, ce contexte, ainsi que les mouvements de consolidation en cours, rendent peu probable une intensification de la concurrence sur le marché.

III.c. Les réflexions sur de possibles ajustements du cadre réglementaire

III.c.1. La nécessité de la régulation du marché de gros amont de la diffusion de la TNT

La délimitation du marché géographique

Question 7 : Les contributeurs sont invités à commenter la délimitation géographique du marché régulé qui pourrait être pertinente sur la période 2015-2018.

(Cette section intègre également les réponses produites concernant les questions 18a et 18b de la consultation publique, sur « les spécificités de la diffusion de la TNT sur les territoires d'Outre-mer »)

A titre liminaire, il convient de préciser que la plupart des acteurs n'ont pas fourni de commentaires sur la délimitation géographique du marché.

Pour ce qui concerne l'Outre-mer, TDF souligne la spécificité des usages de la télévision (insularité, décalage horaire, recours au satellite et au câble), et note que l'Autorité de la concurrence considère des marchés télécoms distincts pour l'Outre-mer. Le caractère insulaire des territoires concernés est aussi évoqué par Itas Tim – Onecast : cela engendre des coûts de transport et des investissements complémentaires pour faire face aux conditions cycloniques et tectoniques.

Le fonctionnement particulier du marché aval outre-mer (un seul multiplex, signal identique TNT et satellite et obligations différentes imposées par le CSA) est également souligné par TDF, ce qui devrait conduire selon lui à une analyse distincte, et à une interrogation sur la pertinence d'un marché de service audiovisuel outre-mer, compte tenu de la substituabilité des modes de diffusion. Selon l'opérateur historique, si une analyse spécifique était menée

outre-mer, elle conduirait à considérer que les marchés amont et aval de la diffusion de la TNT outre-mer ne sont ni l'un ni l'autre pertinents pour une régulation *ex ante* car ils ne vérifient aucun des trois critères définis par la Commission européenne. En effet, TDF avance qu'il n'existe pas de barrières à l'entrée sur ces marchés notamment car les sites de diffusion outre-mer, caractérisés pour la plupart par une faible hauteur, sont aisément répliquables. TDF indique également que le deuxième critère n'est pas rempli car il existe des concurrents potentiels outre-mer (Orange et Outremer Telecom) avec un parc d'infrastructures important et que la mise en concurrence par lot des points de service ultramarins pourrait, en cas d'attribution à un autre diffuseur, facilement conduire à la sortie du marché de TDF. Enfin, concernant le troisième critère, le diffuseur historique souligne que l'Autorité de la concurrence a la compétence requise pour traiter le seul appel d'offres organisé par un unique multiplex.

Au contraire, Radio France estime qu'il n'y a pas lieu d'établir de différence entre métropole et outre-mer, où la régulation s'impose. Il est rejoint en cela par France Télévisions, pour qui le cadre réglementaire devrait en outre intégrer la radio FM, ainsi que les départements, les collectivités et les pays d'Outre-mer (qui subissent les coûts de diffusion les plus élevés aujourd'hui).

En matière d'évolution de la concurrence, Itas Tim – Onecast fait le constat qu'en l'état actuel des choses, la conquête du marché outre-mer n'a pas été possible. Selon l'opérateur alternatif, elle nécessiterait l'accès au terrain, la mise en place de clauses de sortie anticipée des contrats d'accueil de TDF, ainsi qu'une qualification de l'ensemble des sites outre-mer en sites non-répliquables. Enfin, pour Towercast, les résultats des appels d'offres de ROM1 au 1^{er} semestre 2015 s'avèreront décisifs. Si TDF demeurerait en monopole, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence, non pas du marché de gros amont, mais du marché aval.

Au-delà de la question de l'Outre-mer, on peut mentionner l'interrogation notamment de M6 sur la mise en place d'une régulation non seulement nationale, mais également régionale voire locale (en référence aux sites, y compris alternatifs, en situation de monopole). Pour Digi TV, le raisonnement national n'est tout simplement pas pertinent pour une chaîne locale.

La délimitation du marché des produits et services

Question 8 : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur la substituabilité des différentes plateformes de diffusion du point de vue des chaînes et sur la délimitation du marché des produits et services sur la période 2015-2018.

TDF met en avant les mêmes points que dans sa réponse à la question 4, considérant toujours que la substituabilité est désormais forte entre la TNT et les réseaux filaires, aussi bien du point de vue des téléspectateurs que des chaînes.

Le point de vue opposé est présenté par Itas Tim – Onecast, TF1, M6 et Canal +, qui mettent en avant la situation incontournable et spécifique de la diffusion TNT à ce jour: sa notoriété, son caractère de plateforme régulée (engagements de couverture auprès du CSA) et offrant

des garanties particulières (qualité, anonymat, gratuité d'accès). Itas Tim souligne en outre l'impossibilité juridique pour les chaînes de quitter la TNT avant 2018.

Tout en la considérant non substituable pour la période 2015-2018 (notamment vue la part d'audience pour les chaînes gratuites), Canal + remarque cependant qu'il sera nécessaire que l'offre TNT se stabilise, tandis que M6 estime qu'une augmentation des coûts de diffusion, alors que les revenus publicitaires baissent, pourrait conduire certaines chaînes à quitter la plateforme à moyen terme, le rapport coût/audience devenant défavorable (particulièrement pour les chaînes SD devant passer au HD). Rejoignant en partie cette analyse, le Syndicat TLF indique que le prix de la TNT par habitant apparaît encore plus élevé pour les TV locales, étant donné la baisse du nombre de téléspectateurs TNT au profit des nouveaux réseaux, mais aussi en tenant compte des usages additionnels tels que la télévision mobile, les sites internet des chaînes, ou encore le *replay*.

La vérification des trois critères

Question 9a : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur l'existence de barrières à l'entrée élevées et non transitoires sur le marché de gros amont de la diffusion de la TNT.

L'ensemble des répondants qui s'expriment sur cette question, à l'exception de TDF, considèrent le 1^{er} critère rempli, Towercast rappelant que seul 18% des points de service de France métropolitaine (et 0% outre-mer) sont diffusés à partir d'un site alternatif.

