

Analyse de la pertinence du marché de gros des services de diffusion hertzienne terrestre de la radio pour une régulation *ex ante*

Synthèse des réponses à la consultation publique

Table des matières

I.	Description des services de diffusion de la radio en mode AM.....	3
II.	Description des services de diffusion en mode FM	4
II.a.	Taille du marché	4
II.b.	Situation concurrentielle.....	4
II.b.1.	Analyse quantitative	4
II.b.2.	Analyse qualitative	6
III.	Délimitation du marché.....	9
III.a.	Délimitation en termes de produits et services	9
III.a.1.	Substituabilité entre la diffusion hertzienne terrestre et les autres réseaux de diffusion ⁹	
III.a.2.	Substituabilité entre les services de diffusion hertzienne terrestre de la radio en mode FM et les services de diffusion de la RNT	10
III.b.	Délimitation géographique.....	12
IV.	Application du test des « trois critères » au marché considéré	13
IV.a.	Critère n°1 : l'existence de barrières élevées et non transitoires à l'entrée	14
IV.b.	Critère n°2 : l'absence de perspective d'évolution vers une situation de concurrence.....	16
IV.c.	Critère n°3 : l'insuffisance du droit <i>ex post</i> de la concurrence seul pour remédier aux défaillances du marché.....	18
V.	ANNEXE : Liste des contributeurs :	20

Dans sa décision n° 2012-1137 du 11 septembre 2012, adoptée au terme de sa troisième analyse de marché, l'Autorité a précisé le cadre réglementaire applicable au marché de gros amont des services de diffusion de la TNT. A propos du marché des services de diffusion de la radio, l'Autorité a alors indiqué qu'elle prenait « *note d'une demande de mise en place de travaux permettant d'approfondir la situation du marché* », et a ajouté que « *ceux-ci pourraient viser à réaliser le test des trois critères défini par la Commission sur le marché de gros des services de diffusion des programmes radiophoniques en mode FM, ainsi que sur celui de la RNT dès lors qu'elle sera déployée* ».

A l'occasion du renouvellement des contrats de diffusion des fréquences du groupe Radio France, des diffuseurs alternatifs ont alerté l'Autorité sur leurs difficultés à accéder à certains sites de TDF, dont ils estiment avoir besoin pour répondre à ces appels d'offres. L'Autorité a estimé qu'il était alors souhaitable d'engager une analyse de la pertinence, pour une régulation *ex ante*, du marché de gros des services de diffusion de la radio. Après avoir rencontré de manière informelle un certain nombre d'acteurs du secteur, publics ou privés, éditeurs ou diffuseurs, au cours de l'année 2013, l'Autorité a soumis à consultation publique, du 20 décembre 2013 au 5 mars 2014, ses pistes de réflexion sur le sujet.

L'Autorité a reçu 12 réponses à cette consultation publique. Ces réponses ont été formulées par les différents acteurs du marché de la diffusion hertzienne terrestre de la radio, c'est-à-dire des diffuseurs (2), des groupes de radio (8) et des syndicats de chaînes de radio (2).

Il convient de noter que durant la consultation publique, le diffuseur historique TDF a communiqué aux diffuseurs alternatifs, une offre d'accès à certains de ses sites pour la diffusion des fréquences de Radio France. Après une période de négociations, cette offre a finalement été souscrite par deux diffuseurs alternatifs.

I. Description des services de diffusion de la radio en mode AM

Compte tenu notamment de ses spécificités techniques et de la taille réduite de ce marché, l'Autorité a proposé d'exclure les services de la diffusion de la radio en mode AM du champ de son analyse.

Dix contributeurs (TDF, Radio France, RTL, SIRT, Lagardère Active, Next Radio TV, NRJ Group, Radio FG, Oüi FM, Groupe 1981) sont favorables à cette exclusion du mode de diffusion AM.

Bien que favorable à l'exclusion du mode de diffusion AM du champ de l'analyse, Radio France précise que l'analyse des services de diffusion de la radio en mode AM pourrait être pertinente dans le cadre du renouvellement de son contrat de diffusion en Onde Longue du programme France Inter.

Le SIRTI, Groupe 1981 et Oüi FM précisent également que l'analyse des services de diffusion de la radio en mode AM pourrait à l'avenir devenir pertinente en cas d'utilisation des fréquences moyennes pour la diffusion de la RNT.

Towercast et SNRL ne se prononcent pas sur les services de diffusion AM.

II. Description des services de diffusion en mode FM

II.a. Taille du marché

L'Autorité a proposé une évaluation du chiffre d'affaires du marché des services de diffusion FM à un montant de l'ordre de 120 millions d'euros. Cette estimation ne tenait pas compte de l'autodiffusion.

RTL estime que le montant présenté correspond à la taille du marché.

A contrario, six contributeurs (Radio FG, Oüi FM, Groupe 1981, SIRTI, Radio France, TDF) considèrent que ce montant correspond à une estimation basse.

Towercast ne commente pas directement l'évaluation proposée ; le diffuseur indique que la taille du marché des services de diffusion hertzienne terrestre de la radio est comparable à celle du marché de la diffusion de la TNT. Le diffuseur précise qu'il est parvenu à ce résultat à partir de « *l'analyse des offres financières d'accueil FM formulées par TDF auprès de Towercast sur plusieurs sites de diffusion* ».

Le syndicat SIRTI et Groupe 1981 estiment la taille du marché à 209 millions d'euros, en considérant un coût moyen de diffusion par fréquences de 25 000 € par an pour les radios privées et une dépense annuelle de 80 millions d'euros pour le service public. Suivant une approche similaire, Radio FG et Oüi FM évaluent le marché à 230 millions d'euros.

TDF enfin considère que le montant proposé sous-estime la taille du marché de la diffusion de la radio en mode FM. Le diffuseur ne présente pas d'évaluation alternative mais indique les chiffres d'affaires qu'il a réalisés pour la diffusion de la radio en mode FM au cours des années 2012 et 2013 et souligne que d'un point de vue méthodologique, il serait pertinent de tenir compte de l'autodiffusion. A ce propos, TDF relève que « *des groupes de radios majeurs telles qu'Orbus (Skyrock) ou Lagardère (Europe 1, Virgin Radio, RFM) diffusent aujourd'hui une partie substantielle de leurs fréquences via leurs moyens propres. Pour ces deux groupes, le taux d'autodiffusion estimé par TDF est de l'ordre de 25 à 30%* ».

