Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport du Gouvernement pris pour l'application du dernier alinéa du V de l'article 30-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Octobre 2009

« Avant le 30 septembre 2009 et compte tenu, notamment, de l'état d'avancement de l'extinction de la diffusion analogique par voie hertzienne terrestre, le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur la possibilité d'ajouter ou de substituer à la procédure prévue au présent article pour la télévision mobile personnelle une procédure d'attribution de la ressource radioélectrique à des distributeurs de services. »

La télévision mobile personnelle (TMP) consiste en une offre de services audiovisuels linéaires diffusés sur des terminaux mobiles individuels (écrans portatifs, téléphones, agendas électroniques de type PDA, ordinateurs portables, etc.) ou sur des récepteurs de télévision installés dans des véhicules. Il peut s'agir de la retransmission simultanée de chaînes de télévision déjà autorisées pour un mode de diffusion « classique » (voie hertzienne terrestre, câble, satellite ou ADSL), ou encore de la diffusion de nouveaux services de télévision conçus spécifiquement pour la consommation nomade. D'autres services complémentaires fondés sur l'interactivité ou la fourniture de données associées pourraient également voir le jour.

Si les opérateurs de téléphonie mobile proposent depuis plus de trois ans dans leurs offres haut débit (sur les réseaux mobiles de troisième génération) des services de télévision et des services de vidéo à la demande (VoD), les contraintes techniques de ces technologies issues de la téléphonie mobile rendent difficiles le développement d'un marché de masse du fait de leur inadéquation à la diffusion vers un grand nombre d'utilisateurs simultanés. C'est pourquoi les technologies de diffusion spécifiquement adaptées aux services de télévision mobile, qui peuvent servir un nombre illimité d'utilisateurs sur leur zone de couverture, offrent un intérêt certain.

La télévision mobile offre d'intéressantes perspectives :

- elle permet d'abord de proposer une offre nouvelle de services et, ce faisant, enrichit le pluralisme de l'offre de programmes ;

- en termes de marché, ces nouveaux services sont considérés comme des relais de croissance potentiellement importants par les opérateurs mobiles, les éditeurs et les distributeurs de services audiovisuels ;

- pour les industriels, la fourniture de ces nouveaux services suppose le déploiement de nouvelles infrastructures et l'équipement des utilisateurs en terminaux ;

- plus largement enfin, le développement de la télévision mobile personnelle participe du bon positionnement de la France dans le développement de la société de l'information.

La loi n° 2007-309 du 5 mars 207, modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, a introduit le régime juridique permettant le lancement de la télévision mobile personnelle. Définie comme un « *mode de diffusion des services de télévision destinés à être reçus en mobilité par voie hertzienne utilisant des ressources radioélectriques principalement dédiées à cet effet* »[1], la TMP a été conçue comme une catégorie de services de la télévision numérique terrestre (TNT), à l'instar de la diffusion de services en haute définition[2].

Pour l'essentiel, son régime juridique répond donc à celui applicable à la TNT. En particulier, les services sont sélectionnés et retenus par une instance de régulation indépendante, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), après une procédure d'appel aux candidatures tournées vers les éditeurs de services.

---

[1] Premier alinéa du I de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986.

[2] Deuxième alinéa du I de l'article 30-1: « *Pour l'application de l'alinéa précédent, les services de télévision en haute définition et les services de télévision mobile personnelle constituent des catégories de service.* »

La loi disposait que le CSA remettrait, au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la loi, un rapport sur le développement de la télévision mobile personnelle ainsi que la mise en œuvre des dispositions législatives afférentes[3]. Ce rapport a été adressé par le Conseil au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat en juillet 2008.

Le législateur a également souhaité qu'un rapport lui soit remis un rapport afin d'envisager d'ajouter ou de substituer à cette méthode, compte notamment tenu de l'état d'avancement de l'extinction de la diffusion analogique par voie hertzienne terrestre, une procédure d'attribution de la ressource radioélectrique à des distributeurs de services.

Tel est l'objet du présent rapport.

[3] Article 30-8.

I. - LE CADRE JURIDIQUE

A. - Le cadre législatif de la TMP défini par la loi du 5 mars 2007

La loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a adapté le régime juridique de la télévision numérique terrestre pour permettre au Conseil supérieur de l'audiovisuel de lancer des appels aux candidatures spécifiquement destinés à la diffusion de services de TMP.

1. La procédure d'appel aux candidatures ouverte aux éditeurs de services est, dans son principe, identique à celle de l'ensemble des services de la TNT. Plusieurs spécificités doivent toutefois être signalées.

Lors de ces appels à candidatures, le CSA est tenu de réserver, en la rendant publique, une part de la ressource radioélectrique à la diffusion des services de radio et des services de communication audiovisuelle autres que de radio et de télévision (comme les services de données diffusées).