Parmi les barrières évoquées par l'Autorité, celle relative au niveau élevé des investissements est contestée par TDF, qui souligne les revenus potentiellement élevés sur le réseau principal et l'impact de la régulation ex ante sur les incitations des diffuseurs alternatifs à répliquer les sites du réseau principal ; constatant que 50% des sites répliquables de ce réseau ont été répliqués, TDF soutient que l'orientation vers les coûts de ses tarifs sur les sites non-répliquables limite l'incitation à la réplification de ces sites pour les diffuseurs alternatifs. Sur le réseau complémentaire, TDF estime que les déploiements sont en cours, et qu'il n'est pas nécessaire de toute manière à un diffuseur d'être présent partout, les appels d'offres s'effectuant site à site. L'opérateur ajoute que l'horizon d'amortissement d'un site (à considérer de préférence aux durées d'amortissement) est soutenable, et qu'en revanche la possibilité d'installer des antennes sur les pylônes TDF est un facteur de ralentissement du déploiement de nouveaux sites.

A cet égard, Itas Tim affirme que depuis sa création, le financement n'a jamais été un point bloquant.

Les deux opérateurs alternatifs considèrent avant tout la difficulté d'obtenir un terrain adapté comme l'obstacle majeur de développement sur ce marché, en raison des contraintes surtout administratives et du besoin de colocalisation. Ce dernier point est fortement contesté par TDF, sur la base de deux analyses techniques réalisées à son initiative en 2005 et en 2011, d'exemples de sites situés à plus de 200 m, et de références juridiques relativisant les contraintes d'urbanisme (arrêts du Conseil d'Etat concernant le principe de précaution pour les contraintes environnementales). A l'opposé, Itas Tim – Onecast estime que la

problématique des terrains est accentuée par la politique de « rassemblement des points hauts » des collectivités locales, le comportement de TDF (location de larges parcelles et baux exclusifs) et les contraintes de calendrier. Ces dernières sont également évoquées par TF1, qui cite également les difficultés (complexité et coût) liées à la nouvelle communication sur zone imposée aux multiplex par le CSA en cas de passage vers un site alternatif, et le fait qu'un agrément obtenu par un multiplex sur un site n'est pas automatiquement applicable à un autre. Etant donné les obstacles à la réplication des infrastructures du réseau principal notamment, Canal + considère ainsi que les diffuseurs alternatifs ne pourront pas s'affranchir des sites de TDF dans la période 2015-2018 (ce qu'Itas Tim confirme dans sa réponse à la question 9b). Ceci rejoint l'avis exprimé par M6, pour qui ces barrières empêchent le développement d'un réseau national, même si la situation doit être appréciée aussi de manière locale. Parmi les contraintes, M6 mentionne en outre les difficultés de raccordement au réseau ERDF.

La question de la mutualisation oppose également les opérateurs alternatifs et TDF, pour qui la mutualisation est tout aussi possible et parfois importante pour les sites alternatifs (notamment avec la radio pour Towercast, la position sur l'hébergement mobile de TDF résultant d'investissements risqués mais réussis depuis 1990). *A contrario*, Towercast souligne comme barrière importante la capacité de l'opérateur historique à mutualiser les coûts de maintenance et de structure sur un nombre important de sites, tandis que Itas Tim souligne également l'obligation, dans les faits, de mutualiser les équipements dans le contexte d'un marché caractérisé par des coûts fixes élevés et des économies d'échelle et de gamme importantes.

Enfin, les diffuseurs alternatifs indiquent certaines difficultés dans la mise en œuvre des appels d'offres (échéances et organisation par plaques géographiques unifiées), particulièrement pour les marchés outre-mer où la mise en concurrence se déroule département par département.

Question 9b : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur la probabilité d'évolution vers une situation de concurrence effective sur le marché de gros amont de la diffusion de la TNT sur la période 2015-2018.

Pour Towercast, TF1 et M6, rien ne permet de penser que la structure du marché puisse évoluer vers une situation de concurrence effective au cours de la période 2015-2018 : ils indiquent des conditions défavorables, notamment l'arrêt de 2 multiplex, qui amoindrit le potentiel de mutualisation des infrastructures, et la persistance des contraintes foncières et administratives, voire leur aggravation (difficulté accrue dans l'obtention des agréments du fait de la continuité de couverture exigée par le CSA). Le contexte de la TNT n'incite pas les multiplex, selon M6, à s'engager sur des durées de plus de 5 ans, ce qui augmente la complexité du modèle économique des projets de réplication sur le réseau principal, avec une visibilité faible face à de lourds investissements. Ce contexte est de nature à fragiliser particulièrement les opérateurs alternatifs, plus dépendants du marché TNT que TDF, alors que TF1 indique d'ores et déjà que les acteurs faisant face à TDF sont trop faibles et leurs moyens d'action trop limités.

La situation de très forte dominance de l'opérateur historique est soulignée par TF1 (notamment sur le marché amont) et par Itas Tim – Onecast, pour qui TDF est en mesure d'agir à sa guise, sans se préoccuper ni de la pression extrêmement limitée exercée par une concurrence marginale, ni du contrepouvoir des clients, quasi-inexistant. Les diffuseurs alternatifs fournissent ainsi des exemples de comportements « indépendants » de TDF.

A contrario, TDF estime que la concurrence a bien progressé, citant un parc d'infrastructures répliquées important, tout comme les parts de marché des alternatifs significatives sur le réseau principal et sur l'ensemble des zones où ils candidatent. Concernant l'impact de la réduction du nombre de multiplex, une analyse prospective ne devrait pas en tenir compte étant donné que cette information est connue depuis 2012.

Plus généralement, l'opérateur invite à étudier les perspectives de concurrence sur le long terme et pas uniquement sur la période 2015-2018. TDF souligne notamment la pression concurrentielle exogène exercée par les autres plateformes de diffusion (forte croissance, en termes d'audience et de couverture, des réseaux filaires).

