



Réponse du SNRL à la consultation publique de l'ARCEP

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

Date : 2 mars 2012

Question 1 p56 : L'Autorité invite les contributeurs à compléter son analyse par des informations supplémentaires ou des points qu'elle n'aurait pas cités.

Le SNRL demande impérativement l'intégration de la RNT dans cette analyse de marché.

La consultation de février 2012 ignore délibérément le changement de contexte. Le temps des moratoires est passé, les acteurs souhaitant le lancement de la RNT agissent :

- Lancement d'un appel à candidature en bande L
- Demande auprès du Conseil d'Etat pour le retour des conventions signées des éditeurs afin de lancer la RNT sur 3 villes.
- Expérimentations ayant montré l'appétence du public et ayant permis d'innover en décrochage local
- Apparition spontanée de l'écoute RNT dans les sondages d'audience
- Lancement de la RNT en DAB+ en Allemagne
- ...

Le contexte d'urgence a même été confirmé par le gouvernement : le plan France Numérique 2020 précise que : « Cette phase de réflexion et d'expérimentations pourra conduire soit à lancer un appel à candidatures, soit à abandonner une approche reposant sur le déploiement d'un réseau de diffusion spécifique... ».

De plus, les éléments présents lors de la consultation précédente de l'ARCEP sur le marché de la diffusion hertzienne montrent que celle-ci dispose de tous les éléments pour produire une analyse incluant la RNT.

L'hypothétique mesure proposée par l'ARCEP de faire une analyse au cas par cas des besoins si la RNT se déploie est inapproprié car ce type d'approche entraîne une incertitude majeure dans tout projet d'investissement en RNT.

Le SNRL ne peut pas admettre que l'ARCEP et le gouvernement aient déjà tourné la page de la radio libre, gratuite et indépendante.

Réfutant donc les hypothèses de l'ARCEP sur le non démarrage de la RNT dans un proche avenir, le SNRL tient à souligner l'enjeu majeur que représente la régulation de ce marché par l'ARCEP.

L'ARCEP soulignait dans sa consultation de 2009 que «... 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. » Les radios concernées sont principalement des radios associatives et cela fait partie de leur tradition et de leur modèle économique.

Le passage au numérique complique ce modèle car il impose un intermédiaire : l'opérateur de multiplexe entre l'éditeur et l'opérateur de diffusion. Un certain nombre de radios associatives disposant de sites en FM envisagent de se positionner comme opérateur technique de diffusion. Pour cela elles comptent se regrouper à l'image de l'expérimentation du GRAM à Nantes, en partenariat avec des radios commerciales.

A terme, cela signifie un positionnement sur le marché de la diffusion, et une harmonisation des spécifications du réseau à mettre en œuvre entre les différents éditeurs composant le multiplexe. Si cela semblait difficile en 2009, les innovations poussées par le SNRL sur le décrochage local, et constatées sur le terrain en présence du CSA, permettent aujourd'hui d'envisager des solutions : il est possible de planifier un multiplexe en SFN sur un allotissement tout en préservant des zones de couverture adaptées aux différents éditeurs composant ledit multiplexe. Ainsi, les acteurs associatifs peuvent se positionner en diffusion.

C'est au travers de la planification SFN qu'apparaît la criticité du réseau TV historique ex-Canal+. Au moins 4 des multiplexes DAB/DAB+/DMB sont planifiés sur la couverture de Canal+ analogique, elle-même basée sur le réseau de sites de forte puissance de TDF. Il faut rappeler que c'est au travers de la conversion d'un allotissement DVB du plan de Genève 2006 que sont planifiés quatre multiplexes DAB/DAB+/DMB contigus.

Les radios associatives ne revendiquent pas un accès à ces sites de forte puissance de par les tarifs éhontés de TDF et la taille des investissements nécessaires. Cependant, un opérateur de multiplexe qui souhaiterait faire du décrochage local pour des radios associatives ou pour des radios commerciales régionales serait face à un prestataire unique pour les sites non répliquables de TDF. Sans l'obligation de faire une offre pour TDF et le contrôle de l'orientation par les coûts, la technique du décrochage local serait bloquée et cet état de fait imposerait des coûts globaux aux multiplexes par la multiplication des sites. Il est alors certain que les radios associatives rurales seront sacrifiées ainsi que la couverture du territoire au profit des seules zones urbaines denses.