Aux critères usuels de sélection des candidats, la loi a ajouté des critères plus spécifiques à ce mode de diffusion : engagements en volume et en genre pris par le candidat en matière de production et de diffusion de programmes, en particulier d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques européennes et d'expression originale française ; l'offre de programmes dont les formats sont les plus adaptés à la télévision mobile personnelle, notamment l'information ; engagements en matière de couverture du territoire et de qualité de réception des services de télévision mobile personnelle, notamment à l'intérieur des bâtiments ; conditions de commercialisation du service les plus larges auprès du public.

2. Afin de donner une plus grande marge de manœuvre aux éditeurs de services, deux assouplissements importants ont été apportés en matière de mode de financement du service d'une part et de format de programmes d'autre part :

- la reprise intégrale et simultanée, en TMP, d'un service préalablement autorisé en TNT, ne tient pas compte de son mode de financement gratuit ou payant, ce qui permet à un éditeur de modifier celui-ci à l'occasion de sa rediffusion en TMP[4] ;

- ultérieurement, le CSA peut accepter une modification substantielle de ces modalités de financement ainsi que de la programmation[5].

---

[4] 3ème alinéa du V de l'article 30-1 : « *Sous réserve des articles 39 à 41-4, l'autorisation d'un service de télévision mobile personnelle consistant en la reprise d'un service préalablement autorisé par voie hertzienne terrestre en mode numérique est assimilée à l'autorisation initiale dont elle ne constitue qu'une extension, quelles que soient ses modalités de commercialisation et nonobstant les prescriptions du 14° de l'article 28.* ».

[5] Dernier alinéa de l'article 42-3 : « *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut, par décision motivée, donner son agrément à une modification substantielle des données au vu desquelles il a autorisé un service en télévision mobile personnelle, notamment lorsqu'elle porte sur la programmation ou les modalités de commercialisation. Préalablement à sa décision, il procède à l'audition publique du titulaire et entend les tiers qui le demandent.* ».

3. Le mode de désignation de la société chargée de faire assurer les opérations techniques nécessaires à la diffusion du programme est identique à celui des autres services de la TNT : il appartient à l'ensemble des éditeurs du multiplexe autorisés par le CSA de proposer conjointement à l'instance de régulation, dans un délai de deux mois, une société distincte à laquelle le CSA assignera la ressource radioélectrique correspondante. A défaut d'accord entre les éditeurs en cause, le CSA doit lancer un nouvel appel à candidatures.

Mais là encore, le législateur a tenu compte des spécificités de la TMP :

- il a permis que cette société soit constituée avec les opérateurs mobiles qui le demandent et lorsqu'ils participent de manière significative au financement de la diffusion des services qu'ils distribuent[6] ;

- l'avis de ces mêmes opérateurs mobiles est requis lorsque le CSA détermine les éléments techniques relatifs à la diffusion du multiplexe ainsi constitué[7] ;

- enfin, les décisions relatives à la couverture du territoire des services de TMP sont prises à la majorité des voix pondérées en fonction de la participation de chaque personne morale au financement de cette couverture[8].

4. Comme pour la TNT payante, la commercialisation de l'offre de programmes au public est assurée par une société distincte des éditeurs, après un régime déclaratif auprès du CSA. Toutefois, le législateur a adopté plusieurs mesures s'agissant de la composition de cette offre :

- il a d'abord garanti la reprise des chaînes publiques dans l'ensemble des offres[9] ;

- il a imposé aux distributeurs de faire droit, dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires, aux demandes de reprise au sein de leurs offres formulées par les éditeurs de services de TMP également diffusés en clair sur la télévision numérique terrestre[10] ;

---

[6] 2ème phrase du 1er alinéa du I de l'article 30-2 : « *Pour les services de télévision mobile personnelle, cette société est constituée avec les exploitants de réseaux de radiocommunications mobiles terrestres ouverts au public, autorisés conformément à l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques, à leur demande et lorsqu'ils participent de manière significative au financement de la diffusion des services qu'ils distribuent.* ».

[7] 2ème alinéa du III de l'article 30-2 : « *Les autorisations délivrées en application du présent article comportent les éléments permettant d'assurer les conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires de l'utilisation de la ressource radioélectrique par les éditeurs de services autorisés en application du II de l'article 29-1 et de l'article 30-1. Elles comportent également les éléments mentionnés à l'article 25. Pour la télévision mobile personnelle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel recueille l'avis des exploitants de réseaux de radiocommunications mobiles terrestres ouverts au public, autorisés conformément à l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques, sur les éléments énumérés au dernier alinéa du II ainsi qu'à l'article 25.* ».

[8] Dernier alinéa du V de l'article 30-2.

[9] 2ème alinéa du IV de l'article 30-2 : « *Ce distributeur met à la disposition du public les services des éditeurs qui ont bénéficié, sur le fondement de l'article 26, d'une priorité pour l'attribution du droit d'usage de la ressource radioélectrique en vue d'une diffusion en télévision mobile personnelle.* ».