Question 9c : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur la capacité de la régulation *ex post* à remédier aux défaillances observées sur le marché de gros amont de la diffusion de la TNT sur la période 2015-2018.

TDF note la possibilité pour l'Autorité de la concurrence de répondre dans des délais courts, comme c'est le cas lors des demandes de mesures conservatoires. L'opérateur historique propose en outre de maintenir le dispositif actuel de séparation comptable pour faciliter l'intervention de l'Autorité de la concurrence.

TF1 et M6 considèrent au contraire que le droit *ex post* demeure insuffisant, Itas Tim – Onecast soulignant la technicité et la complexité de la matière, ainsi que le calendrier restreint des appels d'offre. Itas Tim rappelle avoir saisi l'Autorité de la concurrence en septembre 2009, obtenant une décision sur des mesures conservatoires en mars 2010 seulement, et l'affaire étant en instruction sur le fond depuis près de cinq ans. Pour TF1, un dispositif de régulation *ex ante* est nécessaire pour assurer une meilleure transparence des tarifs, permettre de vérifier les éventuelles compensations de marge entre amont et aval, s'assurer que TDF ne mette pas en œuvre des pratiques discriminatoires dans l'accès à ses infrastructures et équipements, et qu'il ne profite pas de son monopole sur les sites non-répliqués pour dégager une rente injustifiée.

III.c.2. L'opportunité de la promotion de la concurrence par les infrastructures

La promotion de la concurrence par les infrastructures au cours des différents cycles de régulation

Question 10a : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur la promotion de la concurrence par les infrastructures telle qu'elle a été mise en œuvre au cours du troisième

cycle de régulation et plus généralement au cours des trois premiers cycles de régulation. Elle appelle également les contributeurs à revenir sur les avantages et les inconvénients de la réplification d'actifs dans le domaine de la diffusion audiovisuelle en général.

Les bénéfices de la concurrence par les infrastructures sont principalement mis en avant par Itas Tim – Onecast et TF1, pour qui seul le développement d'infrastructures alternatives sur un maximum de sites (hors sites non-répliquables pour TF1) peut faire baisser les tarifs de diffusion proposés aux multiplex. TF1 soutient à cet égard que la stratégie de TDF consiste à adapter ses tarifs sur l'amont seulement lorsqu'il est concurrencé par une infrastructure alternative. La chaîne souligne en outre l'incitation à l'innovation (exemple de l'utilisation de baies d'extérieur sur les sites du réseau complémentaire), et Itas Tim – Onecast le bien meilleur niveau de qualité de service et de réactivité pour la maintenance (gestion de bout en bout) permis par les infrastructures en propre. L'opérateur considère que la seule raison pour laquelle une « relative appréhension » peut persister de la part des multiplex est liée aux questions de colocalisation des zones de diffusion. M6, pour sa part, indique ne pas avoir d'appréhension vis-à-vis des sites alternatifs, et reconnaît que la réplification des actifs se traduit par une baisse des tarifs (de l'ordre de 35% selon Itas Tim), même si elle n'est pas une fin en soi. La chaîne souligne par ailleurs les difficultés de raccordement à ERDF d'un opérateur de sites alternatifs ; cette instabilité électrique chronique pourrait conduire les multiplex à exiger la mise en service effective avant engagement.

France Télévisions relève de nombreux inconvénients de la concurrence par les infrastructures (dont le seul avantage serait une meilleure rentabilité des diffuseurs alternatifs): investissements lourds dans un contexte très incertain, adaptations dans les chaînes de réception des téléspectateurs, couverture inhomogène des chaînes de la TNT, dégradation de l'environnement (exemple de 5 pylônes déployés à Draguignan).

Towercast, enfin, s'inquiète surtout de la mise en danger des infrastructures développées par les alternatifs, en raison de la stratégie d'éviction ciblée mise en œuvre par TDF (qui serait une nouveauté du 3^{ème} cycle).

Question 10b : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur la promotion de la concurrence par les infrastructures sous forme d'installation d'antennes alternatives sur les pylônes de l'opérateur régulé telle qu'elle a été mise en œuvre au cours des deuxième et troisième cycles de régulation. Elle appelle les contributeurs à se positionner plus particulièrement sur le degré de rareté des emplacements permettant l'accueil d'antennes sur des points hauts.

Les diffuseurs alternatifs s'opposent assez largement à l'intérêt de la concurrence dite « partielle » : pour Towercast, elle est indispensable, sous ses différentes formes (antennes, énergie, hébergement...), à la différenciation, tandis qu'Itas Tim – Onecast la considère comme un frein au développement d'infrastructures alternatives complètes, indiquant qu'aucun site alternatif n'a pu construire son modèle économique sur la base d'un hébergement préliminaire chez l'opérateur régulé. Itas Tim voit en effet des bénéfices limités dans ce type de démarche concurrentielle : équipements (feeder, antennes) non réutilisables (à

l'exception du « *shelter* », qui peut être aisément déplacé) ou prestation radio moins disante (le positionnement sur le pylône étant non optimal). *A contrario*, Towercast souligne n'avoir développé au cours du cycle aucune nouvelle diffusion sur un site de TDF en s'appuyant sur la prestation complète de l'opérateur historique : la concurrence partielle, qui générerait un niveau d'économie pour les multiplex similaire à la réplication totale², permet ainsi d'accompagner ses clients TNT et FM sur l'ensemble de leurs sites de diffusion, même quand la réplication est impossible (au moins à court terme).

L'efficacité de cette forme de concurrence est plutôt validée par M6 et TF1, pour qui elle a permis une baisse des coûts sans rétraction de couverture. TF1 met en avant l'intérêt des antennes alternatives en valeur (économies importantes sur le réseau principal), mais aussi sur le réseau complémentaire pour leur capacité à exercer une pression concurrentielle sur TDF. M6 constaterait même que les tarifs de diffusion aval pour ce type de configuration (antennes sur pylônes TDF) seraient souvent plus intéressants que les tarifs que le même opérateur alternatif proposerait sur ses propres pylônes. M6 relève cependant un point de vigilance sur la pérennité des antennes installées si l'obligation d'hébergement disparaissait, tandis que TF1 souligne que, dans les cas de réplication partielle, la structure de coûts reste dépendante de TDF, qui peut alors mettre en œuvre des politiques de ciseau tarifaire.