II.b. Situation concurrentielle

II.b.1. Analyse quantitative

L'Autorité a rappelé, pour les différents types de chaînes de radio, les parts de marché de TDF et des diffuseurs alternatifs estimées par Towercast dans le cadre de la consultation publique

sur l'analyse du bilan et des perspectives de la régulation du marché de gros des services de diffusion audiovisuelle hertzienne terrestre réalisée au cours du 1^{er} trimestre de l'année 2012.

Cinq contributeurs commentent ces estimations et proposent leurs propres évaluations, en se concentrant, pour certains, sur la part de l'autodiffusion sur le marché des services de diffusion de la radio.

Towercast fournit de nouvelles estimations des parts de marché des opérateurs alternatifs et indique que « *la part de marché des alternatifs à TDF (dont towerCast) pour les radios FM des catégories A / B / C / D / E / Radio France se limitent à respectivement 84% / 56% / 61% / 49% / 18% / 9%* ».

De plus, Towercast présente des estimations de la part de l'autodiffusion pour les différentes catégories de chaînes de radio définies par le CSA. Sur le fondement de ses données FM internes, Towercast considère que « *78% des diffusions catégorie A sont des autodiffusions, 44% pour la catégorie B, 6% pour la catégorie C, 3% pour la catégorie D* ». A ce titre, le diffuseur constate que, lorsque la vocation des chaînes de radio s'étend, la part d'autodiffusion diminue. En ce qui concerne la diffusion des fréquences des chaînes de radio du groupe NRJ auquel appartient Towercast, le diffuseur indique que « *27% des diffusions FM des radios du groupe NRJ sont assurés à partir de sites TDF* ».

Le groupe Lagardère Active présente sur les fréquences qu'il diffuse, les parts de marché des opérateurs alternatifs et de TDF, au 31 décembre 2013. Les opérateurs alternatifs disposent au global de 39% des fréquences diffusées par Europe 1, Virgin Radio et RFM. En retenant une décomposition par type de radio, les parts de marché des opérateurs alternatifs sont respectivement de 43%, 44% et 32% des fréquences des chaînes de radio de type C, D et E du groupe Lagardère. En valeur, l'éditeur de services de radios indique que la part de marché de TDF s'élève à 68% de ses factures globales de diffusion.

TDF propose également des estimations de parts de marché des opérateurs de diffusion sur les chaînes de radio privées et publiques.

Sur le segment de la diffusion des chaînes privées, TDF estime sa part de marché à environ 45% et celle de Towercast à environ 25%. L'autodiffusion représenterait respectivement, pour les chaînes de radio des groupes NRJ, Lagardère Active et Orbus, une proportion de l'ordre de 65%, 25% et 30% des fréquences.

Sur le segment de la diffusion des chaînes publiques, TDF évalue à 90% sa part de marché. Toutefois, TDF considère que cet indicateur statique n'est pas pertinent pour mesurer la pression concurrentielle sur le marché dans la mesure où seules 3 phases d'appels d'offres ont été effectuées parmi les 15 prévues par Radio France. Sur le périmètre des appels d'offres réalisés par Radio France entre 2009 et 2011 (accord-cadre de 2009 et appels d'offres spécifiques pour 93 points de service en 2010 et 2011), le diffuseur historique souligne les baisses de tarifs qu'il a consenties et les performances commerciales de son concurrent Towercast.

Le syndicat de chaînes de radio SIRTI et Groupe 1981 proposent d'évaluer les parts de marché des opérateurs de diffusion en fonction de la puissance d'émission des antennes. Compte tenu de la corrélation entre la puissance apparente rayonnée et les coûts de diffusion, cette approche « *donnerait une vision plus juste du marché* ». Considérant que les chaînes de radio en autodiffusion et Towercast utilisent des émetteurs de faible ou moyenne puissance, le SIRTI et Groupe 1981 considèrent que la part de marché en puissance d'émission de TDF doit être supérieure à la valeur de 63% présentée par l'Autorité dans le document de consultation publique.

Plusieurs chaînes de radio soulignent que, en dehors des fréquences et des revenus de diffusion liés aux chaînes de radio du groupe NRJ, Towercast a un poids « *marginal* » sur le marché des services de diffusion de la radio. TDF en particulier ne valide pas cette approche et considère qu'il est nécessaire de tenir compte de l'autodiffusion dans l'analyse du marché de la diffusion de la radio, dans la mesure où les chaînes de radio réalisent un arbitrage économique entre l'autodiffusion et le recours à un opérateur de diffusion (indépendant).

II.b.2. Analyse qualitative

L'Autorité a proposé d'analyser la situation concurrentielle sur le marché des services de diffusion terrestre hertzienne de la radio en étudiant les différents types de chaînes de radio, notamment en tenant compte d'un éventuel contre-pouvoir d'acheteur des chaînes à vocation nationale.

La plupart des contributeurs décrivent qualitativement la situation concurrentielle sur le marché en retenant plusieurs axes d'analyse et diverses segmentations. Ils présentent ainsi une situation concurrentielle particulièrement hétérogène entre les différentes catégories de chaînes de radio et entre les différentes zones géographiques.

En premier lieu, Towercast considère que les besoins en services de diffusion des chaînes de radio locales diffèrent sensiblement de ceux des chaînes nationales. Compte tenu de leurs contraintes économiques et de leurs moindres besoins en qualité d'écoute et en couverture du territoire que les chaînes nationales, les chaînes de radio de catégorie A et dans une moindre mesure de catégorie B recourent de manière importante à l'autodiffusion. Tenant compte des coûts commerciaux, Towercast estime que ce segment de marché présente peu de perspectives pour les opérateurs de diffusion.