[10] 3ème alinéa du IV de l'article 30-2.

- symétriquement, il a imposé à ces mêmes éditeurs de faire droit, dans les mêmes conditions, aux demandes des distributeurs visant à assurer la reprise de leurs services au sein des offres de ces distributeurs, sous certaines exceptions[11] ;

5. Enfin, parmi les adaptations apportées par le législateur pour tenir compte des particularités de la TMP, deux éléments peuvent encore être soulignés :

- la contribution de ces services au compte de soutien à l'industrie des programmes est majorée de 0,1 point ;

- le dispositif anti-concentration retenu est différent de celui des autres services de la TNT : des autorisations peuvent être délivrées à un même éditeur de service tant que leur cumul n'aboutit pas à lui faire dépasser 20 % de l'audience potentielle cumulée de l'ensemble des services de TMP diffusés par voie hertzienne terrestre, publics et privés confondus[12].

B. – Dispositions postérieures à la loi du 5 mars 2007

Suite à une large consultation menée fin 2006 par la direction du développement des médias (DDM) et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS, ex DGE) et aux avis du CSA et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), l'arrêté fixant les caractéristiques techniques de diffusion des services de TMP a été publié au Journal Officiel le 24 septembre 2007. Il avait été préalablement notifié à la Commission européenne en mai 2007 en vertu de la directive 98/34/CE, sans susciter de difficulté. Cet arrêté retient :

- d'une part, pour la bande de fréquences UHF (dans laquelle est également déployée la TNT), l'utilisation de la norme européenne de diffusion terrestre DVB-H (*Digital Video Broadcast – Handheld*), déclinaison de la norme de la TNT soutenue de manière constante par le Forum TV Mobile (organisation créée en 2004 sous l'impulsion du Ministère de l'industrie afin de contribuer au développement de la TMP et qui regroupe une cinquantaine d'acteurs issus de l'ensemble de la chaîne de valeur) ; le choix de cette norme s'est trouvé conforté par la communication de la Commission européenne sur ce sujet qui encourage les États membres à choisir la technologie DVB-H pour les services de TMP[13] et par son inscription, le 17 mars 2008, comme norme de l'Union ;

---

[11] 4ème, 5ème et 6ème alinéas du IV de l'article 30-2 : « *Tout distributeur de services fait droit, dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires, aux demandes des éditeurs de services de télévision mobile personnelle, également diffusés en clair par voie hertzienne terrestre par application de l'article 30-1, visant à assurer la reprise de leurs services au sein de l'offre commercialisée auprès du public par ce distributeur.*
Les éditeurs de services peuvent toutefois s'opposer à cette reprise ou l'interrompre si l'offre de services est manifestement incompatible avec le respect de leurs missions de service public ou leur objet éditorial ou si le distributeur porte atteinte au caractère intégral de la reprise.
Les distributeurs de services de télévision mobile personnelle ne font pas obstacle à la mise en oeuvre, sans préjudice de l'article L. 331-9 du code de la propriété intellectuelle, des mesures techniques propres à permettre le respect par les éditeurs de ces services de leurs engagements envers les ayants droit. »

[12] Dernier alinéa de l'article 41 : « *Nul ne peut être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives chacune à un service diffusé en télévision mobile personnelle si l'audience potentielle cumulée terrestre de ce ou ces services dépasse 20 % des audiences potentielles cumulées terrestres de l'ensemble des services de télévision, publics ou autorisés, diffusés en télévision mobile personnelle.* »

[13] « *Renforcer le marché intérieur de la télévision mobile* », communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007) 409 final, 18 juillet 2007.

- d’autre part, pour la bande de fréquences à 2 GHz (dite bande S), le DVB-SH, standard de diffusion hybride satellite et terrestre développé et testé dans le cadre du projet d’Alcatel dénommé « Télévision mobile sans limite » (TVMSL) et dont les spécifications ont été approuvées par le Forum DVB en février 2008. Le DVB-SH est la norme sur laquelle repose le projet de la société SOLARIS, *joint-venture* de SES ASTRA et EUTELSAT, qui a lancé en mars 2009 un satellite permettant d’offrir à moyen terme, à l’échelle européenne, des services de télévision mobile par satellite.

Sur ces aspects techniques, il faut noter enfin que la DDM et la DGCIS ont également lancé en octobre 2008 une consultation publique afin de recueillir l’avis des parties intéressées en matière de systèmes d’accès conditionnels de TMP (CAS en anglais). Cette consultation publique visait à s’assurer de la compatibilité des dispositions prévues par l’arrêté du 24 septembre 2007 avec les solutions techniques qui ont émergé des négociations entre éditeurs et opérateurs, dans un contexte de forte évolution des technologies CAS. L’arrêté pourrait le cas échéant être modifié en conséquence.