L'opportunité de poursuivre la promotion de la concurrence par les infrastructures compte tenu de l'évolution attendue de la plateforme TNT

Question 11a : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur le devenir de la promotion de la concurrence par les infrastructures au cours d'un éventuel quatrième cycle de régulation sur la période 2015-2018. Elle appelle plus spécifiquement les contributeurs à revenir sur les avantages et les inconvénients de la réplication d'actifs dans le contexte du moindre potentiel de croissance de la plateforme TNT.

Plusieurs acteurs soulignent qu'à ce stade, la concurrence par les infrastructures, même peu développée, demeure le principal (voire l'unique, selon Towercast) levier de négociation des multiplex vis-à-vis de TDF : TF1 indique ainsi que TDF a largement démontré qu'une absence de concurrence est automatiquement sanctionnée par des tarifs d'hébergement en hausse par TDF, tandis que M6 considère que, si la concurrence par les infrastructures n'était plus promue, des mesures fortes de remplacement devraient nécessairement être prises par l'ARCEP afin de « *contraindre l'opérateur historique à pratiquer des tarifs d'hébergement compatibles avec l'économie difficile des multiplex sur le marché aval* ». Itas Tim – Onecast ajoute que tant qu'il n'existera pas de réseau d'infrastructures indépendant, il faudra reconduire perpétuellement une réglementation *ex ante* axée sur l'hébergement par TDF, nécessaire mais insuffisante. TF1 considère en outre que, malgré l'arrêt prochain de plusieurs multiplex, la TNT a toutes les garanties pour garder sa place de référence à long terme – donc

² Une analyse des tarifs DiffHF de TDF est proposée par Towercast pour illustrer ce point.

la réplication d'infrastructures ne présente aucun inconvénient et permet aux éditeurs de continuer à inscrire leur plan d'affaires sur le long terme ; de même pour les diffuseurs il est nécessaire de gérer au plus vite l'évolution actuelle afin qu'ils disposent d'un plan d'investissement stable.

TDF avance également plusieurs arguments pour soutenir que la promotion de la concurrence par les infrastructures doit être maintenue. Tout d'abord, un abandon de cette politique serait en contradiction avec la prévisibilité de la régulation, et ne permettrait pas de toute manière une levée de la régulation. En outre, il s'agit d'un des objectifs, selon les textes nationaux et communautaires, de la mission de régulation de l'ARCEP, qui devrait alors démontrer qu'elle conduit à des investissements inefficaces – or l'arrêt de 2 multiplex ne remet pas en cause la rentabilisation des investissements des alternatifs (la décision ayant été annoncée dès 2012, la mutualisation moyenne à 5 points de service sur les infrastructures alternatives se situe au-delà du seuil de rentabilité, sans compter l'utilisation possible des infrastructures pour d'autres activités que la TNT).

Towercast présente un point de vue différent sur ce sujet, considérant que la réduction de la taille du marché TNT en 2015-2018 fragilise davantage les opérateurs alternatifs (TDF bénéficiant d'un mécanisme de compensation sur les sites non-réplicables, et les multiplex dont l'arrêt est le plus probable étant les plus favorables aux alternatifs). S'ajoute à cela la baisse continue et ciblée des tarifs de diffusion sur le marché, liée à la stratégie opportuniste de TDF (plus de 30% en cas de développement alternatif), qui met à mal les concurrents. De même, Canal + considère que, si le contexte précédent d'augmentation du nombre d'éditeurs a permis de minimiser les risques d'investissements, à 6 multiplex le modèle de concurrence les infrastructures est beaucoup moins viable et sa promotion doit donc être sérieusement questionnée.

Towercast indique également l'élément suivant, qui contribue à fragiliser les perspectives de concurrence par les infrastructures : le souhait de certains multiplex d'opérer un minimum de changements de configuration technique, associé à l'absence de dispositif d'aide des téléspectateurs, alors même que le CSA exige une continuité de service. Selon le diffuseur alternatif, l'objectif qui doit être poursuivi pour ce marché n'est pas en réalité de répliquer les sites de TDF, mais « *de construire un réseau efficace concurrent de celui opéré par TDF, composé d'infrastructures alternatives (concurrence totale ET concurrence partielle : antenne, bâtiment, énergie) et d'infrastructures TDF* », à même de générer des économies globales pour les multiplex. France Télévisions va plus loin, exprimant l'opinion que la réplication de l'ensemble des pylônes n'est pas souhaitable.

Question 11b : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur le poids des choix de régulation passés dans les décisions de réplication d'infrastructures opérées par les diffuseurs alternatifs. Elle les appelle également à faire des propositions sur les modalités possibles de sécurisation des investissements effectués par les diffuseurs alternatifs au cours d'un éventuel quatrième cycle de régulation sur la période 2015-2018.

D'après TF1, les choix de régulation passés ont favorisé la réplique, néanmoins cette démarche pourrait être renforcée, et la chaîne propose d'étudier des mécanismes, d'une part, d'accélération du développement concurrentiel (assouplissement de la durée d'engagement et des conditions de sortie des diffuseurs hébergés pour mise en service d'un site alternatif, afin de ne pas retarder ces projets de plusieurs années) et, d'autre part, de visibilité du marché (suppression de la péréquation des tarifs de TDF, qui limite la prévision des tarifs futurs de TDF pour un site qui serait répliqué, et complique la sécurisation des investissements alternatifs). TF1 n'exprime pas directement d'avis sur l'opportunité de poursuivre la concurrence « par l'installation d'antennes alternatives », tout comme M6, qui demande simplement de tenir compte de l'économie difficile des multiplex sur le marché aval (idem pour la question 11c), quelles que soient les modalités de régulation retenues.

