

Avis n° 2006-0678
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 4 juillet 2006
sur le projet de loi relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la
télévision du futur

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment son article L. 36-5 ;

Vu la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication ;

Vu la saisine pour avis du Ministre en charge de la culture et de la communication en date du 21 juin 2006 ;

Vu la saisine pour avis du Ministre en charge de la culture et de la communication en date du 3 juillet 2006 soumettant un projet de loi modifié afin d'étendre ses dispositions à l'ensemble des départements, régions et collectivités d'outre-mer ;

Après en avoir délibéré le 4 juillet 2006 ;

Le Ministre en charge de la culture et de la communication a saisi pour avis l'Autorité sur le projet de loi relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur. Ce projet vise d'une part à organiser l'extinction de la diffusion hertzienne terrestre analogique et le passage au tout numérique et d'autre part à donner au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) les compétences nécessaires pour délivrer les autorisations de la télévision du futur, à savoir la télévision haute définition (TVHD), et la télévision mobile personnelle (TMP) lorsqu'elle est transmise sur les réseaux de radiodiffusion hertzienne terrestre.

Ce projet de loi a été élaboré après une consultation publique menée du 26 avril au 19 mai 2006 sur des propositions du Ministre en charge de la culture et de la communication concernant les modalités d'attribution des autorisations pour la télévision du futur. Le Gouvernement envisage d'adopter ce projet de loi en Conseil des ministres avant la fin du mois de juillet et une discussion parlementaire dans le courant de l'automne 2006, permettant une adoption définitive du texte d'ici la fin de cette année.

Dans la mesure où ce projet de loi permettra le lancement effectif des services de la télévision du futur, l'Autorité est favorable à la mise en place d'un tel calendrier serré.

Deux thèmes principaux suscitent des remarques de la part de l'Autorité : d'une part les modalités de l'arrêt de la diffusion analogique et la gestion du dividende numérique et d'autre part les modalités d'attribution des autorisations de télévision du futur, en particulier la TMP.

I. Sur les modalités d'arrêt de la diffusion analogique et la gestion du dividende numérique

L'Autorité souscrit pleinement au schéma proposé par le projet de loi en ce qui concerne la date d'arrêt de la diffusion hertzienne terrestre en mode analogique ainsi que les modalités de réaffectation du dividende numérique. En revanche, les dispositions du projet d'article 12 apparaissent particulièrement contestables.

La date d'arrêt de la diffusion analogique marque une volonté dynamique pour une France numérique

L'article 4 du projet de loi fixe la date définitive d'arrêt de la diffusion hertzienne terrestre en mode analogique au 30 novembre 2011. En outre, l'article 5 de ce même projet de texte prévoit, à compter du 30 novembre 2009, une extinction progressive de la diffusion analogique des services de télévision sur le territoire métropolitain par zones géographiques.

Cette date impose un objectif ambitieux, mais réaliste, qui aura pour effet [de donner un signal très fort à destination de l'ensemble des acteurs économiques](#) et de provoquer une dynamique vertueuse susceptible de placer la France en bonne position pour le développement de la télévision numérique hertzienne. L'arrêt de la diffusion analogique en 2011 en France s'insère en outre parfaitement dans l'objectif européen qui est de mettre un terme à ce mode diffusion en 2012¹.

Supprimé :

L'Autorité est donc pleinement favorable à une telle décision.

Par ailleurs, l'article 4 du projet de loi soumis pour avis précise que l'arrêt de la diffusion analogique est mis en œuvre par le CSA dans le « *cadre des orientations déterminées par un schéma national [...] approuvé par arrêté du Premier ministre* ». L'Autorité comprend que ce schéma national sera issu des réflexions du Comité Stratégique pour le Numérique institué par le Président de la République le 4 mai dernier, auquel elle apportera son soutien et son expertise pour faciliter au mieux sa mission.

