

Collège d'autorisation et de contrôle

Avis relatif à la feuille de route pour un plan de transition numérique

En date du 3 novembre 2006, la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse transmettait au CSA un document intitulé « *Feuille de route pour un plan de transition numérique* », et sollicitait ses commentaires.

Le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA se réjouit de l'initiative du Gouvernement, complémentaire aux travaux du CSA comme le souligne le document soumis à commentaires, et qui prend en compte un certain nombre des recommandations que le Collège d'autorisation et de contrôle et le Collège d'avis ont formulées depuis 2005¹, et en particulier les hypothèses du Collège d'autorisation et de contrôle en matière de gestion des réseaux et de nature des services à privilégier.

A cet égard, le Collège d'autorisation et de contrôle prend bonne note et s'accorde sur les choix envisagés en faveur de la mobilité de la réception de l'offre numérique terrestre complémentaire aux offres numériques « câble » (coaxial et filaire) actuelles et sur le développement de la télévision haute définition sur des réseaux numériques satellitaires ou filaires à récepteurs fixes. Il soutient également le choix de la mutualisation de la gestion des réseaux ainsi que l'objectif de diversité culturelle rappelée par le Gouvernement.

Comme le conclut la feuille de route, le CSA confirme qu'il est prêt à développer « l'approche légale et réglementaire » que nécessite le passage au numérique - et au-delà de la seule problématique du passage au numérique hertzien terrestre - pour les différentes fonctions définies par le décret (éditeur de services, distributeur de service et opérateur de réseau).

La feuille de route relève un certain nombre de contraintes et d'inconnues qui justifient une vision dynamique d'une nécessaire planification précise mais qui doit rester relativement souple dans ses échéances.

Dans cet objectif, les orientations énoncées par la feuille de route pourraient être clarifiées ou adaptées sur certains points dans le futur plan de passage à la radiodiffusion numérique hertzienne terrestre.

¹ Recommandation du Collège d'autorisation et de contrôle du 6 juillet 2005 relative à l'usage et à la numérisation des radiofréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion télévisuelle (http://www.csa.be/pdf/CAC_RECOM_2005_%2002_TAT.pdf); recommandation du Collège d'autorisation et de contrôle du 5 juillet 2006 relative aux orientations pour le lancement de la télévision numérique terrestre (http://www.csa.be/pdf/CAC_20060705_recommandation_orientations_TNT.pdf); avis du Collège d'avis du 7 mars 2006 relatif à la transition et au dividende numérique (http://www.csa.be/pdf/CAV_20060307_dividendenumerique.pdf).

1. LES CAPACITES

En adoptant le 11 octobre 2006 le contrat de gestion 2007-2011 de la RTBF, le gouvernement a défini une partie du plan de la radiodiffusion numérique terrestre. Il convient dès lors, et en premier lieu, d'articuler les décisions prises dans ce contexte avec les choix qui seront opérés dans le cadre du Plan de passage à la radiodiffusion numérique terrestre.

En vertu de l'article 34 du contrat de gestion 2007-2011, le gouvernement de la Communauté française a mis à disposition de la RTBF :

- deux réseaux de fréquences analogiques à couverture communautaire complète, « étant entendu que les canaux de ces réseaux analogiques pourront, à une date à déterminer de commun accord, être convertis en canaux numériques » (art. 34.3 a) ;
- un multiplex DVB-T à couverture communautaire complète destiné à relayer ses chaînes généralistes de télévision, des chaînes francophones de service public partenaires de la RTBF et ses chaînes de radio, opérationnel dès 2007 (art. 34.3 b 1) ;
- un second multiplex à couverture communautaire complète destiné à proposer une extension des services de base tant que la norme MPEG2 sera utilisée, cette capacité devant être restituée une fois la norme MPEG4 adoptée (art.34.3 b 3) ;
- la moitié d'un réseau à couverture communautaire complète prévu pour la réception mobile DVB-H ou équivalent, géré seul ou avec des tiers (art. 34.3 b 2) ;
- dans le cas où le plan de transition numérique prévoit des capacités de diffusion numérique en haute définition ou à vocation provinciale, la RTBF se verra attribuer des capacités complémentaires en fonction de ses besoins dûment justifiés (art. 34.3 c 1 et 2) ;
- en matière de radiodiffusion sonore, au moins 75% de la capacité du bloc 12B T-DAB (en bande III) destiné à la diffusion de ses cinq chaînes de radio (les 25% restants étant occupés par des services publics belges), ainsi qu'au moins 25% de la capacité d'un second bloc communautaire en bande III, au moins 15% de celle des 5 blocs provinciaux en bande III, et au moins 30% de celle disponible pour le DAB en bande L (art. 34.3 g).