Les autres répondants se positionnent en revanche nettement pour (Towercast, Canal+) ou contre (TDF, Itas Tim – OneCast) cette forme de concurrence. Ce modèle (voire même la mutualisation d'antennes) apparaît plus pertinent à Canal + dans un contexte à 6 multiplex, tandis que Towercast souligne que cela permet de concurrencer TDF sur un nombre maximal de sites, ce qui est vital pour ne pas être évincé par des remises au volume. Itas Tim, pour sa part, estime que l'hébergement sur les pylônes de TDF ne permet pas de développer efficacement la concurrence, tout en renforçant le monopole de l'opérateur historique : d'une part, elle est, limitée car les emplacements sont rares, et, d'autre part, la pression concurrentielle résultante reste faible - Itas Tim fait référence à cet égard à l'Autorité de la Concurrence (décision de mars 2010). TDF estime de même que le principe de mutualisation sur ses infrastructures fait obstacle à une concurrence durable (ce n'est pas un barreau de l'échelle des investissements), alors même qu'il génère pour lui des pertes de revenus importantes (de 50% à 75%) sans être pour autant un modèle efficace. En effet, compte tenu de l'hypothèse de mutualisation du modèle de non-éviction, les opérateurs utilisant les offres de diffusion de TDF (TDF et Itas Tim) ne sont pas en mesure de concurrencer ceux ayant installé leurs antennes (part de marché de ces antennes : 90% sur les zones concernées). Cette perte de points de service nuit à la rentabilisation de ses propres antennes.

Sur la question de l'efficacité des investissements, Towercast souligne au contraire que la concurrence « hébergée » (antennes, énergie), d'une part, apporte une incitation à innover et moderniser (TDF aurait ainsi optimisé 250 antennes qui respectaient pourtant les exigences de couverture), d'autre part, maximise l'utilisation des infrastructures de TDF, ce qui les rend plus compétitives vis-à-vis de sites alternatifs. L'opérateur alternatif mentionne par ailleurs plusieurs cas où il s'appuierait sur un site TDF, en hébergement antennaire ou *via* l'offre activée DiffHF, avant de migrer sur un site propre. Enfin, concernant la pression concurrentielle, elle serait selon lui réduite par deux (en se référant aux résultats du 3^{ème} cycle) si elle se limitait aux nouveaux sites alternatifs, en écartant les différentes formes de concurrence partielle.

Question 11c : Les contributeurs sont invités à proposer, en cas de quatrième cycle de régulation, des ajustements de la régulation afin de privilégier la promotion de l'investissement efficace et l'utilisation optimale des ressources.

Le changement prôné par TDF au dispositif de régulation consiste à supprimer toute forme de concurrence partielle sur ses sites (hébergement antenne et autres équipements), car les investissements réalisés n'ont, selon lui, pas d'effet démontré sur le marché aval, ralentissent le développement de sites alternatifs et réduisent les mutualisations des équipements de TDF (conduisant donc à une hausse des prix). *A contrario*, TF1 considère qu'il convient à la fois d'offrir un maximum de liberté aux alternatifs pour utiliser les propres équipements ou ceux de TDF (énergie, secours, réception satellite), ce qu'ils détermineront en fonction de l'efficacité de l'investissement, et dans le même temps, d'encourager TDF à leur proposer des tarifs concurrentiels, pour optimiser ses ressources (les alternatifs iront alors chez lui). En matière d'efficacité des investissements, Canal + estime quant à lui qu'il faudrait améliorer celle des opérateurs alternatifs, en les incitant à mutualiser leurs propres équipements entre eux (hébergements mutuels).

Selon Itas Tim – Onecast, l'ARCEP doit promouvoir davantage la concurrence par les infrastructures en facilitant la duplication de sites, tout d'abord *via* la sortie anticipée sans pénalité des contrats d'hébergement de TDF en cas de migration vers de nouvelles infrastructures. En deuxième lieu, il est nécessaire de permettre l'accès aux terrains de TDF pour bâtir des infrastructures alternatives : selon Itas Tim, cet accès, aisément contrôlable par l'ARCEP, permet aux alternatifs d'alléger les contraintes de délais de mise en place d'un site, de bénéficier de mutualisation par taille du réseau, et d'atteindre une masse critique. Le troisième aspect indispensable pour l'opérateur alternatif concerne l'accès au réseau TMS (transport), rejoint en cela par Towercast, qui estime nécessaire la séparation de l'offre de transport, entre "*backbone* national" (ouvrant ainsi la possibilité d'une concurrence par les acteurs télécoms) et "raccordements régionaux". Deux autres ajustements du cadre réglementaire sont demandés par les opérateurs alternatifs : Itas Tim souhaiterait que soit supprimé le paiement par les alternatifs des études préalables (actuellement prévu quelle que soit l'issue de l'appel d'offres), car il introduirait une distorsion de concurrence avec TDF. Pour Towercast, il faudrait développer l'accueil dans des locaux extérieurs (parfois refusé, alors qu'il est en principe octroyé pour les activités télécoms), notamment dans le cas de bâtiments existants très grands et inadaptés à la diffusion numérique.

De manière plus générale, il faut cependant noter, pour ce qui concerne Towercast, qu'il recommande d'abandonner l'objectif de concurrence par les infrastructures, avec trois conditions : (i) orienter vers les coûts toutes les infrastructures sans réplique (partielle ou totale) ; (ii) revoir le modèle de coût en *bottum up* ; (iii) sécuriser les investissements réalisés (pour les protéger des effets de ciseau). C'est selon ce diffuseur « *le meilleur compromis au regard de la réalité d'un marché arrivé à maturité, prochainement en déclin et qui a fait l'objet d'une analyse sectorielle menée par l'ARCEP sur une période représentative et fiable de plus de 10 ans* ».