En deuxième lieu, TDF et Radio France opèrent une distinction entre les chaînes de radio publiques et privées et soulignent l'obligation de couverture du territoire qui pèse sur les chaînes publiques. Sur ce point, Towercast fait valoir que même si les chaînes privées n'ont pas d'obligation de couverture du territoire, elles souhaitent elles aussi étendre leur couverture au-delà des centres urbains.

En ce qui concerne la diffusion des chaînes de radio publiques.

TDF et Radio France s'opposent sur leur pouvoir de marché respectif. TDF soutient que Radio France s'appuie sur l'ampleur des revenus générés par la diffusion de ses programmes pour exercer une pression concurrentielle forte sur les opérateurs de diffusion. TDF donne en exemple la signature fin 2013 d'accords-cadres entre Radio France et trois opérateurs de diffusion qui lui permettront de mettre en concurrence l'ensemble de ses fréquences entre 2014 et 2019. TDF considère que Radio France, malgré son statut de radio publique, dispose d'une grande liberté dans le choix de son opérateur de diffusion. D'une part, l'objectif de couverture de Radio France, moins contraignant que celui imposé aux chaînes de télévision de la TNT, ne l'empêche pas de choisir ses sites de diffusion. D'autre part, Radio France disposerait d'un droit de préemption des fréquences FM, en application de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui lui apporterait une plus grande liberté dans la conception de ses réseaux de diffusion.

A l'opposé, Radio France affirme que pour assurer une couverture nationale du territoire, le recours à certains sites de diffusion FM de TDF est indispensable. En effet, la répliquabilité de certains sites de diffusion de la radio FM de TDF serait restreinte du fait de plusieurs contraintes technico-économiques qui ont, pour la plupart, déjà été identifiées par l'Autorité lors de son analyse de la répliquabilité des sites de diffusion de la TNT. Aux contraintes communes à la diffusion de la TNT et de la radio FM, Radio France ajoute des contraintes spécifiques à la diffusion de la radio FM. Radio France relève ainsi que « *la densification du spectre hertzien résultant des travaux d'optimisation de la bande FM menés par le CSA interdit de fait tout changement de site d'émission, en raison des nombreuses coordinations et protections radioélectriques devant être respectées sur la bande FM et vis-à-vis des autres affectataires du spectre* ».

Radio France en déduit qu'elle est « *bien plus captive* » du réseau de TDF que les chaînes de la TNT et soutient que les sites non-répliquables pour la diffusion de la TNT utilisés pour la diffusion de services radio constituent des sites non-répliquables pour la diffusion de la radio FM. Radio France note ainsi que parmi les 79 sites non-répliquables pour la diffusion de la TNT identifiés par l'Autorité dans la décision n°2012-1137, 73 sites sont utilisés pour la diffusion de ses chaînes de radio.

Sur ce point, TDF rappelle qu'elle a transmis une offre d'accès pour la diffusion de services radio FM sur les 78 sites « *incontournables* » identifiés par Radio France dans sa réponse à la consultation publique de l'Autorité de février 2012. L'opérateur de diffusion historique fait valoir la « *démarche souple consistant à ouvrir des sites sur une base commerciale* » qu'il a mise en œuvre. Il convient de souligner que cette offre a été communiquée par TDF aux diffuseurs alternatifs pendant le déroulement de la consultation publique menée par l'Autorité.

Cependant, Towercast dénonce les dispositions des offres d'accès de TDF qui confèrent à l'opérateur historique un avantage concurrentiel puisque ce dernier peut bénéficier d'économies d'échelle en mutualisant ses activités de diffusion de la TNT et de la radio FM, contrairement aux opérateurs alternatifs. L'opérateur de diffusion alternatif relève par exemple que « *les m² utilisés pour l'activité TNT, facturés au prorata des m² utilisés, ne*

peuvent être mutualisés avec l'activité FM pour laquelle la mise à disposition d'un local est facturée, indépendamment des m² utilisés à l'intérieur de ce local ».

Pour Radio France, la décision de règlement de différend prise par l'Autorité relative à la demande d'accès de Towercast au site d'Annecy illustre la nécessité d'une régulation *ex ante*. TDF conteste l'utilisation de cette décision de l'Autorité et remarque que celle-ci n'aboutit pas à la conclusion de la non-répliquabilité du site d'Annecy pour la diffusion de la radio. L'opérateur de diffusion souligne également la valeur d'exception de cette procédure en relevant que « *l'ARCEP n'a, en dehors du cas d'Annecy, jamais été saisie par un opérateur alternatif d'une demande de règlement de différend relatif à un refus d'ouverture de sites* ».

En ce qui concerne la diffusion des chaînes de radio privées.

Plusieurs contributeurs considèrent que TDF dispose de sites de diffusion de la radio FM non-répliquables par ses concurrents, et que cet avantage introduit des distorsions de concurrence pour la diffusion des chaînes de radio privées.

Towercast considère que la non-répliquabilité de certains sites de diffusion de la radio FM de TDF concerne également les chaînes privées à vocation nationale. L'opérateur alternatif fournit notamment une liste de 22 sites considérés par l'Autorité comme étant non-répliquables pour la diffusion de la TNT et utilisés par TDF pour la diffusion de chaînes de radio privées. Le diffuseur, filiale du groupe NRJ, indique également que la diffusion de 27% des fréquences des chaînes de radio du groupe NRJ est assurée par TDF au motif que Towercast ne serait pas en mesure de répliquer les sites de TDF concernés.

Plusieurs chaînes de radio privées et syndicats de chaînes de radio estiment que l'existence de sites non-répliquables introduit une distorsion concurrentielle favorable à TDF sur le marché de la diffusion. Le groupe Lagardère Active indique notamment que « *TDF conserve l'avantage concurrentiel de posséder des sites non-répliquables comme peuvent l'être ceux de 'Paris-Tour Eiffel', 'Bayonne-la Rhune' ou encore 'Nantes-Haute-Goulaine'. Certains sites au regard de leurs caractéristiques 'topologiques' restent incontournables pour la diffusion d'une radio privée à vocation nationale* ». Le syndicat SIRTI et Groupe 1981 déplorent le manque de transparence des conditions d'accès aux sites de diffusion de TDF et affirme que TDF a refusé l'homologation des matériels de diffusion de plusieurs chaînes de radio privées sans leur fournir de justification. Le groupe Next Radio TV souhaite que TDF étende le périmètre des offres d'accès de TDF aux « *zones où il semble difficile de créer une infrastructure alternative dans des conditions économiques raisonnables, comme par exemple Nancy Malzéville ou Toulon Cap Sicié* ».

