

# Collège d'autorisation et de contrôle

## Orientations pour le lancement de la télévision numérique terrestre

Le Collège d'autorisation et de contrôle a effectué, entre mars et juin 2006, une concertation avec des éditeurs de services, distributeurs de services et opérateurs de réseaux (Be TV, Belgacom, GIE ALE/Télédis-Brutélé, Mobistar, RTBF et TDF) qui se sont déclarés intéressés par le passage à la radiodiffusion télévisuelle en mode hertzien terrestre numérique afin de mieux circonscrire leurs besoins et stratégies en la matière.

Cette concertation faisait suite à la 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* »<sup>1</sup> et à l'avis du Collège d'avis du 7 mars 2006 « *Transition et dividende numériques* ».

Le Collège d'autorisation et de contrôle a, en particulier, sollicité l'opinion des acteurs concernés sur les enjeux suivants :

- ☞ la contribution d'une éventuelle plate-forme hertzienne terrestre numérique à la réalisation des objectifs poursuivis par le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (aspect 1 « attribution des ressources ») ;
- ☞ les modalités de répartition, d'accès et d'exploitation des ressources spectrales attribuées à la Communauté française par les conférences internationales (aspect 2 « assignation des réseaux »).

### 1. Attribution et utilisation de ressources rares

#### *1.1. Pourquoi numériser la radiodiffusion hertzienne terrestre ?*

Les dates-butoir pour l'abandon de la radiodiffusion analogique arrêtées en mai 2005 par la Commission européenne (2012) et en juin 2006 par l'Union internationale des télécommunications (2015) imposent une marche forcée vers le tout-numérique.

Dans ce contexte, il faut s'interroger sur l'intérêt stratégique soit à conserver passivement les ressources spectrales au sein de la Communauté française sans les exploiter efficacement, soit à valoriser, sans attendre et au meilleur prix, l'infrastructure hertzienne existante (ressources spectrales, sites d'antenne, émetteurs, pylônes) afin d'en faire bénéficier la production et l'édition de services audiovisuels, avec le risque d'une concentration accrue du marché de la livraison audiovisuelle en ligne, avec et sans fil.

<sup>1</sup> [http://www.csa.be/pdf/CAC\\_REC.COM\\_2005\\_%2002\\_TAT.pdf](http://www.csa.be/pdf/CAC_REC.COM_2005_%2002_TAT.pdf).

La situation de la Communauté française n'est pas comparable à celle de la plupart des Etats de l'Union européenne, en raison de l'importance de la distribution par câble. La Communauté française est prise dans une double contrainte :

- ☞ d'une part, valoriser le spectre hertzien terrestre pour ne pas risquer de s'en voir dépossédée en vue d'autres utilisations dans le cadre des négociations internationales et européennes en cours (selon l'adage « *Use it or lose it* ») et,
- ☞ d'autre part, ne pas créer les conditions d'une fragilisation des marchés des opérateurs de réseaux filaires (câble coaxial et paire de cuivre) et des distributeurs de services sur ces réseaux.

**Tableau 1 : Plates-formes existantes**

	<b>Fixe et portable (avec fil <sup>2</sup>)</b>	<b>Mobile (sans fil)</b>
<b>Télévision</b>	Belgacom TV Câblos RTBF	Mobistar Proximus ??? (TNT)
<b>Radio</b>	Radios privées RTBF	Radios privées RTBF

Actuellement, l'intérêt des acteurs à la numérisation éventuelle des fréquences hertziennes de la Communauté française semble, de prime abord, dictée surtout par un calcul des coûts d'opportunité. En effet, les coûts et l'impact structurel estimés d'une numérisation de la radiodiffusion hertzienne terrestre (fixe ou mobile) dépasseraient, jusqu'à la preuve du contraire, les avantages et bénéfices qui pourraient en être retirés pour le secteur audiovisuel en Communauté française dans son ensemble. L'absence, aujourd'hui, de plans d'affaires présentés par les acteurs de marché entendus par le Collège d'autorisation et de contrôle traduit aussi l'incertitude liée à l'absence de repères politiques prévisionnels en cette matière <sup>3</sup>.

## 1.2. Quelle répartition du « dividende numérique » <sup>4</sup> en Communauté française ?

La Conférence régionale des radiocommunications (RRC-06) s'est achevée le 15 juin 2006. Elle a abouti à une répartition des fréquences hertziennes terrestres numériques

<sup>2</sup> En tout cas l'alimentation en énergie (pas d'autonomie comme pour les mobiles) et, pour le fixe, la fourniture de contenus.