A titre d'exemple, le cas de la planification de la couverture du Poitou-Charentes est représentatif. Sans le site TDF de Niort Maisonnais, il est impossible de concevoir une plaque SFN assurant la couverture territoriale et le décrochage local au nord et au sud de la Région.

Le SNRL souhaite donc que l'ARCEP re-introduise la RNT en bande III dans le périmètre de son analyse.

Question 2 p64 : L'Autorité invite les contributeurs à compléter son analyse des perspectives de la diffusion TNT, par des informations supplémentaires ou des points qu'elle n'aurait pas cités.

Le SNRL rappelle que la loi garantit le pluralisme. Face à des alternatives purement technologiques, il est impératif que l'analyse de substituabilité des plateformes prenne en compte le maintien du pluralisme.

Les évolutions futures de la TNT sont décrites, dans leurs grandes lignes, dans le plan France Numérique 2020. Dans ce cadre, la norme de diffusion DVB-T2 doit être généralisé d'ici 2020 mais un lancement significatif avant 2015 n'apparaît pas réellement possible et nécessitera un changement de poste TNT alors qu'ils viennent juste d'être renouvelés en masse.

En complément, l'hybridation de la TNT avec internet semble s'initier au travers du projet «TNT 2.0» et la place spécifique de la plateforme hertzienne se trouvera à terme contestée, notamment en cas de croissance très importante des réseaux de diffusion alternatifs (notamment ADSL et fibre) qui deviendraient dès lors des modes de diffusion substituables à la TNT.

La TNT conserve un certain nombre d'exigences en ce qui concerne la couverture de la plus large part de la population, la réception gratuite des chaînes du service public, la diffusion de programmes locaux et les impératifs de résilience en cas de crise majeure ou de conflit.

Ces nombreuses similitudes avec les problématiques rencontrées par la RNT posent la question de la substituabilité ou complémentarité des plateformes TNT et RNT à moyen terme, et même avec la plateforme 4G, qui dispose d'un mode « broadcast ». Les plateformes ADSL ou de réseau câblé sont des alternatives de portée limitée pour la radio dont une grande part de la consommation se fait en mobilité ou sur des récepteurs portables. La plateforme 4G n'est une alternative crédible comme plateforme radio que vers 2020, le temps qu'elle se déploie sur une surface suffisante du territoire et qu'éventuellement le monde de l'automobile l'intègre en série.

Le SNRL est convaincu que la « radio du futur » doit être diffusée sur un réseau dédié et accessible gratuitement en hertzien afin de préserver les principes essentiels de l'audiovisuel pluraliste, étant entendu que la ressource hertzienne numérisée permet la coexistence régulée de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel.

Il est donc fondamental de considérer les critères de couverture de la plus large part de la population, la réception gratuite et la diffusion de programmes locaux comme ligne directrice de l'analyse de substituabilité entre la plateforme RNT choisie DAB/DAB+/DMB et la plateforme DVB-T2.

Substituabilité sur le marché de gros aval

Marché de gros « aval » : les multiplex regroupant les éditeurs achètent à un opérateur une prestation de diffusion de leurs signaux sur différentes zones géographiques, correspondant à leurs obligations de couverture.

- Cas de la plateforme DVB-T2 sur une canalisation 7 MHz :

Le gain technologique du DVB-T2 par rapport au DAB/DAB+/DMB ou au DVB semble permettre de rassembler dans un même multiplexe tous les services radios existant et même d'y ajouter des services TV. La planification actuelle du spectre permettrait ainsi une uniformité régionale de la diffusion des contenus. Ce qui correspondrait bien à une substituabilité de la demande sur le marché de gros aval.

Les autorisations délivrées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pourraient encore faire une distinction claire entre éditeurs de services télévisuels et radiophoniques mais les rapports de force dans la gestion du multiplexe ainsi constitué, seraient en faveur des positions des groupes comprenant des éditeurs radio et TV, d'autant plus que certains unissent leurs forces au sein du Bureau de la Radio. Leurs choix orientés vers le monopole éditorial et les zones urbaines impacteraient directement les critères de couverture du territoire et la pression sur les programmes locaux.