Radio FG, SIRTI, Groupe 1981 et Oüi FM dénoncent les monopoles locaux détenus par TDF qui correspondent à des situations où TDF est le seul opérateur de diffusion présent car « *la configuration physique ne permet aucune alternative compétitive* » ou bien car les opérateurs alternatifs ne sont pas en mesure de fournir un service d'une qualité suffisante à partir de sites

alternatifs, plus particulièrement en Ile de France où TDF est suspecté par certains contributeurs¹ de dégrader volontairement la qualité de service des diffuseurs alternatifs. D'après ces chaînes de radio, TDF utiliserait localement sa position de monopole pour pratiquer des tarifs de diffusion élevés. Le syndicat SIRTI affirme que « *le différentiel entre les coûts d'exploitation des sites en autodiffusion, appréciés par de nombreuses radios indépendantes, et les prix facturés par TDF peut être évalué avec un rapport de 1 à 3, voire davantage* ».

Contrairement aux chaînes de radio privées précitées qui mettent en exergue une position favorable de TDF, Next Radio TV estime que la situation concurrentielle sur le marché de la diffusion de services de radio correspond à un duopole entre Towercast et TDF qui se traduit par des tarifs particulièrement élevés et des marges importantes pour les opérateurs de diffusion. Le groupe RTL affirme à ce propos que « *la configuration de marché avec uniquement 2 offreurs [...] limite l'orientation vers les coûts des tarifs proposés* ».

Le groupe RTL estime pour sa part que la situation concurrentielle n'est pas aussi imparfaite que la décrit l'Autorité et qu'elle n'est pas limitée par l'absence d'infrastructures alternatives à celles de TDF. Le groupe note que « *sur la très grande majorité des sites renouvelés ces dernières années, le groupe RTL a pu bénéficier d'offres concurrentes mettant en exergue l'existence de sites alternatifs à ceux de TDF* ». Par ailleurs, le groupe RTL explique le retard de parts de marché de Towercast par plusieurs éléments passés et actuels : le lien capitalistique entre Towercast et le groupe NRJ et la plus faible qualité de service de Towercast proposée ont pu nuire au diffuseur par le passé ; le positionnement stratégique de Towercast, en particulier les prestations d'accueil sur site, est moins adapté aux chaînes de radio nationales.

III. Délimitation du marché

III.a. Délimitation en termes de produits et services

III.a.1. Substituabilité entre la diffusion hertzienne terrestre et les autres réseaux de diffusion

L'Autorité a proposé de considérer que les services de diffusion hertzienne terrestre de la radio et les services de diffusion via d'autres réseaux, notamment Internet, sont complémentaires plutôt que substituables.

¹ Les contributeurs dénoncent une situation « *inquiétante et opaque* » en Ile de France ; TDF détériorerait volontairement la qualité de service disponible à partir du site alternatif de Towercast situé à Bagnole (Mercuriales), qui concurrence le site de TDF de la Tour Eiffel. Sur le site de diffusion de Sannois, TDF ne respecterait pas les précautions techniques imposées et brouillerait volontairement les signaux émis par le site alternatif de Bagnole. Plus spécifiquement, Radio FG affirme que « *le site de Sannois ne garantit pas en toute transparence les conditions indiscutables du respect absolu de la contrainte vers Paris. Aucun réflecteur, aucune installation garantissant d'une manière incontestable le rapport de protection vers Paris n'existe* ».

La grande majorité des contributeurs estiment qu'il y a effectivement complémentarité plutôt que substituabilité des différents services de diffusion et mettent en exergue les avantages propres à la diffusion hertzienne terrestre.

Oüi FM, Radio FG, Groupe 1981 et SIRTI font valoir que les autres modes de diffusion ne fournissent pas une exposition suffisante aux chaînes de radio locales ou régionales comme en atteste, par exemple, le fait que ces chaînes ne soient pas reprises dans les bouquets audiovisuels des FAI. Ces quatre contributeurs, ainsi que le groupe NRJ, mettent également en exergue l'universalité de la radio FM qui est gratuite et publique pour l'auditeur, par opposition aux autres modes de diffusion qui nécessitent généralement un abonnement. Le groupe RTL souligne en outre que les réseaux fixes ne permettent pas un usage en mobilité comme c'est le cas pour la diffusion hertzienne ; néanmoins, il n'exclut pas une substitution à long terme par les réseaux de téléphonie mobile. Next Radio TV considère que « *la diffusion FM est bien le réseau de distribution incontournable des programmes radios* » et que ses chaînes « *ne sont pas en mesure de se passer du mode de distribution FM avant des années* ».

Le syndicat SNRL déplore que l'Autorité n'ait pas étudié la diffusion de la radio par Internet via la box Wifi des abonnements Internet fixes ou via les réseaux de téléphonie mobile. Toutefois, le syndicat partage la conclusion de l'Autorité et admet que « *nous n'en sommes qu'à un stade de complémentarité dans les modes de diffusion, pas encore dans un mode de substitution* ».

Deux contributeurs estiment que la diffusion de la radio terrestre hertzienne et les autres modes de diffusion tendent vers une situation de substituabilité. Le syndicat SNRL et TDF soulignent que l'arrivée prochaine de la 4G dans les automobiles pourrait avoir un impact significatif sur la structure du marché de la diffusion de la radio ; TDF relève à ce titre que « *30% du volume d'écoute de la radio se fait en voiture* ».

A l'inverse, le groupe NRJ affirme que « *la substitution de la FM par une autre solution n'est (avec certitude) absolument pas envisageable à court, moyen et long terme* ».

III.a.2. Substituabilité entre les services de diffusion hertzienne terrestre de la radio en mode FM et les services de diffusion de la RNT

L'Autorité a proposé d'étudier la substituabilité entre les services de diffusion terrestre hertzienne de la radio en mode FM et de la RNT, dont l'arrivée était prévue en juin 2014 dans plusieurs grandes villes françaises.