La gestion du dividende numérique est un enjeu majeur

Le spectre radioélectrique constitue par nature une ressource limitée faisant l'objet d'une demande croissante. Or, la meilleure efficacité spectrale induite par la télévision numérique terrestre (TNT) permettra de dégager une ressource supplémentaire, communément appelée « dividende numérique ». Une partie des fréquences disponibles aura vocation à compléter la

¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant l'accélération de la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique, en date du 24 mai 2005 – COM(2005) 204 Final.

couverture de la TNT et à enrichir l'offre de services audiovisuels, mais l'affectation de ressources à de nouveaux services de communications électroniques représente un enjeu sociétal, économique et industriel majeur qui s'inscrit dans le cadre des actions visant l'accès de tous à la société de l'information.

Dans ces conditions, et eu égard aux impacts positifs d'une utilisation optimale de ce dividende numérique, l'Autorité soutient pleinement le dispositif mis en place par l'article 7 du projet de loi, à savoir le lancement par le Premier ministre d'une consultation publique sur la réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la diffusion de la télévision analogique terrestre avant toute réaffectation à une autorité gestionnaire.

L'Autorité considère que cette consultation publique devrait intervenir dès que possible après la promulgation de la loi, objet du présent avis, afin d'évaluer les besoins en ressources radioélectriques, de permettre une réaffectation compatible avec la date d'arrêt effectif de l'analogique et donc de placer la France dans les meilleures conditions en 2011.

Sur le fond, cette consultation devrait être ouverte en ce qui concerne les choix de réaffectation des fréquences, et devrait également préciser les besoins éventuels de réaménagement du spectre rendus nécessaires. Des propositions de modification de cet article 7 sont formulées en annexe au présent avis.

Enfin, la gestion du dividende numérique en France ne pourra se faire indépendamment des débats qui ont déjà commencé au niveau européen². Sur ce point, l'Autorité souscrit pleinement au projet de mémorandum du Gouvernement français pour une Europe numérique, selon lequel il convient d'examiner l'opportunité de dégager une bande de fréquences contiguës et harmonisées au niveau européen, réservée à de nouveaux usages, afin de favoriser l'émergence d'un marché de masse.

Le dividende numérique ne doit pas être préempté par l'octroi d'un droit d'usage supplémentaire aux éditeurs d'un service national de télévision préalablement autorisé

L'article 12 du projet de loi prévoit qu'à l'extinction complète de la diffusion analogique, le CSA peut accorder à l'éditeur d'un service national de télévision préalablement autorisé qui lui en fait la demande un droit d'usage de la ressource radioélectrique pour la diffusion d'un autre service de télévision à vocation nationale, à condition que ce service soit édité par une personne morale distincte, contrôlée par cet éditeur.

Cet article aurait pour conséquence d'offrir un « canal bonus » aux chaînes existantes, c'est-à-dire un canal supplémentaire en plus de celui dont elles disposent pour fournir leurs services de télévision, et donc de préempter une partie du dividende numérique. Or, ces mêmes éditeurs avaient déjà reçu un « canal bonus » lors du lancement de la TNT. Cette nouvelle disposition, qui a pour effet de préempter encore un peu plus le dividende numérique au profit de ces seuls éditeurs, n'est aucunement justifiée.

² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, priorités de la politique de l'UE en matière de spectre radioélectrique pour le passage à la radiodiffusion numérique, dans le cadre de la prochaine conférence régionale des radiocommunications de l'UIT (CRR-06), COM(2005) 461 final, du 29 septembre 2005

Il est donc en totale contradiction avec l'objectif visé par l'article 7 du projet de loi, les compétences dévolues au Premier ministre à ce titre et la mission confiée au Comité Stratégique pour le Numérique.

Dans ces conditions, l'Autorité émet un avis défavorable sur ce projet d'article 12 et propose sa suppression.