<sup>3</sup> Le bon sens et l'efficacité encouragent en principe – sous la condition d'une coopération intra-fédérale effective – la fourniture d'offres multilingues de télévision mobile par l'utilisation de fréquences hertziennes terrestres numériques de couverture nationale assignées par les Communautés, plutôt que la fragmentation en sous-marchés régionaux des besoins croissants de mobilité personnelle et professionnelle.

<sup>4</sup> La mise à disposition de ressources spectrales libérées par l'abandon de la télévision analogique hertzienne terrestre et non utilisées par les anciens services de radiodiffusion désormais numérisés.

utilisables en Europe, en Afrique, au Moyen-Orient et en République islamique d’Iran à partir de 2015<sup>5</sup>. Les ressources rares obtenues par la Communauté française à l’issue de la RRC-06 peuvent se répartir selon le tableau 2 ci-dessous.

**Tableau 2 : Attribution possible des ressources rares issues de la RRC-06**

Services de radiodiffusion	Normes de compression (services)		Couvertures complètes (réseaux)		
	MPEG 2	MPEG 4	Bande III (VHF)		Bande IV-V (UHF)
			DAB	DVB	
Haute définition (TVHD)	0	1-2	0	1	6
Fixe & portable (DVB-T)	3-5	6-8	0	1	6
Mobile (T-DMB)	(non applicable)	6	3	1	(non applicable)
Mobile (DVB-H)	(non applicable)	15-45	0	1	6

Le tableau 2 schématise les hypothèses envisageables selon le type d’utilisation, les normes de compression et les ressources disponibles (dans une fourchette ou au maximum). Dans des scénarios hybrides (par exemple, un mixte entre une utilisation fixe et mobile), les ressources seraient réparties en tenant compte du nombre de services et réseaux maxima possibles.

La majeure partie des acteurs auditionnés par le CSA privilégient une utilisation de la future plate-forme hertzienne terrestre numérique pour le devenir mobile de la télévision (DVB-H, T-DMB ou DAB-IP), dans la lignée de la radio portative, pour en faire un complément « sans-fil » des offres fixes existantes. Dans cette hypothèse, le développement de la télévision haute définition (HDTV), dans la lignée du « *Home Cinema* », serait réservé aux plates-formes filaires (coaxial, paire de cuivre ou fibre optique) ou satellitaires, dont les capacités de transmission et les conditions de réception sont mieux adaptées aux spécificités de la TVHD que l’hertzien terrestre. Ce schéma assurerait la complémentarité avec les autres plates-formes.

<sup>5</sup> [http://www.itu.int/newsroom/press\\_releases/2006/NP04-fr.html](http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2006/NP04-fr.html)  
[http://www.itu.int/newsroom/press\\_releases/2006/11-fr.html](http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2006/11-fr.html).

et

Si le dividende numérique n'était pas réservé aux seules offres mobiles multimédias, la fourniture simultanée d'une offre télévisuelle fixe (DVB-T) sur la plate-forme hertzienne terrestre numérique pourrait se justifier, par exemple, pour garantir la réception « universelle » (à des fins d'intégrité territoriale et de cohésion sociale) et inconditionnelle (sans dépendre d'une distribution commerciale exclusive ou privée) des services gratuits de la Communauté française.

A cette fin, les éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle et sonore autorisés par le Collège d'autorisation et de contrôle pourraient bénéficier du droit de distribution obligatoire attribué selon les procédures et conditions décrites aux articles 48 à 51 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion<sup>6</sup>. Ces conditions sont destinées à garantir la contribution effective des éditeurs qui sollicitent ce « *must carry* » sans fil à la mise en valeur du patrimoine culturel de la Communauté française, tout en étant conformes à l'article 31 de la directive 2002/22/CE « Service universel ».

Les utilisateurs réticents à adopter la radiodiffusion numérique (en général et par fil en particulier) se verraient ainsi garantir une « offre de base » fixe et portable<sup>7</sup>, conformément aux articles 86 (radio) et 84 §§ 1<sup>er</sup> et 2 (télévision) du décret du 27 février 2003. Du point de vue des utilisateurs finaux, la réception de cette offre de base devrait être garantie à l'intérieur des immeubles afin d'inclure les équipements domestiques secondaires et tertiaires. Ce filet de sécurité contre la fracture numérique devrait également être doté des fonctionnalités assurant une accessibilité accrue aux services de radiodiffusion pour les « *consommateurs vulnérables* »<sup>8</sup>.