Towercast précise par ailleurs les changements selon lui nécessaires au dispositif d'encadrement tarifaire, qui autorise actuellement des politiques tarifaires de ciseau vis-à-vis des répliques partielles de la part de TDF (baisse des prix de l'offre DiffHF mais augmentation de l'hébergement antenne, loyers *outdoor*, prestation énergie). Pour éviter cette stratégie d'éviction, DiffHF ne devrait dépendre, d'après l'opérateur alternatif, que de critères techniques (conformes à la structure de coûts sous-jacente). Towercast détaille

également les points sur lesquels le modèle de coûts devrait être amélioré, sur la base d'études et de consultations plus approfondies, incluant notamment les niveaux de départ, les durées d'amortissement, les clés d'allocation ou les critères retenus pour modéliser un réseau efficace. Il souhaiterait également que soit renforcée la prévisibilité de l'indice de révision des prix (volatilité de l'inflation...).

Enfin, toujours en matière de tarification, le Syndicat TLF interroge l'ARCEP sur la possibilité d'un dispositif où l'opérateur historique facturerait moins cher ses infrastructures aux nouveaux entrants, spécifiquement pour l'accueil des chaînes locales, sur une période de 5 à 10 ans.

III.c.3. Les conditions d'accès aux prestations de TDF

Question 12 : Les contributeurs sont invités à commenter les conditions d'hébergement des opérateurs alternatifs par rapport à celles dont bénéficie TDF. Elle appelle également les contributeurs à se prononcer sur l'opportunité d'enrichir l'obligation imposée à TDF de communiquer aux diffuseurs alternatifs des éléments de transparence. Le cas échéant, les contributeurs peuvent identifier la nature des informations supplémentaires qu'il conviendrait que TDF mette à la disposition des diffuseurs alternatifs.

Concernant les conditions d'hébergement des alternatifs, TDF considère qu'elles ne posent pas de problème concurrentiel, comme en atteste le développement de leurs parts de marché, notamment parce qu'elles sont discutées très en amont (visite des salles d'hébergement organisée dès la réception du bon de commande). M6 souligne d'ailleurs à cet égard que les délais de mis en service imposés par les multiplex en aval n'empêchent pas les alternatifs de contester auprès de TDF ou de l'ARCEP les conditions d'hébergement proposées par TDF, car les attributions de sites par les multiplex ont lieu plusieurs mois avant leur mise en service. L'opérateur historique estime que les locaux mis à disposition ne sont pas exigus. Ils peuvent le devenir quand le diffuseur remporte de nouveaux points de service, mais TDF propose alors des solutions d'extension des locaux.

Ce point de vue n'est pas partagé par TF1, qui indique avoir pu vérifier des conditions discriminantes lors de visites de sites, et pour qui il faudrait proposer des conditions semblables ou alors en tenir compte dans la tarification (pondération au volume ?), comme le demande également Towercast, essentiellement pour le réseau principal. Le diffuseur alternatif considère que le confinement est une réelle contrainte au développement de l'activité (par exemple lors de mises à jour d'équipements), tandis qu'Itas Tim insiste sur les inégalités résultantes : puissance d'émetteur liée à la distance des hébergements alternatifs, et besoins énergétiques liés aux emplacements réduits. Il recommande de réaliser un audit des superficies disponibles, utilisées et proposées par TDF, ainsi que des gammes d'émetteurs que ce dernier emploie, afin d'éviter les situations inévitables.

En matière de transparence, TDF estime qu'un renforcement des obligations serait disproportionné.

Question 13 : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur l'opportunité d'imposer à TDF des obligations portant sur la durée d'engagement de son offre technique et tarifaire. Le cas échéant, les contributeurs peuvent identifier la ou les durées d'engagement qu'ils jugeraient pertinentes.

L'ensemble des éditeurs s'étant exprimés sur cette question (TF1, M6, Canal +, France Télévisions, Lagardère) souhaitent que les acteurs soient libres de définir la durée d'engagement à chaque nouveau contrat, ceci au nom de la liberté contractuelle. Canal + juge même inadmissible la situation actuelle (impossibilité pour TDF de répondre aux appels d'offres au-delà du cadre de l'offre de référence annuelle). Selon ce répondant, il faut, tout en préservant la visibilité sur les conditions techniques et financières de TDF, garantir la flexibilité des contrats de diffusion. Ainsi, pour M6, TDF doit pouvoir proposer des prestations de durée comprise entre 1 et 5 ans (voire 10 ans dans certains cas), en fonction des besoins des différents acteurs. A cet égard, Lagardère regrette que, selon lui, l'attribution de la bande 700 MHz et la recomposition des multiplex empêche actuellement la signature de contrats de 10 ans.

L'opérateur historique fait valoir de son côté que la durée de 5 ans est la norme du marché depuis les trois premiers cycles. Il exprime l'avis que réduire cette durée, en particulier, poserait deux problèmes : augmenter les coûts de transaction, avec des renouvellements plus fréquents, et empêcher TDF de recouvrer ses coûts d'aménagement des locaux d'hébergement. Towercast estime que le contexte du marché devrait inciter davantage les multiplex à demander des contrats d'une durée différente à 5 ans. Les deux opérateurs alternatifs se rejoignent pour souhaiter bénéficier de contrats d'hébergement de « durée variable » pour Towercast (hébergement temporaire) ou avec une clause de sortie anticipée pour Itas Tim (qu'il évoque par exemple à la question 18a). TF1 abonde dans ce sens, en rappelant les nombreuses contraintes extérieures (administratives notamment) qui empêche régulièrement une mise en service d'un nouveau site concomitante avec la fin du contrat en cours.

TDF, en revanche, n'est pas certain que l'ARCEP ait le pouvoir de modifier les conditions générales de son offre de référence, ou qu'une obligation de réduction de la durée des contrats soit proportionnée.

III.c.4. Les évolutions de l'encadrement tarifaire des prestations de gros de TDF

Question 14 : Les contributeurs sont invités à proposer, en cas de quatrième cycle de régulation, des ajustements relatifs à la liste des sites non-répliquables.

et

Question 15 : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur le principe du maintien d'un encadrement tarifaire des prestations de gros de TDF reposant sur l'identification *ex ante* d'une liste de sites non-répliquables.