Par ailleurs, l'Autorité constate que diverses dispositions du projet de loi (articles 4 ou 6) prévoient la possibilité de proroger les autorisations de diffusion en mode numérique déjà attribuées pour une durée de cinq ans.

Ces dispositions appellent deux remarques. Tout d'abord, on peut s'interroger sur le bien fondé de cette prorogation qui a de nouveau pour effet de freiner la constitution du dividende numérique. Ensuite, une telle disposition n'est acceptable que dans la mesure où elle n'est pas opposable aux éventuelles décisions de réaménagement du spectre, rendues nécessaires notamment lors des étapes ultérieures de réaffectation des fréquences provoquée par l'arrêt de la diffusion hertzienne terrestre analogique.

Ces dispositions sont donc sans préjudice des modalités de réaménagement du spectre prévues à l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée. A l'image de ce qui a été fait pour d'autres dispositions de la loi du 30 septembre 1986 qui le mentionnent expressément, une référence à l'article 26 pourrait être ajoutée dans ces projets d'articles.

II. Sur les modalités d'attribution des autorisations de la télévision du futur

Les remarques que l'Autorité entend formuler sur cette partie du projet de loi portent principalement sur la TMP.

A titre liminaire, l'Autorité relève que le projet de loi, qui vise à donner au CSA les compétences nécessaires pour autoriser les services de TMP, ne donne aucune définition de ce concept. Or, conséquence du phénomène de convergence et de la numérisation, les services de TMP peuvent certes être diffusés sur des réseaux de radiodiffusion hertzienne terrestre, mais également sur des réseaux de communications électroniques.

Ainsi, il existe des services de TMP diffusés sur les réseaux mobiles de troisième génération (UMTS). De même, de tels services pourraient être fournis sur des réseaux comme le Wimax.

Dans ces conditions, et afin d'éviter toute confusion, il convient de préciser dans le projet de loi, que les services de TMP visés sont des services de TMP sur réseaux de radiodiffusion hertzienne terrestre. Une proposition de modification est formulée en annexe.

Un schéma flexible d'autorisation doit être favorisé

Les conditions techniques sont aujourd'hui prêtes pour un démarrage rapide des services de télévision du futur : les expérimentations ont désormais montré la fiabilité technique et testé l'appétence du marché, des fréquences disponibles ont été identifiées en quantité raisonnable, un consensus des acteurs (équipementiers, éditeurs, opérateurs..) s'est fait autour des normes

de compression (MPEG4 pour la TVHD) et de diffusion (DVBH pour le mobile) et les équipements industriels (notamment les terminaux), seront disponibles à court terme.

Supprimé :

Il est donc nécessaire de permettre un lancement de ces nouveaux services de télévision du futur dans les meilleurs délais.

Dans la mesure où il est encore aujourd'hui difficile de définir ce que seront les contenus audiovisuels correspondant aux attentes des consommateurs, il convient d'adopter une démarche suffisamment flexible, offrant la liberté nécessaire à une stimulation de l'innovation et à une diversification des contenus pour la TMP.

Sur ce point, le projet soumis à consultation publique au printemps dernier avait évoqué la possibilité de délivrer les autorisations, non pas aux éditeurs de services, mais aux distributeurs de services, tels que définis à l'article 2-1 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée.

Toutefois, l'Autorité constate qu'il a été décidé *in fine* de modifier *a minima* le texte de la loi du 30 septembre 1986 susvisée. Ainsi, en vertu de l'article 18 du projet de loi objet du présent avis, le CSA sera habilité à délivrer les autorisations pour la diffusion des services de TMP sur réseaux de radiodiffusion hertzienne terrestre en vertu de la procédure prévue à l'article 30-1 de cette même loi ; l'autorisation sera donc délivrée aux éditeurs de services.