Un scénario mixte pourrait voir une partie des ressources réservées à une diffusion mobile et une autre à une diffusion fixe et portable. La question du caractère gratuit ou payant des offres proposées aux utilisateurs est à trancher.

En ce qui concerne le calendrier, dans la perspective d'un abandon de la radiodiffusion analogique en 2012, le lancement commercial de la plate-forme hertzienne terrestre numérique pourrait avoir lieu à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008, à l'expiration des contrats en cours relatifs à la transmission en mode analogique sur les fréquences de la RTBF de services privés de radiodiffusion télévisuelle.

Dans l'intervalle, des expériences pilotes en multimédias pourraient être autorisées par le Collège d'autorisation et de contrôle, selon une procédure analogue à celle prévue à

<sup>6</sup> Cette obligation de reprise (« *must carry* ») pèse actuellement sur les seuls distributeurs de services par câble (art. 82 § 2). Elle pourrait être étendue à la plate-forme hertzienne terrestre numérique (DVB-T et DVB-H), conformément au principe de neutralité technologique, moyennant amendement des articles 84 § 1<sup>er</sup> et 86 du décret du 27 février 2003.

<sup>7</sup> La diffusion satellitaire des services de la RTBF bien qu'elle rencontre pleinement l'objectif de couverture universelle géographique (à la différence de la diffusion DVB-T), n'offre pas en revanche les mêmes garanties d'inconditionnalité aux pouvoirs publics de la Communauté française.

<sup>8</sup> Selon la terminologie proposée par le « Consumer Expert Group » (rapport « *Persuasion or Compulsion ? Consumers and analogue switch-off* », 11 octobre 2004, [http://www.digitaltelevision.gov.uk/pdf\\_documents/publications/Consumer\\_Expert\\_Group\\_report.pdf](http://www.digitaltelevision.gov.uk/pdf_documents/publications/Consumer_Expert_Group_report.pdf)).

l'article 107 du décret du 27 février 2003 en matière de services privés de radiodiffusion sonore en mode analogique.

## **2. Modalités de mise à disposition des multiplexes**

Dans l'hypothèse de la non-répliquabilité des infrastructures de transmission de la RTBF, les avis exprimés lors des auditions accordent la préférence à un accès transparent, non-discriminatoire et raisonnable, conformément aux procédures d'appel d'offres prévues aux articles 109 et suivants (radio) et 113 et suivants (TV) du décret du 27 février 2003.

Au demeurant, seules ces procédures ouvertes de répartition des ressources rares semblent conformes au cadre réglementaire européen sur les communications électroniques tout en permettant, sous l'aspect du contrôle des aides d'État, de démontrer qu'il n'y a pas eu de surcompensation financière de la prestation de service public confiée par le Collège d'autorisation et de contrôle au(x) futur(s) opérateur(s) de réseau hertzien terrestre numérique de la Communauté française.

Quatre options théoriques ont été évoquées lors des auditions par le Collège d'autorisation et de contrôle :

- ☞ maintien de la gestion des ressources dans le périmètre de l'opérateur de service public de radiodiffusion (RTBF) ;
- ☞ gestion confiée à un opérateur de réseau unique structurellement indépendant des fournisseurs de contenus;
- ☞ cogestion confiée à un opérateur de réseau unique réunissant les fournisseurs de contenus concurrents et/ou les opérateurs de réseaux actuels ;
- ☞ attribution des réseaux à des opérateurs de réseau concurrents.

Les choix qui seront opérés en matière d'utilisation du spectre seront importants dans la détermination des modalités de mise à disposition des multiplexes.