Il existe de plus un impact direct sur le marché amont de par l'usage de la bande III qui sera ne diffusée sur les mêmes antennes que la bande IV-V. TDF dispose de l'unique réseau d'antennes déjà installées et se trouve en position de force, surtout sur les sites non répliquables. Le caractère concurrentiel du marché de gros amont sera encore amplifié par l'unicité du client et la pléthore de sites TV, FM et radiocoms disponibles pour le déployer. **Le modèle de diffuseur des radios associatives n'a aucune chance de survivre.**

- Cas de la plateforme DVB-T2 sur une canalisation 1,7 MHz :

Le gain technologique est toujours présent mais réparti sur plusieurs multiplexes. Il semble ainsi possible de limiter l'influence de grands groupes multimédias à quelques multiplexes de 1,7 MHz. Cependant, cette répartition maintient la nécessité d'introduire des services TV pour remplir les multiplexes sous peine d'inefficacité de l'usage de la ressource.

La structure de plusieurs grands groupes média leur confèreraient un avantage majeur sur la concurrence :

- Optimisation croisée possible des contenus des éditeurs TV et radio de ces groupes, alors que les radios régionales et locales ne disposant pas de contenus vidéo devront investir pour avoir une offre concurrente.
- Indépendance par rapport à des éditeurs tiers de leurs multiplexes permettant des choix de déploiement optimaux, ce qui permet une optimisation auquel les éditeurs radios plus petits n'auront pas accès dans des multiplexes partagés avec d'autres éditeurs
-

- Avantage concurrentiel sur le marché amont pour les groupes disposant d'une filiale opérateur de diffusion. Celle-ci est garantie d'avoir au moins un client et pourra faire des offres sur le marché à coût marginal, puisque non régulé.

De plus, un tel positionnement des acteurs privés entrainerait par similitude la question de l'association de France Télévision et de Radio France dans un même multiplexe DVB-T2.

Substituabilité technologique

Le DVB-T2 permet théoriquement de faire de la radio mais plusieurs facteurs rendent cette hypothèse inadéquate. Les récepteurs ne sont pas adaptés à la cible radio sur au moins 4 points :

- L'inadéquation avec la réception en automobile, au moins jusqu'à l'arrêt de la FM. Sauf à avoir une couverture de 100% du territoire rapidement en DVB-T2, la commutation efficace en cas de trou de couverture entre réseaux FM et DVB est une utopie alors qu'elle est déjà implémentée en DAB/DAB+/DMB et prête à être déployée.
- Le prix des composants élevés rendant couteux l'achat du récepteur.
- La taille des chipsets inadaptés pour les téléphones mobiles (elle est déjà en limite pour les smartphones) qui bloque la diffusion en mobilité sur les terminaux correspondant aux abonnements les moins chers
- La consommation des chipsets est à ce jour bien plus élevée que celle adaptées au DAB/DAB+/DMB.

Un autre point ne doit pas être négligé : le temps de zapping de plus d'une seconde, acceptable en TV jusqu'à ce jour de par le faible nombre de chaînes et la position statique du téléspectateur, il devient un piège à auditeur en mobilité, en particulier en voiture où il sera nécessaire au conducteur d'arbitrer entre attention au volant et recherche d'un nouveau programme à écouter.

Perspectives

La problématique fondamentale de la RNT est dans la méthode permettant d'assurer la transition du média radio FM vers le numérique tout en maintenant la pluralité. La plateforme DVB-T2 ne semble pas substituable à court et moyen terme à la plateforme DAB/DAB+/DMB sans pertes des caractéristiques de pluralisme propres de la radio.

En conséquence, seule la plateforme hertzienne en DAB/DAB+/DMB apparaît en mesure de garantir à un éditeur de dimension **locale ou régionale** de pouvoir diffuser ses programmes au plus grand nombre de téléspectateurs. Les plateformes alternatives représentent une complémentarité (et non une substituabilité) pour les éditeurs disposant de fréquences de diffusion pour la diffusion hertzienne.