(les répondants ont généralement traité ces deux questions ensemble, elles ont donc été regroupées)

Aucun répondant ne s'est exprimé contre le principe d'une liste de sites spécifiques où les prestations de gros de TDF font l'objet d'un encadrement tarifaire particulier. Celui-ci doit d'ailleurs être non seulement maintenu, selon Canal +, mais même étendu à l'ensemble des sites du réseau principal non répliqués au cours des précédents cycles, similairement à M6 qui estime que tous les sites non répliqués doivent être orientés vers les coûts. Itas Tim considère également que les sites non répliqués à ce jour doivent être considérés comme non-répliquables, en indiquant le faible nombre de sites réputés non-répliquables qui ont été répliqués en 9 ans de régulation et que dans le même temps 1 465 sites réputés répliquables n'ont pas été répliqués et en soulignant la difficulté particulière (ampleur et délai) associée aux grands sites. Towercast met en avant des exemples qui illustrent la robustesse de la liste des sites non-répliquables (également soulignée par TF1) : Alès est le seul site de la liste répliqué au cours du 3^{ème} cycle, pour R7-R8 (qui n'ont pas l'obligation de continuité de service), sans que cela n'implique un agrément du CSA pour les multiplex historiques, comme le démontre le site de Dijon Nuit Saint Georges où il n'a pas été possible de faire migrer d'autres multiplex sur le site répliqué. TF1 considère ainsi que la liste devrait être étendue lorsqu'un opérateur alternatif, au cours du cycle de régulation, apporte à l'Autorité les preuves qu'en raison de la non-disponibilité du foncier ou de refus administratifs, la construction d'un site alternatif dans une zone colocalisée est rendue impossible.

TDF s'oppose nettement à ce dernier point, estimant que les contraintes administratives ne peuvent pas être prises en compte pour établir la liste. Si le diffuseur historique est favorable au maintien de la liste des sites non-répliquables, c'est à condition qu'elle soit modifiée pour retirer les sites pour lesquels un permis de construire ou un certificat d'urbanisme a été fourni. En outre, la liste doit tenir compte de la rentabilité économique de la réplification (comme l'indiquerait la Commission), et TDF renvoie pour cela à l'étude économique qu'il a réalisé sur la réplification d'un grand nombre de sites.

Question 16 : Les contributeurs sont invités à se prononcer, en cas de quatrième cycle de régulation, sur l'opportunité d'introduire une tarification site à site sur les sites qualifiés de non-répliquables.

Les éditeurs s'étant exprimés sur ce sujet (TF1, M6, Canal +) se montrent favorables à une telle modification de la tarification. Pour Canal +, l'orientation vers les coûts des sites non-répliquables devrait s'effectuer en fonction de critères comptables (plutôt que techniques) site à site, TF1 soulignant qu'il n'y a pas d'impossibilité à le faire, pareillement aux obligations des sites répliquables. Pour la chaîne, cette évolution est essentielle, car la péréquation, d'une part, n'est nullement justifiée (la diffusion est obligatoire sur l'ensemble des sites non-répliquables) et n'était d'ailleurs par imposée avant le 3^{ème} cycle (elle a été mise en place unilatéralement par TDF), d'autre part, conduit à une réelle opacité et à des impacts importants et imprévisibles en cas par exemple de changement de catégorie pour certains sites.

Atténuer ces fortes variations (et sécuriser ainsi les investissements alternatifs) pourrait être une bonne raison de tarifier site à site, selon Towercast, qui indique cependant ne pas avoir de position arrêtée sur cette question, mettant également en garde contre les effets de bord (effets brutaux au moment de la bascule, application aux contrats DiffHF en cours). Itas Tim – Onecast, lui, n'a pas d'opposition à une telle évolution.

TDF, pour sa part, fait valoir que la péréquation permet d'uniformiser les tarifs entre les sites proches en termes de caractéristiques techniques en lissant l'impact des réinvestissements sur des sites amortis (exemple de Laval et Guéret). L'opérateur historique considère également qu'une analyse des coûts site à site serait difficile à mettre en œuvre, compte tenu de la part importante des coûts communs. Il remarque en outre qu'une modification du dispositif actuel conduirait à un quatrième mode de tarification en quatre cycles de régulation.

Question 17 : Les contributeurs sont invités à se prononcer sur l'encadrement tarifaire des prestations de TDF sur les sites répliquables au cours du troisième cycle et à proposer des ajustements dans l'éventualité d'un quatrième cycle de régulation.

La relative liberté tarifaire dont dispose TDF sur les sites répliquables est très critiquée par les opérateurs alternatifs : pour Itas Tim, il existe un manque important de prévisibilité des tarifs pratiqués par TDF, qui adapte abusivement ses prix selon le contexte concurrentiel. Towercast observe que l'opérateur historique a pu bénéficier d'une rente de monopole sur les sites non répliqués : il a ainsi augmenté ses tarifs de 15% sur un seul cycle, alors même que se déployaient deux multiplex supplémentaires. Towercast estime en outre que la politique tarifaire opportuniste de TDF implique une distorsion aggravée de traitement entre territoires. Afin de protéger les investissements alternatifs, il faudrait revoir les seuils d'éviction et le jeu d'hypothèses du marché.

TF1 et M6 se prononcent également pour une protection plus forte contre les risques d'éviction, tout comme contre les prix excessifs. Selon TF1, le dispositif actuel permet une subvention croisée entre les sites avec ou sans concurrence (ces derniers, pourtant, étant mutualisés au maximum, devraient être plus rentables). Les tarifs résultants sont incohérents vis-à-vis de leurs configurations techniques. L'éditeur considère que la non excessivité devrait être imposée site à site, selon les coûts réels et des critères techniques objectifs. Il met en garde, illustration à l'appui, contre les modifications de caractéristiques qui permettent à TDF de contourner la règle de non excessivité actuelle. Enfin, il exprime l'avis que la présomption sur les tarifs 2011 est inadéquate.

De son côté, TDF note avant tout que les variations tarifaires observées sur les sites répliquables sont conformes au cadre réglementaire. Concernant la borne de non excessivité, il souligne qu'elle offre une bonne prévisibilité ; et considère qu'elle devrait être revue pour intégrer la suppression de deux multiplex. En matière d'éviction, l'opérateur historique demande un nouveau paramétrage du modèle à un niveau plus représentatif, sur la base du taux réel observé sur les sites répliqués, à savoir 80%.