Tous les contributeurs fournissent des éléments permettant d'évaluer la substituabilité entre la diffusion hertzienne terrestre de la radio en mode FM et de la RNT, du point de vue de l'offre aussi bien que de la demande.

Du point de vue de la demande en services de diffusion, TDF relève que le développement de la RNT nécessite le regroupement des chaînes de radio au sein de multiplex, ce qui impliquerait que « *les radios [soient] ainsi conjointement associées pour réaliser ou faire réaliser les opérations techniques* » de diffusion. Le syndicat SNRL souligne les problèmes de coordination qui peuvent apparaître au sein des opérateurs de multiplex si les chaînes de radio poursuivent des stratégies de déploiement différentes. A ce titre, SNRL relève que l'atteinte d'une couverture maximale en vue de pénétrer le marché de la RNT pourrait s'opposer à la simple duplication de la couverture FM existante.

Next Radio TV fait également valoir que les chaînes de radio ne sont pas forcément en mesure de supporter économiquement une diffusion simultanée de leurs programmes en mode FM et en numérique. Le groupe NRJ considère que la RNT présente peu d'intérêt pour les chaînes de radio car elle n'apporte « *aucune plus-value tangible en regard pour les auditeurs (un bon son FM valant très largement un bon son numérique compressé)* » et prend pour preuve le faible succès commercial de la RNT en Grande Bretagne et en Allemagne. Les groupes NRJ et RTL redoutent l'obsolescence de la RNT au regard de l'émergence de nouvelles technologies, comme la diffusion de la radio par les réseaux de téléphonie mobile (eMBMS sur la 4G).

Du point de vue l'offre en services de diffusion, les contributeurs soulignent les spécificités techniques, réglementaires et économiques de la RNT, ainsi que la connexité avec l'activité de diffusion de la radio FM.

Certains contributeurs mettent en exergue le fait que, contrairement à la diffusion de la radio FM, l'offre pour des services de diffusion RNT ne devrait pas être opérationnelle au niveau national avant plusieurs années. Plusieurs chaînes de radio rappellent que cinq années ont été nécessaires pour procéder à la délivrance des autorisations sur les trois premières villes françaises, tandis que Radio FG regrette que des appels à candidature n'aient pas été lancés dans chacune des 10 premières villes du territoire.

Plusieurs contributeurs font valoir d'importantes mutualisations techniques entre la diffusion de la RNT et de la radio FM. Next Radio TV estime qu'en dépit d'une réglementation différenciée du CSA en ce qui concerne les autorisations d'émission, il est probable que « *les sites utilisés pour la RNT se recouvrent assez fortement avec ceux utilisés pour la FM* ». Next Radio TV affirme également que les inducteurs de coûts sont identiques entre les deux modes de diffusion. Selon Towercast, les tarifs proposés par TDF pour la RNT seront et resteront faibles, tant que les coûts des infrastructures mutualisées entre la diffusion de la RNT, de la radio FM et de la TNT (pylônes, bâtiments, terrains) ne seront pas, au moins en partie, alloués par TDF à la diffusion de la RNT.

A l'opposé, TDF affirme que l'utilisation de bandes de fréquences différentes pour la diffusion de la RNT et pour la radio FM obère la mutualisation d'infrastructures entre les deux activités. A ce titre, l'opérateur historique fait valoir que la diffusion de la RNT sur les

trois premières villes s'effectuera en partie sur des sites ne comprenant pas de diffusion de la radio FM.

Towercast, le syndicat SNRL et Lagardère Active s'inquiètent également de plusieurs problèmes concurrentiels spécifiques à la diffusion de la RNT. Le syndicat SNRL se positionne même en faveur d'une régulation *ex ante* du marché des services de diffusion de la RNT.

Tout d'abord, Towercast affirme que la planification et l'allotissement par plaques SFN de la diffusion de la RNT rendrait indispensable l'utilisation des sites de diffusion de TDF aussi bien pour les sites primaires que pour les sites secondaires. A ce titre, le groupe NRJ relève que les fréquences utilisées pour la RNT étaient auparavant diffusées sur les points hauts de TDF (pour la diffusion de Canal+). Lagardère Active et le syndicat SNRL mettent en doute la capacité des opérateurs alternatifs à répliquer les sites de TDF utilisés pour la diffusion de la RNT et qualifiés de non-répliquables pour la diffusion de la TNT. Towercast fait valoir les refus opposés par TDF à ses demandes d'accès sur ses sites de diffusion de la RNT, à l'exception du site de la Tour Eiffel.

Ensuite, Towercast souligne que la possibilité pour le CSA de modifier les sites d'émission en cas de brouillage de canaux adjacents pourrait statistiquement conduire à privilégier les sites de TDF au détriment des sites des opérateurs de diffusion alternatifs.

Towercast s'inquiète enfin de l'intégration verticale de TDF qui est opérateur de multiplex via sa filiale RMUX.

La plupart des contributeurs utilisent ces différents éléments pour démontrer qu'il n'y a pas de substituabilité à l'heure actuelle entre la diffusion de la radio FM et la diffusion de la RNT ; le SIRTI, Groupe 1981, Oüi FM et Radio FG retiennent même un délai minimal de 5 ans avant qu'une éventuelle substituabilité soit possible. Radio France relève également que l'extension de la RNT au-delà des trois premières villes sélectionnées n'est pas garantie à ce jour. Radio France relève qu'aucun arrêt de la diffusion de la radio FM n'est prévu actuellement.

TDF prend une position quelque peu différente et considère que le développement de la RNT est insuffisamment avancé pour pouvoir statuer sur la question de la substituabilité avec la diffusion de la radio FM.

III.b. Délimitation géographique

L'Autorité a proposé de délimiter géographiquement le marché de la diffusion terrestre hertzienne de la radio au territoire métropolitain et aux territoires d'outre-mer pour lesquels l'Autorité est compétente.