L'Autorité considère qu'un dispositif d'attribution de fréquences à des distributeurs serait à terme plus adapté au développement de la TMP, qu'un schéma d'attribution de fréquences à des éditeurs de services, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le schéma prévu est de nature à rendre plus difficile les évolutions et adaptations ultérieures. L'Autorité constate d'ailleurs que le projet d'article 22 dispose que, pour la TMP, le CSA réserve à la diffusion de services de communication audiovisuelle autres que de télévision « *une part appropriée* » de la ressource radioélectrique en tenant compte de la technique et du marché. Si cette précision est louable dans la mesure où elle vise à permettre l'introduction de services innovants, elle montre à nouveau que le schéma choisi par l'article 18 du projet de loi ne permet pas, par nature, une telle flexibilité.

Ensuite, comme l'ont montré l'ensemble des expérimentations de télévision mobile menées jusqu'à présent, l'un des enjeux principaux de la télévision mobile est la couverture de l'intérieur des bâtiments. Or, les distributeurs sont plus à même de prendre des engagements de couverture, qu'un ensemble d'éditeurs destinés à partager ultérieurement un même multiplex qu'ils n'exploiteront pas eux-mêmes. Ainsi, l'attribution d'autorisation aux distributeurs permet de mieux s'assurer de la qualité de réception à l'extérieur des bâtiments et l'intérieur, critère de sélection par ailleurs ajouté à l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 susvisé par le présent projet de loi pour l'attribution des autorisations de TMP.

En outre, une autorisation attribuée aux distributeurs garantit davantage une gestion optimale de la ressource spectrale dans la mesure où un seul acteur est responsable de sa gestion. Il est ainsi incité à tirer le meilleur parti de l'évolution des technologies de diffusion et de compression.

Enfin, elle est un facteur de stimulation de la concurrence entre les différents réseaux de diffusion, objectif par ailleurs poursuivi par la Commission européenne dans le cadre de la révision du cadre réglementaire des communications électroniques.

C'est pourquoi, il est indispensable que, dans un deuxième temps, le cadre réglementaire puisse s'adapter aux réalités du marché et introduise davantage de flexibilité. Une deuxième étape de réflexion devra donc être menée conjointement et simultanément avec les évolutions qui se préparent au niveau européen et qui devraient aboutir en 2009 à de nouvelles directives européennes.

Dans ces conditions, l'Autorité prend acte du choix à court terme d'une autorisation délivrée aux éditeurs, en ce qu'elle permet un lancement rapide des nouveaux services, mais appelle à une réflexion plus approfondie permettant la mise en place d'un schéma pérenne, évolutif et adapté aux réalités du marché à moyen terme, en cohérence avec les évolutions européennes.

Une insuffisante prise en compte des spécificités des services de la TMP, notamment en termes d'innovation pour les contenus

Les expérimentations ont montré que les attentes des consommateurs ne sont pas les mêmes selon qu'ils utilisent un téléphone de poche ou l'écran d'un téléviseur de salon. A titre d'exemple, il est peu vraisemblable que depuis un récepteur mobile, les consommateurs visionneront des films ou des émissions d'une durée de plusieurs heures, comme ils peuvent le faire sur un écran de télévision traditionnelle. Il faut donc veiller à l'adaptation à la mobilité des contenus proposés et de leurs formats, afin de ne pas refréner l'attrait de la TMP pour les consommateurs.

Or, le projet de loi soumis pour avis se contente de prévoir que le CSA doit favoriser la reprise des chaînes existantes, mais ne prévoit aucune disposition spécifique afin de stimuler l'innovation et l'émergence de nouveaux services et formats.

Il conviendrait, à tout le moins, de reprendre dans ce projet de loi un des critères de sélection, relatif à l'innovation, prévus dans la consultation publique précitée, qui a été supprimé. L'article 18 pourrait ainsi être modifié et prévoir que le CSA veille à ce que « l'offre comprenne des services, existants ou à créer, dont la programmation est innovante ». Une proposition de modification est formulée en annexe.