III.c.5. Les spécificités de la diffusion de la TNT sur les territoires d'Outre-mer

Question 18a : L'Autorité appelle les sociétés qui prévoient de commercialiser des prestations de diffusion de la TNT outre-mer à l'en informer ; le cas échéant, les marques d'intérêt seront couvertes par le secret des affaires.

Questions 18a et 18b : cf. question 7

Question 18b : En cas de délimitation de marchés géographiques distincts entre la métropole et les territoires d'Outre-mer, les contributeurs sont invités à se prononcer sur l'opportunité d'étudier la pertinence d'une régulation *ex ante* des marchés de gros amont, voire aval, de la diffusion de la TNT outre-mer. Les contributeurs sont invités à étudier la vérification des trois critères et à identifier les obligations réglementaires qui pourraient être pertinentes pour une éventuelle régulation *ex ante* sur l'un de ces marchés.

Questions 18a et 18b : cf. question 7

III.c.6. Autres éléments de réponse

Autres éléments (1): Remarques diverses sur le bilan et l'évolution du dispositif de régulation, et sur le cadre dans son ensemble.

Plusieurs acteurs questionnent un cadre réglementaire qu'ils considèrent somme toute peu fructueux. Towercast remarque ainsi que plus de la moitié des zones planifiées par le CSA ne font à date l'objet d'aucune concurrence ni en infrastructures ni en service. Ce volume important de sites sans concurrence, notamment du réseau complémentaire, incite M6 à s'interroger sur l'opportunité de mettre en place une régulation du marché de gros aval. Towercast estime que la concurrence par les infrastructures, après dix ans de régulation, est un échec, avec 1 181 sites non répliqués malgré le renforcement de la régulation en 2009 et plusieurs aménagements en 2012. Le modèle tarifaire de l'ARCEP, en particulier, n'a pas favorisé la concurrence, et devrait intégrer des modèles distincts pour les sites non-répliquables et les infrastructures répliquées (par exemple des taux de rémunération différents). Enfin, France Télévisions s'interroge sur le maintien d'une régulation *ex ante*, car, de son point de vue, l'encadrement tarifaire interdit à TDF de proposer des offres plus attractives, et a conduit à gonfler le niveau et la part de l'hébergement: 70% en 2014 (contre la moitié seulement de la prestation de diffusion en 2005).

Pour TF1, Lagardère Active et le Syndicat TLF, en revanche, il est nécessaire de maintenir le dispositif *ex ante*. TF1 souligne que ce cadre assure une meilleure transparence des tarifs, et permet de vérifier les relations de marge entre amont et aval, d'éviter de la part de TDF les pratiques discriminatoires dans l'accès, les rentes injustifiées ou les subventions croisées. A cet égard, Itas Tim – Onecast estime que sur la période 2015-2018, il est nécessaire de renforcer la régulation du marché.

L'opérateur historique, de son côté, revient sur l'analyse des « trois critères », et tout particulièrement sur l'influence significative que lui prête l'ARCEP sur le marché, estimant qu'elle est contredite par le fort contre-pouvoir d'acheteur des groupes audiovisuels. En effet, ces derniers ont mis en œuvre des stratégies fortes pour intensifier la concurrence (développement de filiales de diffusion, structuration du marché site à site, contrats "courts" de 5 ans, etc.), tandis que TDF, pour sa part, n'a la possibilité de vendre des prestations de

diffusion TV hertzienne terrestre qu'aux huit multiplex agréés par le CSA (TDF ne dispose pas de licence générale pour opérer son réseau).

Autres éléments (2): Commentaires relatifs à la diffusion de la radio.

Plusieurs acteurs ont commenté la situation concurrentielle du marché de la diffusion de la radio, pour certains, en rappelant les éléments qu'ils avaient déjà exposés dans leur réponse à la consultation publique, organisée entre décembre 2013 et mars 2014, consacrée spécifiquement à ce marché.

Radio France rappelle notamment la part de marché dérisoire des opérateurs alternatifs (selon Towercast, TDF détiendrait 91% des points de service et 97% de la valeur) et le fait que 73 des 79 sites non-réplicables accueillent une diffusion radio. Il souligne deux aspects qui, selon lui, renforcent la vérification du second critère sur ce marché : d'une part, l'absence de baisse sensible des prix de TDF dans les appels d'offres, d'autre part, la difficulté accrue de participation des alternatifs en raison de la densification du spectre faisant suite au plan FM+. Lagardère Active s'exprime également en faveur de toute mesure visant à développer une véritable concurrence dans la diffusion radio (et rappelle par la même occasion son avis défavorable au déploiement de la RNT).

Les diffuseurs alternatifs reviennent également sur la nécessité d'intégrer ce marché à la régulation. Itas Tim – Onecast fait valoir en particulier les évolutions substantielles de la plateforme TNT (décroissance due à la restitution de la bande 700 MHz), face auxquelles il convient de faciliter le développement hors TNT de l'activité de diffusion. Towercast estime en outre qu'une absence de régulation avantage structurellement TDF sur le marché de la TNT, compte tenu de la mutualisation dont il bénéficie.

De son côté, TDF a présenté, dans sa réponse à la question 9a relative aux barrières à l'entrée, une analyse de la situation sur le marché de la diffusion de la radio. TDF souligne le lien capitalistique entre le groupe NRJ et Towercast en rappelant que le diffuseur alternatif détient 65% des points de service de sa maison-mère. TDF considère également que les appels d'offres organisés par Radio France entre 2014 et 2019 offrent aux diffuseurs alternatifs une opportunité de se développer sur la diffusion de la radio.

ANNEXE : Liste des contributeurs :

Contributeur	Confidentialité
TDF	publique
Towercast	publique
Itas Tim – Onecast	publique
TF1	publique
France Télévisions	publique
Canal+	publique
M6	publique
Lagardère Active	publique
Dici TV	publique
Syndicat TLF	publique
Radio France	publique