Dix contributeurs (éditeurs, syndicats, diffuseurs) se sont explicitement prononcés sur la délimitation géographique du marché proposée par l’Autorité. Les dix contributeurs s’accordent sur l’homogénéité du marché métropolitain. Seul TDF s’oppose à la délimitation d’un marché national.

Le groupe NRJ indique cependant que pour la diffusion de la RNT, une analyse par plaque pourrait être pertinente dans la mesure où si un diffuseur refuse l’accès à un site non-répliquable (pour la diffusion de la RNT), il pourrait contrôler la diffusion sur l’ensemble de la plaque.

Quatre contributeurs (Radio FG, SIRTU, Groupe 1981, Oüi FM) invitent également l’Autorité à apporter une attention particulière aux territoires sur lesquels TDF dispose d’un monopole local.

Plusieurs contributeurs ne s’opposent pas à la délimitation d’un marché national mais relèvent tout de même les spécificités de la diffusion terrestre hertzienne en outremer. Des chaînes de radio admettent dans leur réponse qu’elles ne sont pas présentes en outremer, comme c’est le cas par exemple pour les groupes RTL et NRJ. Radio France et le groupe NRJ soulignent également la situation de monopole ou de quasi-monopole de TDF dans les territoires ultramarins.

TDF s’oppose à la délimitation d’un marché national et s’attache à démontrer l’existence de marchés géographiques distincts en décrivant des situations concurrentielles hétérogènes entre la métropole et les territoires ultramarins. L’opérateur de diffusion historique reconnaît sa situation de quasi-monopole en outremer, tout en indiquant que « *la concurrence est principalement portée par l’autodiffusion* » ; il donne ainsi les exemples des groupes de chaînes de radio RCI et Freedom qui y recourent. TDF considère également qu’il n’y a pas de problématique de non-répliquabilité de ses sites de diffusion ultramarins compte tenu de leur taille limitée.

IV. Application du test des « trois critères » au marché considéré

Dans la mesure où ce marché ne figure plus dans la liste des marchés *a priori* pertinents pour une régulation *ex ante* établie par la Commission européenne depuis sa recommandation de 2007, l’Autorité a invité les parties intéressées à se prononcer sur la pertinence de la mise en place d’un dispositif de régulation *ex ante* sur le marché de gros des services de diffusion hertzienne de la radio en appliquant le test des « trois critères » issu de la directive « Cadre » présents dans la recommandation.

Tous les contributeurs se sont prononcés explicitement sur la nécessité de mise en place d’une régulation *ex ante* sur le marché de la diffusion terrestre hertzienne de la radio. La plupart d’entre eux ont également commenté l’application du test des « trois critères » par l’Autorité.

TDF et RTL déduisent de l'application du test des « trois critères » qu'il n'est pas pertinent de mettre en place une régulation *ex ante* du marché de la diffusion terrestre hertzienne de la radio.

A l'opposé, les concurrents de TDF et les autres chaînes de radio concluent à la pertinence d'une régulation *ex ante* de ce marché ou de segments de ce marché, comme la diffusion de la RNT.

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

Le diffuseur alternatif Towercast et les chaînes de radio, à l'exception de RTL, estiment qu'il existe des barrières à l'entrée élevées et non transitoires sur le marché de la diffusion de la radio terrestre hertzienne. TDF et le groupe RTL s'opposent à cet avis.

Le caractère d'infrastructure essentielle de plusieurs sites

En premier lieu, la principale barrière à l'entrée identifiée par les diffuseurs alternatifs et les chaînes de radio, à l'exception de RTL, est le caractère d'infrastructure essentielle, pour la diffusion de la radio, de plusieurs sites de TDF qui seraient non-réplicables par les opérateurs alternatifs.

Towercast souligne que la construction d'infrastructures concurrentes se heurte à des contraintes écologiques, techniques et administratives. Towercast cite principalement les contraintes d'urbanisme, la prise en compte de la planification FM dans un contexte de saturation de la bande FM, ainsi que l'importance de certains sites de TDF de grande hauteur qui représente une véritable contrainte pour la diffusion des chaînes de radio publiques et des chaînes privées de catégorie E.

En ce qui concerne les radios publiques, Radio France soutient que les sites de TDF non-réplicables pour la diffusion de la TNT constituent des sites non-réplicables pour la diffusion de la radio FM.

Par ailleurs, trois chaînes de radio privées et le syndicat associé (Radio FG, Oüi FM, Groupe 1981, SIRTI) notent que les radios privées pourraient vouloir étendre leur couverture pour développer leur bassin d'audience, mais estiment que les difficultés de réplification de certains sites de TDF « *rare et qualitatifs* » constituent une barrière à l'entrée d'opérateurs de diffusion alternatifs. Next Radio TV souhaite que, lorsque les autorisations délivrées par le CSA permettent le recours à des hauteurs d'antennes élevées, les sites de TDF « *de grande hauteur ou qui paraissent difficilement réplifiables* » soient ouverts aux diffuseurs alternatifs ; elle propose, de manière non exhaustive, que 2 sites supplémentaires fassent l'objet d'une ouverture.

Plus spécifiquement sur la diffusion de la RNT, le syndicat SNRL soutient que TDF bénéficie de deux avantages vis-à-vis de ses concurrents, car il dispose des sites de diffusion de qualité supérieure ainsi que des sites les plus utilisés actuellement par les opérateurs de multiplex.

TDF et RTL contestent le fait que les difficultés de répliation de certains sites de diffusion de TDF puissent constituer une barrière à l'entrée.

Pour la diffusion des chaînes publiques, TDF rappelle qu'il a procédé, en mars 2014, à l'ouverture de l'accès aux sites considérés par Radio France comme incontournables. Il précise également que dans la décision relative au différend sur le site d'Annecy, le critère de réplabilité du site n'a pas été pris en compte par l'Autorité.