Question 3 : L'Autorité invite les contributeurs à se prononcer sur la définition du marché pertinent qu'elle propose.

Sans régulation, il n'est sûr que certains sites de la TNT, en particulier les sites principaux hébergeant des antennes ex-CANAL+, soient utilisables pour couvrir de manière plus efficace certaines zones en RNT. En l'absence d'accès à ces infrastructures, les diffuseurs alternatifs pourraient donc 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. Attention, les sites concernés peuvent héberger de la TNT mais ce n'est pas sur les mêmes antennes ni avec la même norme de diffusion.

Sans cadre réglementaire a priori du lancement, les premières phases de déploiement de la RNT donneront lieu à des difficultés concurrentielles significatives. La position d'attendre l'engagement d'une procédure de règlement de différends auprès de l'Autorité revient à bloquer a priori la concurrence sur les sites concernés.

Le SNRL considère que le marché pertinent doit comprendre la diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre en bande III en mode numérique.

A noter qu'un raisonnement par l'absurde montre le caractère pertinent de l'analyse du marché de la diffusion hertzienne en bande III : si la diffusion de la RNT en bande III était envisagée sur la base de la norme DVB-T2, de très nombreux arguments de la présente consultation s'appliqueraient aux sites de TDF concernés et il semblerait naturel de les inclure.

Question 4 : L'Autorité invite les contributeurs à se prononcer sur l'application du « test des trois critères » au présent marché.

Critère n°1 : l'existence de barrières élevées et non transitoires à l'entrée

Au regard des éléments exposés pour la TNT, il apparaît qu'ils sont directement applicables au cas des antennes TV ex-CANAL+ en bande III, et éventuellement à certains sites de forte puissance utilisés pour diffuser Radio France en FM et ré-utilisables en bande III pour la RNT.

le SNRL estime que le marché de la diffusion hertzienne terrestre est caractérisé par l'existence de barrières à l'entrée élevées et non provisoires pour la diffusion en bande III, IV et V.

Critère n° 2 : l'absence de perspective d'évolution vers une situation de concurrence effective

En conséquence, dans le cadre temporel limité de la présente analyse, seule la plateforme hertzienne apparaît en mesure de garantir à un éditeur de dimension **locale ou régionale** de pouvoir diffuser ses programmes au plus grand nombre de téléspectateurs. Les plateformes alternatives représentent une complémentarité (et non une substituabilité) pour les éditeurs disposant de fréquences de diffusion pour la diffusion hertzienne.

Le SNRL considère que le deuxième critère de la recommandation de la Commission est rempli pour ce qui concerne la période couverte par la présente analyse.

Critère n° 3 : l'insuffisance du droit ex post de la concurrence seul pour remédier aux défaillances du marché

Le SNRL considère que la régulation ex ante doit être le cadre réglementaire nécessaire au lancement de la RNT.

Conclusion sur les trois critères :

Le SNRL estime que les 3 critères sont réunis en ce qui concerne le marché de gros amont des services de diffusion hertzienne terrestre en mode numérique dans les bandes audiovisuelles III, IV et V.

Question 5 : L'Autorité invite les contributeurs à se prononcer sur l'analyse de l'Autorité concernant la situation de TDF sur le marché.

Les infrastructures de diffusion nationales en bande III, ainsi que le réseau FM de radio France, sont possédées à 100% par TDF. Par ailleurs, il existe de très nombreux sites FM offrant une alternative aux sites de diffusion de TDF pour déployer la RNT.

Cependant, il existe un certain nombre de sites TDF ayant ou étant utilisés pour la diffusion de CANAL+ et de Radio France qui sont non répliquables ni par les sites existants, ni par de nouveaux sites.

Tout déploiement de la RNT cherchant à atteindre les autoradios avec une bonne qualité de service et assurer une couverture du territoire importante devra utiliser un certain nombre de ces sites non répliquables. L'usage d'une planification SFN dans certains cas augmentera encore le besoin.