Deux options semblent réunir, aux yeux des acteurs auditionnés, les conditions minimales de sécurité juridique pour permettre l'élaboration de modèles d'affaires pour les éditeurs et distributeurs de services, tout en conservant un réseau de masse critique suffisante pour réaliser des économies d'échelle<sup>9</sup> :

- ☞ *primo*, la gestion des ressources, infrastructures et équipements par un opérateur de réseau structurellement indépendant des fournisseurs de contenus et agrégateurs de services. Dans cette hypothèse, une société tierce - privée (à

---

<sup>9</sup> C'est la raison pour laquelle les acteurs ont écarté la dernière option consistant à assigner chaque réseau (bloc de fréquences et multiplexe) télévisuel hertzien terrestre numérique à un opérateur séparé, à l'instar des réseaux GSM et UMTS. L'objectif de couverture qui prévaut en matière de téléphonie mobile doit être mis en balance avec celui de diversité des contenus radiodiffusés.

l'image de TDF par exemple) ou mixte publique-privée - serait désignée par le Collège d'autorisation et de contrôle, à l'issue de l'appel d'offres, comme l'opérateur de réseau hertzien terrestre numérique unique de la Communauté française<sup>10</sup> ;

- ☛ *secundo*, la cogestion des réseaux de radiodiffusion numérique sans fil par les éditeurs et distributeurs de services et/ou les opérateurs de réseaux actuels. Dans cette hypothèse, une société de propriété mixte<sup>11</sup> serait désignée par le Collège d'autorisation et de contrôle, à l'issue de l'appel d'offres, comme l'opérateur de réseau hertzien terrestre numérique unique de la Communauté française.

Il appartient au gouvernement de la Communauté française, dans le cadre du renouvellement du contrat de gestion de la RTBF, de décider du caractère répliquable ou non des infrastructures de transmission de l'entreprise publique autonome à caractère culturel et, dans la négative, de déterminer, dans un cahier spécial des charges, les formes et conditions (notamment le cadre des relations commerciales avec les utilisateurs du réseau et de l'interopérabilité et à l'accessibilité des équipements et des services, conformément aux articles 112 § 1<sup>er</sup> 1°, 116 § 1<sup>er</sup> 1° et 128 du décret du 27 février 2003) du partenariat public-privé auquel serait confiée la gestion de ces ressources et installations. L'appel d'offres publié par le gouvernement, en application des articles 110 (radio) et 114 (TV) du décret du 27 février 2003, permettra ensuite au Collège d'autorisation et de contrôle de départager les candidats opérateurs de réseau et *in fine* de retenir l'option organisationnelle la plus performante.

En tout état de cause, il s'agira d'assurer la conformité aux règles des traités européens et en particulier aux principes de libre-prestation des services, de droit d'établissement, d'égalité de traitement entre nationaux et étrangers, de neutralité par rapport à la propriété publique ou privée, et de publicité, de transparence et de non-discrimination quant à l'accès aux marchés publics.

Si le gouvernement décidait de maintenir la gestion des ressources dans le périmètre de la RTBF, l'entreprise publique autonome à caractère culturel devrait, dans l'immédiat, publier une offre de référence pour le transport sur ses multiplexes numériques des services de radiodiffusion édités par des tiers (en application de l'article 52 § 1<sup>er</sup> de l'actuel contrat de gestion de la RTBF).

<sup>10</sup> Il s'agirait d'une concession : « l'un des éléments clés des concessions est le droit des concessionnaires d'exploiter la construction ou le service concédé en échange de la réalisation de cette construction ou de la fourniture de ce service. Par rapport aux marchés publics, la principale différence réside dans le risque qui est inhérent à une telle exploitation et que supporte le concessionnaire fournissant généralement les moyens financiers nécessaires pour au moins des parties des projets pertinents » (COM/2005/0569 final, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0569\\_fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0569_fr01.pdf)).

<sup>11</sup> « Entreprise de service public détenue conjointement par un partenaire public et un partenaire privé » ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/ppp\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm)).

### 3. Trois modèles envisageables

Trois modèles de répartition et de mise en œuvre du dividende numérique sont esquissés ci-dessous, sur base des résultats obtenus à la RRC-06 pour les bandes IV et V (UHF) et des hypothèses évoquées concernant les attribution et utilisation de ressources rares et les modalités de mise à disposition des multiplexes. D'autres schémas sont évidemment possibles.

**Tableau 3 : La RTBF, opérateur de réseau ; utilisation mixte (DVB-T ; DVB-H)**

Éditeurs de service public communautaire (RTBF) et locaux (TVL) de radiodiffusion				Éditeurs de services privés de radiodiffusion	
Accès sur des bases commerciales régulé par le CSA (mesures PSM)					
RTBF comme distributeur de services				Autre(s) distributeur(s) de services	
Accès sur des bases commerciales régulé par le CSA (mesures PSM) + contrat de gestion RTBF-Gouvernement					
RTBF de base (gratuit)	RTBF-TV locales (gratuit)	RTBF-TVHD	RTBF-mobile	Autre(s) offre(s) de services	
Mux 1 DVB-T	Mux 2 DVB-T	Mux 3 DVB-T	Mux 4 DVB-H	Mux 5 DVB (T/H)	Mux 6 DVB (T/H)
RTBF comme opérateur de réseau (contrat de gestion RTBF-GVT)					
Interopérabilité et accessibilité des services et équipements (contrat de gestion RTBF-GVT)					
Utilisateurs finaux					