Pour la diffusion des chaînes de radio privées, TDF s'attache à démontrer l'absence de barrières à l'implantation de sites de diffusion alternatifs. Tout d'abord, l'opérateur souligne la rapidité des délais d'instruction de la procédure d'autorisation d'implantation de sites et met en exergue « *un cadre juridique clair* ». Ensuite, d'un point de vue technique, TDF, ainsi que le groupe RTL, fait valoir la « *souplesse* » des chaînes de radio privées qui, en l'absence d'obligation de couverture, peuvent arbitrer dans leur décision d'implantation entre les coûts de diffusion et les revenus attendus. Enfin, TDF fournit plusieurs statistiques à l'appui de son argumentation ; plus de 70% des sites non-répliables pour la diffusion de la TNT ne sont pas utilisés pour la diffusion des chaînes de radio privées de catégorie E ; seulement 12% des sites de diffusion utilisés pour la diffusion d'une chaîne de radio de catégorie E (parmi les trois sélectionnées) sont exploités pour la diffusion d'autres chaînes de catégorie E ; en moyenne la hauteur des antennes utilisées pour ces radios est inférieure de 60m à celle des antennes de diffusion de la TNT.

Le groupe RTL admet que « *dans quelques situations spécifiques* », certains sites de TDF ne peuvent certes pas être répliqués par les opérateurs alternatifs, mais il note que Towercast est très présent sur le marché puisque le diffuseur alternatif lui a transmis des offres commerciales pour 62% des fréquences obtenues au cours des deux derniers appels généraux.

Next Radio TV pondère également l'importance des points hauts de TDF et rappelle que les autorisations délivrées par le CSA aux chaînes de radio privées n'autorisent pas toujours le recours à des antennes de grande hauteur, ce qui les conduit à privilégier des sites proches des agglomérations pour lesquels une infrastructure alternative de Towercast existe « *dans la plupart des cas* ».

La nécessité d'atteindre une taille critique pour l'utilisation de chaque site

En second lieu, Towercast et deux chaînes de radio font valoir que la rentabilité économique d'un site alternatif de diffusion est conditionnée à l'atteinte d'une taille critique, ce qui peut constituer une barrière à l'entrée de nouveaux acteurs. Radio FG affirme, par exemple, qu'il « *devient de plus en plus difficile, compte tenu des investissements considérables que cela demande, d'équiper de nouveaux sites, voire de maintenir les sites alternatifs existants* ». Towercast estime que la mutualisation des services de diffusion de la TNT et de la FM, à partir d'un même site, peut constituer une barrière à l'entrée au sens où le diffuseur historique a mis en place cette mutualisation depuis longtemps et est favorisé par les économies d'échelle correspondantes.

La connexité des marchés du transport et de la diffusion

En troisième lieu, Towercast considère que TDF bénéficie d'une position dominante sur le marché du transport qui fait obstacle à l'entrée d'opérateurs alternatifs sur le marché de la diffusion de la radio hertzienne terrestre. La connexité entre les deux marchés est illustrée selon Towercast par plusieurs éléments. Côté demande, le diffuseur alternatif relève que dans « 70% des cas, transport et diffusion font l'objet d'un seul et même appel d'offre - 100% des cas dans le cas des radios des catégories A et B ». Côté offre, Towercast décrit une situation privilégiée de TDF sur le marché du transport en observant qu' « il est fréquent d'avoir un site TDF important servant de nœud de transport alimentant les sites plus petits d'une même région » et cite plusieurs contrats de transport remportés par TDF et son réseau TMS. Towercast estime que sur les sites desservis par un contrat de transport entre TDF et les chaînes de radio, l'opérateur historique bénéficie d'un avantage concurrentiel puisque les diffuseurs alternatifs doivent supporter un surcoût de transport vers leur site alternatif.

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

Tous les contributeurs proposent une analyse de l'impact des autres formes de diffusion sur les perspectives d'évolution de la situation concurrentielle.

En premier lieu, Towercast et cinq chaînes de radio (ou syndicat) estiment que le développement, dans les prochaines années, des autres modes de diffusion de la radio sera insuffisant pour avoir un impact sur le marché de la diffusion hertzienne terrestre. Towercast met en exergue la forte exposition permise par la diffusion terrestre hertzienne de la radio et relève, outre le fort taux d'équipement en récepteurs FM, que « pour les radios financées par la publicité, seule la diffusion hertzienne permet d'être accessible au plus grand nombre d'utilisateurs ». Next Radio TV fait valoir qu'à « l'horizon de 3 ans, la part d'audience de la plateforme FM restera très dominante ».

A l'opposé, TDF soutient que la croissance des nouveaux usages de la radio, notamment le développement de la 4G et l'équipement des véhicules automobiles, qui permettent une écoute en mobilité, devraient modifier « les équilibres » du marché de la diffusion hertzienne terrestre de la radio.

En second lieu, plusieurs contributeurs traitent à nouveau du problème de la répliquabilité de certains sites de diffusion de TDF.

Towercast considère que sur un certain nombre de sites non-répliquables pour la diffusion de la radio, TDF jouit d'une position dominante qui lui permet, selon « son bon vouloir », de

proposer ou non des offres d'hébergement aux diffuseurs alternatifs et ce « *sans qu'aucune discussion financière ne soit possible compte tenu du caractère incontournable de ces sites* ». Quatre contributeurs (Oüi FM, Radio FG, Groupe 1981, le SIRTI) anticipent que les opérateurs de diffusion alternatifs ne seront pas en mesure d'exercer une pression concurrentielle suffisante pour faire baisser les prix de TDF sur les sites « *rare et non substituables* ». En revanche, le groupe RTL considère que le renforcement de la capacité d'investissement de Towercast lui permettra de proposer des sites alternatifs tout en reconnaissant que « *certaines sites resteront non duplicables et que des solutions d'accueil sur site devront être développées* ».

TDF affirme à nouveau que la réplique de ses sites de diffusion ne pose pas problème, que ce soit pour la diffusion des chaînes de radio privées ou publiques. TDF souligne notamment que les sites qualifiés de non-réplicables pour la diffusion de la TNT sont peu utilisés par les chaînes de radio privées et que, pour les chaînes publiques, l'offre d'accès formulée par TDF aux opérateurs alternatifs devrait permettre d'accroître la pression concurrentielle au cours des prochaines années.

Le syndicat SNRL identifie par ailleurs des contraintes concurrentielles spécifiques à la diffusion de la RNT inhérentes à l'utilisation de plaques SFN. Il soutient en effet que « *le choix du premier site de diffusion impose le choix du diffuseur sur les autres sites de la plaque SFN* ».