L'absence de redevance pour occupation du domaine public ne peut perdurer

L'Autorité constate que contrairement à ce qui avait été proposé dans le document soumis à consultation publique en avril dernier, le projet de loi ne prévoit plus l'imposition d'une redevance aux titulaires d'autorisations de fréquences.

Or, comme il a déjà souligné à de nombreuses reprises, les opérateurs titulaires d'autorisation d'utilisation de ressources radioélectriques dans le secteur des communications électroniques sont soumis à une redevance pour occupation du domaine public. En revanche, les acteurs du secteur audiovisuel attributaires de ressources en fréquences demeurent exonérés d'une telle redevance. Cette situation qui discrimine les acteurs du monde de l'audiovisuel et des communications électroniques ne peut perdurer dans la mesure où en raison de la convergence, ils sont amenés à se concurrencer de plus en plus. Elle est en outre préjudiciable à l'efficacité économique de l'allocation des fréquences.

Le principe de gratuité des fréquences audiovisuelles risque ainsi de conduire à des distorsions de concurrence notamment entre les éditeurs de services et les opérateurs de réseaux de communications électroniques attributaires d'une autorisation de troisième génération (UMTS). Il convient de rappeler à cet égard, que ces mêmes opérateurs de réseaux ont dû s'acquitter de la somme de 619 millions d'euros au titre de cette autorisation d'utilisation des fréquences.

En outre, les charges de service public incombant aux organismes de radiodiffusion ne peuvent justifier entièrement la gratuité de la mise à disposition et de la gestion des fréquences audiovisuelles. En effet, les opérateurs de communications électroniques sont également soumis à des obligations de service public (financement du service universel, interception des correspondances, acheminement gratuit des appels d'urgence, etc.), et les finalités de politique publique exercent une influence sur le niveau de charge qui leur sont imposées.

Enfin, l'Autorité considère que l'exonération de redevances est contraire à l'objectif d'efficacité de l'utilisation des ressources en fréquences. Elle supprime en effet toute incitation à l'évolution en fonction des développements du marché ainsi qu'à l'innovation et à la prise en compte des progrès techniques ultérieurs, améliorant l'utilisation des ressources en fréquences.

Par suite, l'Autorité estime donc nécessaire que cette disparité soit supprimée à très court terme et que les acteurs de l'audiovisuel titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquences soient également soumis à une redevance domaniale, notamment en ce qui concerne les services de télévision haute définition et de télévision mobile personnelle.

Enfin, une dernière remarque doit être formulée concernant l'interopérabilité. Le projet d'article 20 précise que les mesures particulières prévues par la loi du 30 septembre 1986 pour garantir l'interopérabilité des services de la TNT ne sont pas opposables aux services de TMP. Si cette disposition n'appelle pas de remarque particulière de la part de l'Autorité, il convient toutefois de souligner que l'interopérabilité des services et des réseaux pour le développement de la télévision du futur et en particulier de la TMP sera une question importante pour l'enrichissement des services fournis, ainsi que pour le développement d'une concurrence effective et loyale. Il conviendra donc d'être vigilant pour s'assurer que la structure du marché demeure ouverte en termes d'offres de services.

* *
*

Eu égard à l'ensemble des observations formulées *supra* et dans un souci de lancement rapide des services de télévision du futur, l'Autorité émet un avis favorable sur le projet de loi, à l'exception de son article 12 dont elle propose la suppression, et sous réserve des propositions de modification formulées en annexe.