Pour la télévision numérique, les capacités disponibles à terme pour la Communauté française sont évaluées à 6 ou 7 multiplexes DVB².

En fonction des différentes lectures que l'on peut faire de l'article 34.3 du contrat de gestion qu'il convient d'éclaircir, la RTBF se voit octroyer :

- deux et demi si l'on considère que les deux réseaux analogiques convertis (article 34.3.a) seront réaffectés par appel d'offre, et hors capacités additionnelles pour diffusion provinciale ou en haute définition ;

² 6 multiplexes dans la bande UHF et 1 multiplex dans la bande VHF, les capacités de ce dernier pouvant toutefois être affectées au soit au DVB soit au DAB.

- quatre et demi si l'on y inclut les deux réseaux analogiques convertis, toujours hors capacités additionnelles pour diffusion provinciale ou en haute définition ;
- plus de cinq si l'on y inclut les capacités additionnelles pour diffusion provinciale ou en haute définition.

De plus, l'article 34.3.a du contrat de gestion de la RTBF ne précise pas dans quelle mesure la RTBF conservera les deux réseaux analogiques destinés à la diffusion de ses deux chaînes généralistes, une fois ces réseaux convertis à la radiodiffusion numérique. Un scénario évoque la mise à disposition par la RTBF de ces ressources à un distributeur tiers (Be TV) en vertu de la reconduction d'accords, telle que prévue à l'article 35 du contrat de gestion. L'article 34.3.b assurant au moins une couverture complète en numérique hertzien pour les services de télévision et de radio de la RTBF et, si possible, de chaînes de service public partenaires, le CSA est d'avis que la réaffectation des canaux des deux réseaux analogiques, après l'arrêt de la diffusion analogique, devrait faire l'objet d'un appel d'offres ouvert à l'ensemble des acteurs intéressés.

Il conviendrait aussi que le gouvernement soit attentif dans l'éventuel octroi de capacités additionnelles à la RTBF en HD ou en couverture provinciale d'assurer une juste répartition avec des projets d'opérateurs privés, un appel d'offres devant assurer l'objectif de diversité culturelle rappelé par le gouvernement.

Pour la radio numérique, les capacités disponibles à terme sont évaluées à 2 couvertures DAB communautaires et 1 couverture DAB provinciale en bande III, ainsi que 1,5 couverture DAB en bande L.

Compte tenu des capacités octroyées à la RTBF et aux « *services publics belges* », les capacités à attribuer aux opérateurs privés concernent 75% maximum d'une couverture T-DAB en bande III (bloc 11B), 85% maximum des couvertures provinciales en bande III et 70% maximum des couvertures disponibles en bande L.

Un équilibre entre les offres publiques et privées doit être trouvé également en matière de radiodiffusion sonore, notamment en complétant les dispositions prévues en DAB par des couvertures par exemple en DRM (numérisation des bandes OL, OM, OC et VHF bande II FM) ou en d'autres bandes et selon d'autres technologies.

De manière générale, la nécessaire planification doit envisager raisonnablement les différentes évolutions technologiques qui se développent actuellement de même que les choix qui sont ou seront opérés dans l'ensemble des bandes utiles du spectre radioélectrique, notamment sur les marchés voisins (voir ci-dessous).

2. LES OPERATEURS DE RESEAUX

La feuille de route précise que « *le contrat de gestion de la RTBF est rédigé de manière neutre sur le plan du choix de l'opérateur de réseaux numériques. Rien ne devrait empêcher le lancement d'un appel général aux candidatures en vue de l'octroi des réseaux de fréquences qui*

ne seraient pas attribués à la RTBF par son contrat de gestion. Il apparaît toutefois que quelque soit le choix opéré au terme de cet appel, il serait vraisemblablement opportun et pragmatique de voir se développer un partenariat entre la RTBF et des opérateurs tiers de réseaux ».