II. - LA PROCÉDURE D'APPEL AUX CANDIDATURES ET LES NEGOCIATIONS EN COURS

A. – La sélection des services de TMP par le CSA

Des travaux préparatoires aux appels à candidatures ont été engagés par le CSA avec les différents acteurs concernés depuis le deuxième trimestre 2007, afin de préciser les caractéristiques de planification et de signalisation des services de TMP et de définir les débits nécessaires au service. Dans ce cadre, les fréquences d'un nouveau réseau dit « M7 » (Mobile 7) ont été une première fois identifiées par le Conseil afin de permettre le déploiement des services de TMP. Toutefois, ce réseau ne pourra être totalement complété qu'à l'extinction complète de la diffusion analogique.

Le CSA a ainsi lancé un appel à candidatures le 6 novembre 2007 prévoyant 16 services à vocation nationale sur un premier multiplexe de TMP. Cet appel prévoyait, conformément aux dispositions prévues par le législateur, que les chaînes s'engagent à couvrir (en extérieur) 30 % de la population 3 ans après la délivrance des autorisations, et 60 % au bout de 6 ans.

Dans le cadre de cet appel, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a ainsi reçu 35 dossiers et a sélectionné le 27 mai 2008 les 13 services suivants : BFM TV, Canal+, Direct 8, EuropaCorp, Eurosport, i-Télé, M6, NRJ12, NT1, Orange Sport, TF1, Virgin 17 et W9.

En outre, les services France 2, France 3 et ARTE disposent des 3 autres canaux disponibles par application des dispositions de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 en matière d'attribution prioritaire du droit d'usage de la ressource radioélectrique aux chaînes publiques.

Si un modèle économique était trouvé (v. *infra*), un second appel à candidatures pourrait à moyen terme être lancé par le CSA sur un second multiplexe, notamment afin de faire émerger « *des formats plus originaux* » selon le souhait du Président du CSA. L'objectif du lancement d'un deuxième multiplexe a été inscrit dans le plan « France Numérique 2012 » et intégré au mandat de négociation de l'Agence nationale des fréquences relatif à l'élaboration du plan de fréquences cible de la TNT.

Enfin, le CSA a lancé en avril 2008 une consultation publique pour le déploiement de services interactifs en TMP ; ces derniers pourraient constituer une importante source d'accroissement de la valeur. Cette consultation faisait suite à une autre lancée par l'instance de régulation le 17 janvier 2007, qui visait notamment à déterminer la part de ressource radioélectrique à consacrer aux services de communication audiovisuelle autres que la radio et la télévision.

B. - A la recherche d'un modèle économique

Selon diverses sources, les coûts de déploiement de la TMP sont estimés de 3 à 4,5 millions d'euros par chaîne pour une couverture de 30 % de la population, et de 8 à 9,5 millions d'euros par chaîne pour un taux de couverture de 60 % de la population. Les coûts de diffusion à la norme DVB-H[14] représentent selon les éditeurs environ 95 % du montant total

[14] L'adoption du DVB-SH, norme initialement prévue pour la diffusion par voie hybride satellitaire et terrestre en bande S, dans la bande UHF, aurait pour conséquence de renforcer le modèle économique en abaissant, à qualité de service et nombre de services constants, les coûts du réseau terrestre de diffusion de l'ordre de 10 à

des coûts de fonctionnement. Les conditions économiques du déploiement d'un éventuel second multiplexe resteraient peu ou prou inchangées, hormis le fait que le parc de terminaux aura été préalablement initialisé.

1. Des négociations difficiles entre éditeurs et opérateurs

Les services de TMP pourront être commercialisés par plusieurs types de distributeurs, qu'ils soient opérateurs mobiles, groupes audiovisuels ou nouveaux arrivants, par exemple issus de la grande distribution.

Deux modèles économiques, complémentaires, ont été mis en avant lors des débats au sein du Forum TV Mobile :

- pour la téléphonie mobile, les opérateurs mobiles, également distributeurs, pourraient facturer un abonnement mensuel de quelques euros (qui pourrait être le cas échéant intégré dans des offres globales, par exemple avec l'Internet mobile) pour l'accès au bouquet de chaînes (hors chaînes *premium*, qui feraient l'objet d'un abonnement spécifique). Les opérateurs mobiles reverseraient ensuite une partie des revenus ainsi générés aux chaînes de la TMP réunies au sein du multiplexe ;

- pour les téléviseurs de poche et autres baladeurs multimédias, qui ne sont pas subventionnés par les opérateurs, les téléspectateurs paieraient une licence de réception de la TMP lors de l'achat du terminal, et aucun abonnement ne serait facturé par la suite.

Depuis la présélection des acteurs le 27 mai 2008, les éditeurs et les opérateurs mobiles n'ont pour l'heure pas réussi à s'entendre sur le partage des coûts d'infrastructures de réseaux ni sur le niveau de reversements des revenus qui seraient générés par la vente des terminaux et des offres de TMP.