En conséquence, le SNRL considère que la société TDF exerce, de manière durable, une influence significative sur le marché pertinent de gros des offres de diffusion hertzienne terrestre en bande III, IV, V en mode numérique de par ses sites non répliquables.

Question 6 : L'Autorité invite les contributeurs à se prononcer sur la proposition d'un encadrement tarifaire (pour les prestations imposées à TDF) issu d'un modèle technico-économique de réseau établi par l'ARCEP, ainsi que sur les différentes modalités envisagées.

Le SNRL estime impératif pour un bon lancement de la RNT en bande III que les tarifs des offres de référence soient « orientés coûts » pour les sites non répliquables.

Question 7 : L'Autorité invite les contributeurs à se prononcer sur les autres évolutions envisagées en termes d'obligations

Annexe

Extraits relatifs à la RNT des documents en lien avec la consultation ARCEP « Analyse du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle - bilan et perspectives » - novembre 2008,

Ces extraits permettent de se faire une idée des positions en 2009. Il est cependant préférable de se référer aux documents originaux dont ils sont extraits pour appréhender toute la dimension de la problématique

Le soulignement est du fait du SNRL

Extrait consultation ARCEP - novembre 2008 :

« 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. Les candidats avaient jusqu'au 1er octobre 2008 pour remettre leur dossier. D'après le CSA, les premières autorisations devraient être attribuées dans le courant du premier semestre 2009 pour un démarrage possible fin 2009.

Les acteurs positionnés sur les marchés de la diffusion de la radio sont notamment TDF et towerCast (cf. point 2.b.ii.). Il n'est pas exclu que d'autres acteurs se positionnent sur la diffusion de la radio numérique. 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. »

« Question 5 : L'Autorité invite les contributeurs à se prononcer sur l'exclusion ou l'inclusion du marché de gros pertinent des services de gros de diffusion de la radio en mode numérique. »

Réponse consultation – synthèse des contributions – février 2009

« La majorité des contributeurs prône l'extension du marché aux services de radio, aussi bien en mode FM qu'en radio numérique terrestre (RNT) dès son lancement, en raison notamment de l'existence de barrières à l'entrée comparables à celles du marché de la diffusion hertzienne de télévision. Ces contributeurs jugent indispensable l'accès aux sites non répliquables de TDF pour ces services, en particulier sur la RNT dont l'architecture devrait être relativement proche de celle de la TNT. Pour sa part, TDF estime que les offres de gros de diffusion hertzienne des services de radios ne sont pas substituables avec celles des services audiovisuels, et qu'elles ne doivent pas faire l'objet d'une régulation ex ante du fait notamment d'une situation concurrentielle satisfaisante sur la FM et du caractère émergent de la RNT (Q4 et Q5). »

« Comme pour la précédente question, la grande majorité des contributeurs penche pour l'inclusion du marché de gros des services de diffusion de la radio en mode numérique. La plupart des arguments soulevés en réponse à la question 4 sont ainsi également valables pour la question 5.

TF1 estime qu'une régulation permet de mieux contrôler les éventuelles discriminations ou subventions croisées entre les différents services hébergés sur des infrastructures de diffusion et invite l'Autorité à s'interroger sur l'opportunité de définir un marché global de gros de la diffusion hertzienne.

Plusieurs éditeurs, notamment Radio France, reconnaissent que le déploiement de la radio en mode numérique sera facilité pour les premières phases en raison de la répliquabilité de nombreux sites (émetteurs d'agglomération) et des contraintes de directivité d'antennes moins fortes que pour la TNT. Néanmoins, Radio France précise que le problème de l'accès aux principaux points hauts de TDF demeure pour les phases ultérieures pour lesquelles l'utilisation d'émetteurs de forte puissance sera indispensable.

Selon Onecast, une difficulté persiste dans le cadre de la procédure d'allotissement car ils ne peuvent pas nécessairement se porter candidats à l'ensemble des sites d'une même zone.

Sur la liste des sites concernés, la plupart des contributions renvoie à leurs réponses à la question 4. Radio France considère que les sites non répliquables sont les sites principaux de la FM et de la télévision, dans la mesure où le poids des émetteurs de forte puissance sera supérieur pour la radio numérique par rapport à la FM à terme.