En radio, une telle approche paraît indispensable du fait de l'attribution de portions de blocs T-DAB qui nécessitent au moins une coopération entre opérateurs.

Une telle proposition revient à associer la RTBF, en tant qu'opérateur de réseau, à l'ensemble des capacités numériques disponibles en Communauté française.

Même en excluant une telle possibilité, l'affectation des ressources de radiodiffusion à la RTBF, telle que décidée par le contrat de gestion, pourrait mettre cette dernière en position d'opérateur puissant sur le marché de la radiodiffusion numérique hertzienne, au sens du cadre réglementaire européen sur les communications électroniques. Des mesures correctrices devraient alors être imposées par le régulateur.

3. L'EXTINCTION DE LA TELEVISION ANALOGIQUE

La planification du déploiement d'une offre de services de radiodiffusion numérique dépend en grande partie de l'extinction des canaux affectés à la télévision analogique terrestre. Ceux-ci sont actuellement attribués exclusivement à la RTBF.

Une part importante du dividende numérique ne pourra être rendue disponible que lors de l'extinction de l'offre analogique des deux chaînes généralistes de la RTBF et des contenus diffusés par des éditeurs tiers (Be TV et Télé Bruxelles) en vertu d'accords passés avec la RTBF, comme le souligne la feuille de route.

Le CSA recommande au Gouvernement de limiter au strict nécessaire la période de simulcast des services de la RTBF de manière à rendre disponibles au plus vite les capacités numériques supplémentaires.

A l'instar d'autres territoires très majoritairement couverts par une ou plusieurs offres de radiodiffusion télévisuelle par câble, la Communauté française dispose d'une opportunité de se constituer un avantage concurrentiel en assurant une extinction rapide de la radiodiffusion télévisuelle terrestre hertzienne analogique. Ainsi, la Communauté flamande a fixé à 2008 l'extinction de la radiodiffusion terrestre analogique, et les Pays-Bas à 2007.

A partir du moment où la radiodiffusion hertzienne de ses chaînes généralistes est assurée en numérique (ce qui sera le cas dès 2007, en vertu de l'article 34.3.b.1 du contrat de gestion), les inconvénients liés à l'extinction de la diffusion analogique, minimes en regard du nombre de téléspectateurs qui y ont recours, pourront être traités par des mesures ciblées d'accompagnement et d'information, en partenariat avec l'industrie et le secteur de la distribution, afin d'assurer la disponibilité des décodeurs.

Il en va de même pour les capacités utilisées par d'autres opérateurs en vertu d'accords passés avec la RTBF. L'article 35 du contrat de gestion prévoit la possibilité d'une reconduction de tels accords. Le CSA recommande de ne pas faire usage d'une telle possibilité de reconduction, en vue à la fois de libérer un maximum de capacités pour le développement du numérique et d'assurer l'égalité de traitement entre l'ensemble des opérateurs, lesquels pourront ensuite obtenir, sur appel d'offre ces capacités de diffusion résultant du dividende numérique.

4. AFFECTATION DES CAPACITES NUMERIQUES

Si la radiodiffusion télévisuelle fixe et portable fonctionne aujourd'hui massivement avec la technologie DVB-T, d'autres technologies peuvent être envisagées pour la diffusion mobile (télévisuelle et sonore) : T-DAB, T-DAB+, T-DMB, DRM, WiMax pour la radio, T-DMB, DVB-H ou WiMax pour la télévision.

En dehors de considérations techniques, il subsiste de nombreuses inconnues quant au succès de ces technologies, en particulier quant à l'attractivité des contenus et la disponibilité des terminaux de réception. Ces éléments ne peuvent faire l'objet de prévisions claires et précises. Toutefois, la Communauté française doit tenir compte des options prises par les pays voisins de taille importante, options qui influenceront à la fois l'offre de contenus et l'offre de terminaux.