En effet, dans leur grande majorité, les éditeurs se déclaraient dans l'impossibilité de financer seuls un nouveau réseau numérique dédié à la mobilité, compte tenu notamment du contexte économique dégradé du début de la fin de l'année 2008, ainsi que du manque de visibilité sur les revenus générés.

De leur côté, les opérateurs mobiles ne semblaient pas considérer qu'il y ait urgence à faciliter le déploiement d'un tel réseau en participant à son financement. Disposant en effet déjà d'offres de télévision en mobilité *via* les réseaux mobiles haut débit (réseaux d'ailleurs toujours en cours d'extension de couverture mais aussi en cours d'évolution vers des technologies plus performantes), les opérateurs considéraient que ce nouveau réseau de diffusion ne pourrait prétendre à une réelle efficacité économique en délestant les réseaux mobiles que lorsque la consommation de services audiovisuels en mobilité constituerait un véritable marché de masse (un fort taux de pénétration des offres associé à une importante consommation individuelle des services).

---

15 % environ par rapport au DVB-H, et jusqu'à 30 % selon les experts partie prenante de la promotion de l'adaptation de cette norme.

2. Le rapport VIGUIER

Face à cette situation de blocage, le Gouvernement a confié début mars 2009 à M. Cyril VIGUIER une mission visant à favoriser la conclusion d'un accord entre les parties concernées sur un modèle économique qui permette un lancement effectif de la TMP en France. Le rapport de mission a été remis le 8 juillet dernier à la Secrétaire d'État chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique, qui a fait part de ses propositions au Premier ministre afin de permettre le développement de la TMP.

Après avoir présenté un état des lieux et une analyse de la situation actuelle et des enjeux pour les différents acteurs de la TMP, ce rapport présente deux scénarios, dont un est privilégié par l'auteur du rapport.

Ce scénario préférentiel repose sur la création d'une société multiplexe regroupant un ou plusieurs opérateurs mobiles intéressés ainsi que les éditeurs parties prenantes du projet. Son rôle serait de « *faire vivre la TMP, en finançant ses infrastructures et en faisant les choix techniques qui s'imposent. Elle devra également rémunérer les éditeurs de contenus une fois les infrastructures payées* ».

Les règles de gouvernance de cette société seraient adaptées en fonction du niveau de financement de chacun et permettraient de prendre des décisions sur les aspects technologiques, économiques et concurrentiels (définition des infrastructures de réseau, du mode de rémunération des éditeurs de contenus, etc.). Afin de sécuriser le dispositif au regard du droit de la concurrence, le rapport préconise que cette société multiplexe soit une société commune, dotée d'un conseil d'administration et d'une direction générale, pouvant être notifiée aux autorités de la concurrence. Selon le rapport, l'État sera amené à un encadrement strict des échanges entre opérateurs mobiles afin d'éviter une entente condamnable au regard du droit de la concurrence.

Par ailleurs, les obligations imposées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel aux éditeurs en matière de couverture pourraient être transcrites dans l'autorisation délivrée à la société par le CSA. Le rapport suggère qu'un « pré-accord » soit signé rapidement entre les parties sous l'égide de l'État. Il s'agirait de donner un signal aux industriels et aux pays voisins quant à la volonté de la France de lancer les services au plus tôt d'ici la fin d'année 2010. Le risque industriel pourrait par ailleurs être minimisé par la mise en œuvre d'une étape intermédiaire, dite de « *stop and go* », entre le lancement et l'obligation de couverture de 30 % de la population d'ici 3 ans.

À défaut, une seconde option, dite « de repli » - et susceptible selon le rapport de poser des problèmes au regard du droit de la concurrence -, serait de constituer une société *ad hoc* distincte de l'opérateur de multiplexe, constituée de plusieurs acteurs majeurs dont, outre des éditeurs et des opérateurs mobiles, un ou plusieurs diffuseurs. Cette société *ad hoc* prendrait à sa charge le financement du réseau et contractualiserait (*via* une « offre de gros ») avec la société multiplexe pour l'acheminement et la diffusion du signal. Cette société pourrait également se rétribuer auprès des distributeurs des offres, ce qui nécessiterait au préalable des engagements de ces distributeurs pour assurer une certaine prévisibilité des revenus. Ces engagements pourraient si nécessaire être renforcés par des mesures législatives ou normatives, telles que l'intégration de la réception TMP dans les terminaux mobiles.

Le rapport considère que cette option exige une intervention plus forte de l'État et du législateur, associé en conséquence à un plus grand risque politique. De même, ce dispositif devra être sécurisé juridiquement et réglementairement, notamment au regard du droit de la concurrence, du contrôle des coûts de diffusion et de la prise en compte du risque industriel.

À défaut de la mise en place d'une de ces options, le rapport rappelle que le CSA a indiqué qu'il n'excluait pas – si les éditeurs refusaient de signer leur convention – d'examiner les dossiers des candidats écartés jusqu'à épuisement des candidatures, et le cas échéant de déclarer l'appel d'offres infructueux.