Enfin, TDF considère que la concurrence effective sur le marché de la radio en mode FM perdurera sur celui de la radio en mode numérique, lequel est émergent et ne doit pas à ce titre être soumis à une régulation ex ante à ce stade selon TDF, conformément à la recommandation « marchés pertinents » de la Commission européenne. »

Avis CSA - 7 avril 2009

Les obligations que l'ARCEP se propose d'imposer à la société TDF peuvent ainsi être résumées de la manière suivante :

Sites non répliquables <i>113 sites identifiés par l'Arcep</i>	Sites répliquables <i>sites TNT et RNT</i>
Faire droit à toute demande raisonnable d'accès	
Transparence *	
Non-discrimination	
Orientation vers les coûts	Proscription des tarifs excessifs et d'éviction
Séparation comptable et comptabilisation des coûts	

Les sites non répliquables sont définis par l'Arcep comme ceux qui vérifient l'un des deux critères suivants :

- hauteur maximale de l'antenne supérieure ou égale à 50 m
- conditions d'accès difficiles ou localisation exceptionnelle

* Délai maximal de 6 semaines entre la publication des gabarits par le CSA et la publication des conditions techniques de l'offre de TDF

« 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. Le Conseil relève également que la couverture des zones du premier appel aux candidatures RNT peut être assurée par des sites FM existants et exploités par différents diffuseurs.

Par ailleurs, la planification des phases suivantes de déploiement est en cours de réalisation et ne sera terminée qu'après l'arrêt de la diffusion de Canal+ en analogique.

Dans ces conditions, l'imposition d'obligations ex ante trop structurantes pourrait sembler prématurée.

Toutefois, les prochaines phases de déploiement 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. Cette liberté d'élaboration du réseau de diffusion RNT constitue une réelle évolution par rapport à la diffusion FM pour laquelle les radios privées exploitent essentiellement des émetteurs urbains du réseau secondaire, correspondant aux sites répliquables.

Au vu de ces éléments, le Conseil souhaite également que la RNT puisse être lancée dans des conditions concurrentielles favorables afin de réduire les coûts de diffusion pour les multiplex et, in fine, pour les services de radio qui seront autorisés.

Le Conseil propose en conséquence, comme l'ARCEP, d'imposer à la société TDF, pour son offre d'accès pour la diffusion de la RNT, des obligations analogues à celles qui sont imposées pour la diffusion de la TNT, et notamment l'obligation de ne pas pratiquer des tarifs excessifs ou d'éviction sur l'ensemble de ses sites. »

Décision ARCEP du 11 juin 2009

« (2) Absence de substituabilité entre les offres de gros de diffusion par voie hertzienne de programmes télévisuels en mode numérique et les offres de gros de diffusion par voie hertzienne de programmes radiophoniques en mode numérique

Comme le lancement de la TNT l'a été pour la télévision depuis mars 2005, la numérisation de la diffusion hertzienne terrestre de la radio constitue une étape déterminante pour ce média écouté chaque jour par plus de 80 % des Français. Le cadre législatif de la radio numérique terrestre (ci-après RNT) 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 a ainsi été retenu pour la diffusion hertzienne de la radio numérique en bandes III et L.

Un premier appel à candidatures sur 19 zones a été lancé par le CSA en mars 2008. Les candidats avaient jusqu'au 1er octobre 2008 pour remettre leur dossier. Les premières autorisations devaient être attribuées par le CSA dans le courant du premier semestre 2009 pour un démarrage possible fin 2009, après constitution de multiplexes regroupant plusieurs stations de radio.

Bien que ce service soit naissant à ce jour, la diffusion de la RNT est donc susceptible de se développer à l'horizon de la présente analyse. L'Autorité note à ce titre, que la TNT s'est développée très rapidement dès son lancement en mars 2005 puisque plus de 60 % de la population était déjà couverte moins d'un an et demi après son lancement. Il convient donc de s'interroger sur la substituabilité entre les offres de gros de diffusion sur la TNT d'une part et sur la RNT d'autre part.