**Tableau 4 : opérateur unique ou commun ; utilisation mixte (DVB-T ; DVB-H)**

Éditeurs publics et privés de services de radiodiffusion					
Accès sur des bases commerciales régulé par le CSA (mesures PSM)					
Distributeur de services A		Distributeur de services B		Distributeur de services C	
Accès sur des bases commerciales régulé par le CSA (mesures PSM) + cahier de charges GVT					
Offre de base gratuite Communauté française		Offres payantes B		Offres payantes C	
Mux 1 DVB-T	Mux 2 DVB-T	Mux 3 DVB-H	Mux 4 DVB-H	Mux 5 DVB-H	Mux 6 DVB-H
Opérateur de réseau, unique ou commun, désigné par le CSA (appel d'offres GVT)					
Interopérabilité et accessibilité des services et équipements (cahier de charges GVT)					

Utilisateurs finaux
---------------------

**Tableau 5 : opérateur unique ou commun ; exclusivité offres mobiles (DVB-H)**

Éditeurs publics et privés de services de radiodiffusion					
Accès sur des bases commerciales régulé par le CSA (mesures PSM)					
Distributeur de services A			Distributeur de services B		
Accès sur des bases commerciales régulé par le CSA (mesures PSM) + cahier de charges GOUVERNEMENT					
Offres payantes A			Offres payantes B		
Mux 1 DVB-H	Mux 2 DVB-H	Mux 3 DVB-H	Mux 4 DVB-H	Mux 5 DVB-H	Mux 6 DVB-H
Opérateur de réseau, unique ou commun, désigné par le CSA (appel d'offres GVT)					
Interopérabilité et accessibilité des services et équipements (cahier de charges GVT)					
Utilisateurs finaux					

Quelle que soit l'option retenue par le gouvernement, elle devra être guidée par une priorité à accorder aux contenus diffusés par rapport à une logique de couverture.

L'enjeu est de réussir un équilibre optimal entre l'accès à des contenus qui ressemblent à nos communautés de citoyens, le maintien de la capacité de développement du marché de la distribution de services et l'efficacité de la gestion des infrastructures rares dans une forme de mutualisation qui ne compromette pas le devenir d'autres plates-formes.

Le Collège d'autorisation et de contrôle est tenu d'assurer l'effectivité de la mise en œuvre des principes de non-discrimination, de diversité et de caractère abordable des offres de services de même que des principes de transparence, d'égalité de traitement et d'efficacité d'accès au marché. De plus, si nécessaire, le Collège d'autorisation et de contrôle sera tenu d'imposer des mesures correctrices à tout opérateur de réseau qui serait déclaré puissant sur le marché de la livraison audiovisuelle sans fil, en application des articles 90 et suivants du décret du 27 février 2003.

En conclusion, le Collège d'autorisation et de contrôle recommande au gouvernement :

- ☞ de spécifier les conditions d'utilisation des ressources spectrales attribuées à la Communauté française par la Conférence régionale des radiocommunications (RRC-06) en arrêtant la liste des radiofréquences, y compris leurs normes



techniques, attribuables aux services de radiodiffusion sonore et télévisuelle, conformément à l'article 99 du décret du 27 février 2003 et

- de déterminer les modalités transparentes, raisonnables et non discriminatoires d'assignation du réseau hertzien terrestre numérique en publiant au *Moniteur belge* l'appel d'offres pour désigner l'opérateur de réseau de la Communauté française, y compris les caractéristiques techniques des fréquences et les conditions commerciales d'accès au réseau, conformément aux articles 110 et 111 (radio) et 114 et 115 (TV) du décret du 27 février 2003.

L'extinction de la radiodiffusion hertzienne terrestre analogique au plus tard en 2015 ne doit pas restreindre, ni à cette échéance, ni dans l'immédiat, la liberté du public d'accéder à une offre médiatique pluraliste, objectif d'intérêt général poursuivi par le décret du 27 février 2003.

Fait à Bruxelles, 5 juillet 2006.