Concernant le calendrier, le rapport considère que, sur ce dossier devenu « *un sujet politique, emblématique de la convergence et des enjeux stratégiques* » entre les deux secteurs (celui de l'audiovisuel et celui des communications électroniques), la puissance publique devra trouver le juste équilibre pour combiner fermeté et une certaine souplesse. Il considère qu'il reviendra au CSA de déterminer le « *timing* » exact pour la suite du dossier. Le lancement probable est prévu au plus tôt en fin 2010.

En outre, le rapport préconise **la création de contenus spécifiques** adaptés au format TMP qui pourraient être rendus obligatoires **pour chaque service** dans la limite de 30 % du temps d'antenne.

Enfin, **un canal réservé initialement pour le service public pourrait également être partagé entre plusieurs chaînes** pour permettre la diffusion de projets innovants et attractifs, notamment celles qui n'ont pas été présélectionnées par le Conseil. Le rapport préconise que la mise en œuvre de ce canal partagé soit assurée par le Gouvernement, au travers d'une des chaînes de service public « retenues » pour la TMP.

3. Conclusion sur la situation actuelle

Afin de redonner une dynamique au dossier et forcer les acteurs à trouver une solution, notamment autour des préconisations du rapport VIGUIER, le CSA a décidé d'imposer une date butoir de signature des conventions des éditeurs autorisés, fixée au 30 septembre 2009, et, à défaut, de remettre en cause les présélections non suivies d'effet.

Le renvoi effectif de l'ensemble des conventions signées par les chaînes va donc ouvrir une nouvelle étape du processus, constituée par l'autorisation des chaînes, la constitution de la société de multiplexe et l'autorisation de ce dernier.

Si le franchissement de cette première étape s'avère positif et semble valider l'intérêt des acteurs autour de la procédure actuelle, la nouvelle étape, d'une durée minimale de trois à quatre mois, sera cruciale pour la cristallisation d'un modèle économique de la TMP.

III. - L'ATTRIBUTION DE LA RESSOURCE RADIOELECTRIQUE AUX DISTRIBUTEURS : LE « REGIME DISTRIBUTEURS »

Les technologies numériques permettant la diffusion de plusieurs services sur la même ressource radioélectrique, un débat apparaît très tôt à propos de la meilleure méthode d'attribution de la ressource à retenir entre une procédure d'autorisation tournée - sur le modèle initial de la « loi Léotard » - vers les éditeurs de services sélectionnés par le CSA et une procédure orientée vers des distributeurs de services composant l'offre sous le contrôle de l'instance de régulation.

Ce débat opposera ainsi très fortement l'Assemblée nationale et le Sénat lors de l'introduction du régime de la télévision numérique de terre par la loi n° 2000-719 du 1er août 2000 modifiant la loi du 30 septembre 1986, le législateur conservant finalement comme on sait les grands principes d'attribution de la « loi Léotard ».

Lorsqu'en 2004 le législateur introduit le régime de la radio numérique terrestre au sein de la loi du 30 septembre 1986[15], il permet la coexistence des deux régimes selon une procédure originale et souple : aux termes d'une consultation préalable destinée à mesurer le rapport entre la disponibilité de la ressource et la demande des opérateurs, il revient au CSA de choisir s'il attribue cette ressource aux éditeurs de services ou à leurs distributeurs[16]. En d'autres termes, tant que l'utilisation de cette ressource est marquée par la rareté, il reste préférable de maintenir les principes d'attribution initiaux de la loi ; lorsque l'abondance est plus forte, le caractère strict de cette procédure peut être atténué ; il peut revenir à un distributeur de service de composer lui-même son offre (modèle historique du câble et du satellite) dans le respect toutefois de certaines exigences essentielles organisées par la loi (dispositif anti-concentration, contrôle *a posteriori* du CSA, etc.).

Cette logique prévaut également lors de l'adoption du régime de la TMP trois ans plus tard en 2007 : le législateur constate que l'abondance n'est pas telle qu'il puisse directement envisager un régime d'autorisation par distributeurs de services. Il retient, à nouveau, le régime traditionnel de la TNT, mais renvoie au présent rapport le soin de lui indiquer s'il convient, compte notamment tenu de l'état d'avancement de l'extinction de la diffusion analogique par voie hertzienne terrestre, de retenir une méthode nouvelle.