En premier lieu, il n'y a pas de substituabilité du côté de la demande sur le marché de gros aval dans la mesure où les autorisations délivrées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel opèrent une distinction claire entre éditeurs de services télévisuels et radiophoniques. En outre, tous les éditeurs rassemblés dans les multiplexes constitués pour ces services sont ou seront soumis à des obligations de couverture et à des calendriers de déploiement imposés qui ne leur permettront pas d'arbitrer entre la diffusion de la TNT et de la RNT, et ce, quels que soient leurs coûts de diffusion. En outre, les éditeurs de services télévisuels d'une part et radiophoniques d'autre part ne sont généralement pas les mêmes.

En second lieu, en termes de substituabilité du côté de l'offre, il ressortait des contributions des acteurs à la consultation publique préliminaire, lancée par l'Autorité entre le 18 novembre 2008 et le 9 janvier 2009, d'importantes divergences sur l'architecture du réseau de diffusion qui sera déployé pour la RNT durant les trois prochaines années.

Sur la base des éléments d'informations dont elle disposait alors, l'Autorité avait considéré que le réseau de diffusion de la RNT pourrait s'appuyer pour une part significative sur le réseau existant de diffusion de la TNT, et que, dès lors, les offres de gros de diffusion correspondantes seraient substituables entre elles. C'est donc sur un périmètre de marché pertinent incluant la RNT que l'ARCEP a saisi pour avis, le 25 février 2009, l'Autorité de la concurrence, qui a approuvé cette démarche, et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

À ce titre, dans son avis en date du 7 avril 2009, le Conseil supérieur de l'audiovisuel indique souhaiter « *que la RNT puisse être lancée dans des conditions concurrentielles favorables afin de réduire les coûts de diffusion pour les multiplex et, in fine, pour les services de radio qui seront autorisés.* »

Dans cette perspective, il s'accorde avec l'analyse initiale qui lui avait été transmise pour avis par l'ARCEP consistant à proposer « *d'imposer à la société TDF, pour son offre d'accès pour la diffusion de la RNT, des obligations analogues à celles qui sont imposées pour la diffusion de la TNT, et notamment l'obligation de ne pas pratiquer des tarifs excessifs ou d'éviction sur l'ensemble de ses sites.* »

De même, dans son avis 09-A-09 en date du 17 avril 2009, l'Autorité de la concurrence, se fondant sur l'argumentation présentée initialement par l'ARCEP, estime que « *l'inclusion de la RNT, pour la période considérée, dans le marché retenu par l'ARCEP est pertinente. En particulier, ce segment, s'il est encore à un stade préliminaire de son développement (les premières autorisations devraient être attribuées par le CSA aux éditeurs radiophoniques sélectionnés dans le courant du premier semestre 2009, pour un démarrage possible fin 2009), devrait s'appuyer en grande partie sur le réseau principal de diffusion de la TNT et ainsi constituer pour les acteurs de la TNT un « relais de croissance ».* »

Toutefois, plusieurs éléments ont conduit l'ARCEP à faire évoluer son analyse.

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.* » et il relève « *que la couverture des zones du premier appel à candidatures RNT peut être assurée par des sites FM existants ou exploités par différents diffuseurs.* »

De plus, il ressort des éléments transmis récemment à 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.

L'ensemble de ces données, et plus particulièrement celles relatives à l'architecture du réseau envisagée par les différents acteurs de la RNT, ont donc conduit l'ARCEP à revoir son appréciation initiale.

Pour autant, 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 certaines zones 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.* »

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et en l'absence de déploiements effectifs des réseaux de diffusion de la RNT, encore émergente, l'Autorité ne peut conclure, à ce stade, à une substituabilité du côté de l'offre entre les offres de gros de diffusion de la TNT et de la RNT.

Cependant, 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.

Au vu de ce qui précède, les offres de gros de diffusion hertzienne terrestre de programmes télévisuels en mode numérique et les offres de gros de diffusion hertzienne terrestre de programmes radiophoniques en mode numérique n'apparaissent pas substituables à l'horizon de la présente analyse. »

Pierre Boucard

Délégué National aux nouvelles technologies

pierre.boucard@snrl.fr

LD: +33 (0)2.40.13.32.14

M: +33 (0)6.07.54.14.13