Le présent avis sera transmis au Ministre de la culture et de la communication et publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 4 juillet 2006

Le Président

Paul CHAMPSAUR

ANNEXE

Projet de loi relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur

<p>Projet de loi soumis pour avis à l'Autorité. Les propositions de suppression sont en <i>italique</i>.</p>	<p>Texte résultant de l'avis de l'Autorité. Les propositions d'ajout sont en gras</p>
[...]	[...]
Article 7	Article 7
<p>L'article 21 de la loi du 30 septembre 1986 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Toute fréquence libérée par l'arrêt de la diffusion analogique d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre doit faire l'objet d'une réaffectation expresse à l'autorité gestionnaire par le Premier ministre avant toute nouvelle assignation. Le Premier ministre fait procéder à une consultation publique sur la réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la diffusion de la télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique ».</p> <p>[...]</p>	<p>L'article 21 de la loi du 30 septembre 1986 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Toute fréquence libérée par l'arrêt de la diffusion analogique d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre doit faire l'objet d'une réaffectation expresse à l'autorité gestionnaire par le Premier ministre avant toute nouvelle assignation. Le Premier ministre fait procéder à une consultation publique sur la réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la diffusion de la télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique, qui porte notamment sur les usages de ces ressources ainsi que sur les éventuels réaménagements du spectre à effectuer ».</p> <p>[...]</p>
Article 12	Article 12
<p><i>A l'extinction complète de la diffusion analogique d'un service national de télévision préalablement autorisé sur la base de l'article 30 de la loi du 30 septembre 1986 précitée dans sa rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel accorde à l'éditeur de ce service qui lui en fait la demande, sous réserve le cas échéant du respect des dispositions des articles 1^{er}, 3-1, 26, 39 à 41-4 et des impératifs et critères visés aux deuxième et troisième alinéas du III de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, un droit d'usage de la ressource radio électrique pour la diffusion d'un autre</i></p>	[supprimé]

<p><i>service de télévision à vocation nationale à condition que ce service soit édité par une personne morale distincte, contrôlée par cet éditeur au sens du 2° de l'article 41-3 de la même loi.</i></p> <p style="text-align: center;">Article 18</p> <p>L'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée est modifiée comme suit :</p> <p>I. – Au premier alinéa du I, les mots « réception portable et de la réception mobile » sont remplacés par les mots « télévision mobile personnelle et de la télévision haute définition ».</p> <p>II. – Le second alinéa du I est ainsi rédigé : Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut lancer des appels à candidatures spécifiquement destinés à permettre la diffusion de services de télévision en haute définition ou la diffusion de services de télévision mobile personnelle. » [...]</p> <p>VIII. – Après le sixième alinéa du III sont insérés deux alinéas ainsi rédigés : [...]</p> <p>Pour la délivrance des autorisations en télévision mobile personnelle, il favorise la reprise des services préalablement autorisés par voie hertzienne terrestre en mode numérique. Il tient compte des engagements du candidat en matière de couverture du territoire, de qualité de réception technique des services de télévision mobile personnelle notamment à l'intérieur des bâtiments ainsi que des conditions de commercialisation les plus larges du service auprès du public. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 18</p> <p>L'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée est modifiée comme suit :</p> <p>I. – Au premier alinéa du I, les mots « réception portable et de la réception mobile » sont remplacés par les mots « télévision mobile personnelle sur des réseaux de radiodiffusion hertzienne terrestre et de la télévision haute définition ».</p> <p>II. – Le second alinéa du I est ainsi rédigé : Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut lancer des appels à candidatures spécifiquement destinés à permettre la diffusion de services de télévision en haute définition ou la diffusion de services de télévision mobile personnelle sur des réseaux de radiodiffusion hertzienne terrestre. » [...]</p> <p>VIII. – Après le sixième alinéa du III sont insérés deux alinéas ainsi rédigés : [...]</p> <p>Pour la délivrance des autorisations en télévision mobile personnelle, il favorise la reprise des services préalablement autorisés par voie hertzienne terrestre en mode numérique. Il tient compte des engagements du candidat en matière de couverture du territoire, de qualité de réception technique des services de télévision mobile personnelle notamment à l'intérieur des bâtiments ainsi que des conditions de commercialisation les plus larges du service auprès du public et veille à ce que l'offre comprenne des services, existants ou à créer, dont la programmation est innovante. »</p>
---	---