Dans cette perspective, la réponse à apporter pourrait ainsi apparaître simple : non, à l'automne 2009, l'état d'avancement de l'extinction de la diffusion hertzienne terrestre analogique ne permet sans doute pas de considérer qu'un changement de la méthode d'attribution de la ressource radioélectrique doive être envisagé à court terme. Le nombre de

---

[15] Loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

[16] Article 28-4 : « *Préalablement aux attributions de droit d'usage de la ressource radioélectrique pour la diffusion en mode numérique de services de radio, le Conseil supérieur de l'audiovisuel procède à une consultation publique sur l'utilisation du spectre radioélectrique quand ces attributions sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le paysage radiophonique. Il rend publiques les conclusions de cette consultation.*
Sur la base de cette consultation et selon la disponibilité de la ressource radioélectrique affectée à la diffusion de services de radio par voie hertzienne terrestre et les normes d'utilisation techniques retenues, le Conseil supérieur de l'audiovisuel arrête les modalités d'attribution de la ressource ainsi que les modalités d'appel aux candidatures. Il indique en particulier si les déclarations de candidatures sont présentées par des éditeurs de services pour l'application de l'article 29, du II de l'article 29-1 et de l'article 29-2 ou par des distributeurs de services pour l'application du III de l'article 29-1. ».

services qui doivent être diffusés en TMP n'est pas différent de celui qui était pressenti en 2007 lors de l'adoption de ces dispositions.

C'est donc à l'aune d'une autre préoccupation qu'il doit être envisagé de répondre à cette question : le développement de la TMP à l'automne 2009 pourrait-il être amélioré par une modification de la procédure d'attribution de la ressource radioélectrique ?

Plusieurs éléments de réponse peuvent être ici apportés.

1. Un lancement rapide de la TMP est incompatible avec une modification de la loi

La question du calendrier incite en premier lieu à répondre par la négative à la question ainsi formulée.

La mise en œuvre d'un telle réforme législative prendrait nécessairement plusieurs mois et aurait pour premier effet de repousser encore le lancement de la TMP à l'année 2011 au plus tôt et non de favoriser un lancement rapide et effectif des services.

Par ailleurs, le fait que le processus d'appel d'offres du CSA soit toujours en cours, les chaînes ayant renvoyé leurs conventions, il paraîtrait délicat de porter atteinte aux droits ainsi acquis par les opérateurs en remettant en cause leurs autorisations. Et le maintien de leur droit à diffusion réduirait à néant les bénéfices attendus d'une telle réforme, au premier chef desquels la plus grande liberté consentie au distributeur pour constituer son offre.

Clore à court terme le présent débat sur le régime d'attribution de la ressource radioélectrique, à l'inverse, serait une chance donnée au démarrage de la télévision mobile personnelle en fixant un cadre juridique permettant les négociations sur la constitution d'une offre de télévision mobile personnelle.

2. Le modèle économique est indépendant du régime d'autorisations

A titre liminaire, on observera que l'économie générale et les axes stratégiques cibles de la TMP ne seraient pas profondément altérés par une éventuelle modification du régime juridique en matière d'attribution de la ressource radioélectrique. En effet, les investissements liés au déploiement du réseau de télévision mobile demeureront identiques quel que soit le régime retenu en la matière.

Dans les pays ayant choisi l'une ou l'autre des procédures d'attribution des fréquences, on observe ainsi des difficultés similaires de lancement de la télévision mobile personnelle. Certains pays (Autriche, Finlande, Etats-Unis) ont fait le choix d'attribuer les fréquences à des opérateurs d'infrastructure, sans que cette situation ne conduise à un déploiement à grande échelle : pour les Etats-Unis, on comptait 130 000 abonnés fin 2008. En Italie ou aux Pays-Bas, l'absence de l'ensemble des opérateurs mobiles comme distributeurs a abouti à une diffusion limitée du service.

3. Les modifications induites par la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation par distributeurs de services présentent un caractère relatif en l'état du marché

3.1. Pour les distributeurs de services, l'adoption d'une telle procédure peut présenter un premier avantage : elle est d'abord susceptible de faire évoluer la situation en matière de

stratégie d'investissements dans la mesure où la ou les entités en charge du montage de l'offre et du financement du réseau disposeraient alors d'un véritable capital valorisable (un actif comptable) en tant que titulaires de l'autorisation, et ce notamment vis-à-vis des marchés financiers.

En particulier, cet actif pourrait faciliter d'éventuels appels de fonds sur les marchés pour les investissements liés au déploiement du réseau et des offres de services associées.

Toutefois, cet avantage ne vaudrait aujourd'hui que pour une seule entité sélectionnée qui se verrait attribuer la ressource radioélectrique. La ressource actuelle identifiée par le CSA ne permet à ce stade, et tant que le passage au tout numérique n'aura pas été totalement achevé, la constitution que d'un seul multiplexe à la norme DVB-H, dont la capacité numérique assure la diffusion de 16 services de télévision, une part de la capacité étant par ailleurs réservée aux autres services de communication audiovisuelle autres que de radio et de télévision conformément à l'article 30-7 de la loi relative à la liberté de communication.

En outre, compte tenu de l'importance économique des acteurs en cause, on peut également douter que cette nouvelle entité présente, aux yeux des marchés financiers, plus de garanties que les acteurs actuels et que cette modification suffise, à elle seule, à modifier l'équation économique du financement du réseau de diffusion de la TMP. Au demeurant, la situation actuelle de la TMP ne semble pas résulter de difficultés tenant aux capacités de financement par les opérateurs en cause.