En troisième lieu, plusieurs contributeurs décrivent plus généralement la dynamique concurrentielle sur le marché de la diffusion en présentant des avis relativement divergents.

Pour certains contributeurs, la dynamique concurrentielle est relativement faible sur le marché. Next Radio TV considère que le marché de la diffusion de la radio est figé pour deux raisons, la faible croissance du marché et la durée des contrats en cours, qui réduisent toutes deux la taille du marché contestable pour un nouvel opérateur de diffusion. Lagardère Active indique à ce titre que pour la diffusion des chaînes de radio privées « *le nombre limité d'appels partiels et surtout l'absence d'appels aux candidatures généraux en FM dans les années à venir devraient 'figer' le marché de la diffusion FM pour quelques années* ». Radio France liste plusieurs arguments pouvant attester d'une situation concurrentielle figée : la faible concurrence à court ou moyen terme de la RNT sur la diffusion de la radio FM, les évolutions des tarifs pratiqués par TDF ainsi que la densité de l'occupation du spectre qui réduit les perspectives de croissance de diffuseurs alternatifs.

Pour d'autres contributeurs, l'intensité concurrentielle sur le marché de la diffusion hertzienne terrestre de la radio devrait se renforcer dans les années à venir. Le groupe RTL se félicite des baisses de prix constatées sur le marché de la diffusion et anticipe une poursuite du développement de Towercast. Compte tenu des baisses de prix qu'il a consenties, TDF estime que, pour les chaînes de radio privées, le marché de la diffusion est d'ores et déjà concurrentiel. Au cours des prochaines années, pour la diffusion des chaînes de radio

publiques, le diffuseur historique anticipe un renforcement de la concurrence du fait des procédures de mise en concurrence de Radio France.

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

Le diffuseur alternatif Towercast et plusieurs chaînes de radio considèrent que le droit *ex post* de la concurrence est insuffisant pour remédier aux défaillances du marché de la diffusion hertzienne terrestre de la radio pour plusieurs motifs.

Tout d'abord, Towercast, le syndicat SIRTI et les chaînes de radio privées Radio FG, Groupe 1981 et Oüi FM évoquent le coût et la durée des procédures en contentieux ou en règlement de différend. Radio FG considère que les délais de procédure grèvent l'action du droit de la concurrence *ex post* et relève que les procédures « *tardent à déboucher sur des décisions et ne se traduisent donc pas par des solutions de nature à remédier aux problèmes rencontrés* ». Pour illustrer l'insuffisance du droit de la concurrence *ex post*, Towercast cite en exemple la plainte déposée en 2007 contre TDF relative à l'occupation domaniale du site de la Tour Eiffel qui n'a à ce jour pas encore été arbitrée.

Ensuite, Towercast et plusieurs chaînes de radio estiment que la régulation *ex ante* est plus adaptée que le droit de la concurrence *ex post* aux problématiques de concurrence observées sur le marché de la diffusion hertzienne terrestre de la radio. Next Radio TV estime en particulier que le manque de transparence sur la structure de coûts et sur les tarifs des opérateurs de diffusion leur permet de réduire le pouvoir de négociation des éditeurs de radio et de pratiquer *in fine* des tarifs élevés. Next Radio TV dénonce le fait que les opérateurs de diffusion n'aient pas répercuté aux chaînes de radio la baisse des coûts (liée notamment à l'augmentation des rendements des émetteurs) et propose d'exercer un contrôle tarifaire sur les tarifs des diffuseurs. Towercast estime pour sa part qu'il est nécessaire de mettre en œuvre une régulation *ex ante* de la diffusion de la radio FM pour empêcher TDF de pratiquer des subventions croisées entre les activités de diffusion de la TNT, sur lequel le diffuseur est régulé, et de diffusion de la FM. Towercast estime également que pour remédier aux distorsions concurrentielles introduites par l'existence de sites non-répliquables pour la diffusion de la radio FM, le droit de la concurrence *ex post* est insuffisant car il ne permet pas de garantir une orientation vers les coûts des tarifs d'accès aux infrastructures essentielles.

Enfin, pour le syndicat SNRL qui se concentre sur la diffusion de la RNT, le droit de la concurrence *ex post* n'est pas suffisant pour régler les problèmes concurrentiels posés par l'existence des plaques SFN car « *la cause originelle est d'ordre organisationnel et d'effet de groupe* ».

A l'opposé, TDF et RTL jugent que le droit de la concurrence *ex post* est parfaitement adapté aux problématiques du marché de la diffusion de la radio.

Selon le groupe RTL, la question de la répliquabilité des sites de TDF ne se pose que pour un nombre réduit de cas qui pourraient être traités *ex post* et à faible coût par l'ARCEP et l'Autorité de la concurrence. Le groupe RTL se félicite d'ailleurs de l'efficacité et des délais de la procédure de règlement de différend relative au site d'Annecy. RTL note également à travers l'exemple du site de Mulhouse Belvédère que l'action des autorités de régulation et de concurrence n'est pas toujours nécessaire.

Selon TDF, le faible nombre de contentieux observés sur le marché de la diffusion de la radio tend à démontrer que le droit de la concurrence *ex post* est suffisant. TDF admet ainsi que la décision du Conseil de la concurrence en 2003 a eu un impact important sur les relations entre Radio France et TDF. Le diffuseur historique conteste les éléments présentés par l'Autorité et qui pourraient attester de la non-répliquabilité de certains sites de TDF. TDF fait valoir que les critères de répliquabilité n'ont pas été définis pour la diffusion de la radio FM et qu'il n'est pas fait mention du caractère non-répliquable du site d'Annecy dans la décision de règlement de différend relative à ce site.

V. ANNEXE : Liste des contributeurs :

Contributeur	Confidentialité
TDF	publique
Towercast	publique
SNRL	publique
SIRTI	publique
Radio France	publique
Oüi FM	publique
Radio FG	publique
Groupe 1981	publique
Next Radio TV	publique
Lagardère Active	publique
RTL Group	publique
NRJ Group	publique