C'est pourquoi le plan stratégique devrait prévoir la possibilité d'une réaffectation technologique des capacités attribuées s'il s'avère que les choix de départ ont perdu de leur pertinence en raison de l'évolution technologique et des circonstances, en tenant compte de la disponibilité des terminaux et des perspectives d'avenir. Une telle modification devrait être effectuée sur proposition des opérateurs et après accord du gouvernement ou du régulateur.

Ces incertitudes devront également être prises en compte lors du choix de la durée d'attribution des capacités numériques aux opérateurs de réseau : celle-ci devra être suffisamment longue pour garantir la viabilité économique des projets industriels, et suffisamment courte pour permettre la réaffectation des capacités à des normes techniques différentes (par exemple, la conversion d'un multiplex DVB-T en plusieurs couches T-DMB ou T-DAB).

La feuille de route argumente qu'il « pourrait être utile de mettre en œuvre des tests impliquant un maximum d'opérateurs de réseau (...) afin de mieux connaître les performances des normes de transmission numérique et d'organiser au mieux les réseaux de diffusion ». La mise en œuvre de tests a déjà fait l'objet, de par le monde et plus particulièrement chez nos voisins directs, d'une attention particulière. Le CSA recommande dès lors de limiter au maximum une telle période de tests et de privilégier une gestion des ressources qui garantissent la pertinence des choix effectués.

5. LA RADIODIFFUSION NUMERIQUE ET LE SERVICE UNIVERSEL

La feuille de route met l'accent sur le fait qu'un « *élément déterminant du développement de la radiodiffusion numérique terrestre devrait être la mobilité de la réception* », l'offre de télévision fixe ou portable devant être limitée à un strict minimum.

Environ 5% des foyers qui ont accès actuellement uniquement à la télévision par voie terrestre (en fixe) devront demain s'équiper de décodeurs. La feuille de route prévoit que le passage au numérique devrait s'accompagner de mesures sociales pour ces foyers qui seraient dans l'impossibilité financière d'acquérir un décodeur.

Tout en partageant cet objectif d'inclusion sociale, le CSA invite le Gouvernement à s'assurer que celui-ci ne puisse pas être rencontré par d'autres mesures qui pourraient s'avérer moins onéreuses, par exemple par l'établissement d'une formule de service universel prestée par les opérateurs de réseaux câblés et prévoyant des mesures tarifaires préférentielles pour les publics défavorisés.

Le CSA rappelle en outre la recommandation du Collège d'avis du 7 novembre 2006 relative à l'accessibilité des services de radiodiffusion numérique aux personnes déficientes sensorielles, en matière d'« *adoption de normes communes d'application des technologies relatives à l'accessibilité (des programmes, mais aussi des terminaux) pour l'ensemble des maillons de la chaîne de la radiodiffusion numérique, soit via la concertation des opérateurs concernés, soit par le biais d'une décision du gouvernement* ». Une telle mesure devrait s'appliquer à tout service de radiodiffusion numérique, en réception fixe ou portable, avec ou sans fil.

6. APPROCHE PAR LES CONTENUS

La feuille de route précise que« *de manière transversale, il convient au cours de l'analyse de partir des contenus* », afin d'éviter une réduction de l'offre et une atteinte à la diversité culturelle. Le CSA souscrit à la préoccupation du Gouvernement d'approcher la problématique de la transition numérique à partir des contenus et, dans l'attribution des capacités aux opérateurs privés, sera particulièrement attentif à la sauvegarde du pluralisme de l'offre.

De manière générale, les règles décrétales, notamment celles relatives au droit de distribution obligatoire et au système de contribution à la production audiovisuelle, devraient être confrontées à la réalité nouvelle de la radiodiffusion numérique, afin de garantir la diversité culturelle.

Une problématique peu évoquée concerne la garantie d'une place pour les services de radiodiffusion sonore sur les plateformes numériques issues de la convergence. En outre, des mesures d'accompagnement des radios qui ne disposent pas des moyens suffisants (par exemple les radios d'expression) doivent être envisagées afin que ces éditeurs puissent avoir l'opportunité d'être diffusés sur les plateformes numériques.

Fait à Bruxelles, le 29 novembre 2006