3.2. Une procédure par distributeur de services permet d'autre part de composer l'offre de services de manière plus souple et, de la même manière, de modifier sa composition avec plus de facilité. Un tel système a été admis pour des supports tels que le câble, l'ADSL, la fibre optique ou encore le satellite, qui permettent de diffuser plusieurs centaines de services de télévision et qui sont eux-mêmes concurrents.

Il est toutefois délicat à justifier dans un contexte de pénurie de ressources importante. La composition de l'offre de programmes porte alors potentiellement atteinte à l'expression pluraliste des courants d'expression et les garanties apportées par la loi doivent alors être proportionnellement plus importantes que cette sélection n'a pas été opérée en amont par une instance de régulation indépendante.

Il en résulte que cette liberté serait nécessairement restreinte par le législateur, à l'instar des dispositions actuelles qui imposent la reprise de certains services. Il conviendrait en particulier que le CSA dispose d'un droit de regard sur la composition de cette offre et qu'il puisse la modifier selon des critères fixés par la loi. C'est au demeurant le régime retenu pour la radio numérique[17]. Ce même droit de regard devrait être accordé à l'instance de régulation en cas de modification ultérieure de l'offre.

---

[17] 2ème alinéa du III de l'article 29-1, relatif à la procédure d'autorisation par distribution par distributeurs de services : « *Dans la limite de la disponibilité des ressources radioélectriques, les autorisations sont assorties d'obligations de reprise des services de radio préalablement autorisés en mode analogique sur la base de l'article 29 qui sont reçus dans la même zone géographique et qui en font la demande. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut également assortir les autorisations d'obligations de reprise de services de radio qu'il détermine en tenant compte des impératifs prioritaires mentionnés à l'article 29 et des critères mentionnés aux 1° à 5° du même article et avec lesquels il a conclu une convention. Ces reprises s'effectuent dans des conditions techniques et financières équitables, raisonnables et non discriminatoires.* ».

3.3. Enfin, une procédure de sélection par distributeur de services peut être regardée comme facilitant la conclusion des relations commerciales entre éditeurs et distributeurs (commerciaux).

Une telle affirmation suppose en réalité que le distributeur sélectionné (la société « *chargée de faire assurer les opérations techniques nécessaires à la transmission et à la diffusion auprès du public* » des programmes) soit également le distributeur commercial de l'offre, ou une émanation de l'ensemble de ces opérateurs commerciaux.

Dans ces conditions, la loi devrait apporter des garanties pour prévenir des atteintes aux conditions de concurrence sur le marché de la distribution de la TMP.

Un tel schéma ne manquerait pas par ailleurs de susciter une très forte hostilité des éditeurs de services en cause, même si plusieurs d'entre eux appartiennent aux mêmes groupes que les trois opérateurs de la téléphonie mobile, en raison même de la modification du rapport de force entre éditeurs et distributeurs qu'elle induirait.

+

+ +

Un passage à une procédure d'autorisation par distributeurs de services ne présente ainsi pas d'avantages déterminants à court terme : son calendrier semble incompatible avec le lancement rapide recherché ; le dispositif semble nécessairement complexe à mettre en œuvre ; les risques qu'il comporte pour les éditeurs comme pour les opérateurs actuels de la distribution sembleraient supérieurs aux avantages pressentis.

Cette analyse ne préjuge toutefois en rien d'une évolution à moyen terme, c'est-à-dire dans un contexte où la pénurie de fréquences sera moindre, notamment à l'issue de l'extinction de la diffusion hertzienne terrestre analogique et du basculement vers la diffusion hertzienne terrestre numérique.

A cette échéance, la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation par distributeurs de services pourrait être, en fonction de la demande des acteurs et de la volonté du législateur, une option donnée au CSA, afin qu'il dispose d'un outil supplémentaire au service de la valorisation de la ressource hertzienne, du développement de nouvelles offres de services et, de l'enrichissement du pluralisme de l'offre de programmes

En outre, il convient de préciser, afin de faciliter les négociations actuelles entre acteurs de la TMP en leur donnant toute la visibilité requise, que la question de la réutilisation future de la ressource radioélectrique existante devra être abordée en cas d'échec à court terme de la TMP. Le secteur audiovisuel devra quoi qu'il en soit continuer de bénéficier de cette ressource indispensable à l'essor de la télévision numérique de demain au bénéfice de tous, contribuant en particulier l'extension des couvertures à moyen terme de l'ensemble des services gratuits, la généralisation de la haute définition - qui suscite un formidable engouement auprès du grand public, en témoignent les niveaux de ventes de télévision HD en dépit de la crise actuelle - ainsi que le lancement de services complémentaires (services de données associées aux programmes, interactivité, …) complétant ainsi la richesse de l'offre audiovisuelle en France.