

# **LA TELEVISION NUMERIQUE TERRESTRE**

Rapport établi à la demande du Premier Ministre

par Michel BOYON

Octobre 2002

J'adresse mes vifs remerciements aux personnalités et aux organisations qui ont bien voulu exposer, très librement, leur opinion sur la télévision numérique terrestre et fournir, dans le meilleur esprit, des informations et des explications précieuses.

Je dis aussi toute ma gratitude à Daniel Boudet de Montplaisir, à Gilles Brégant, ingénieur en chef des télécommunications, et à Benjamin Dubertret, inspecteur des finances, qui m'ont apporté un concours actif et éclairé.

Michel Boyon

## SOMMAIRE

<b>PRESENTATION DU RAPPORT.....</b>	<b>1</b>
<b>I. LA TECHNOLOGIE NUMERIQUE DANS L’AUDIOVISUEL : UNE GENERALISATION INELUCTABLE.....</b>	<b>3</b>
A. TECHNOLOGIE NUMERIQUE ET NUMERIQUE TERRESTRE.....	3
B. LE LANCEMENT DE LA TNT S’INSCRIT DANS UN MOUVEMENT INTERNATIONAL.....	5
<b>II. LE SUCCES DE LA TNT NE PEUT ETRE QU’UN SUCCES DE MARCHE .....</b>	<b>8</b>
A. LES MYTHES DE LA TNT.....	8
B. UNE CONJONCTURE MOINS FAVORABLE .....	9
C. LA TNT DEVRA TROUVER SA PLACE FACE A L’OFFRE EXISTANTE ET A VENIR.....	11
<b>III. LES LACUNES DU PROCESSUS DE DECISION.....</b>	<b>15</b>
A. LA LOI DU 1 <sup>ER</sup> AOUT 2000 : UN REGIME JURIDIQUE COMPLEXE ET IMPARFAIT.....	15
B. LES INSUFFISANCES DE LA CONCERTATION .....	16
<b>IV. QUELLE STRATEGIE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ?.....</b>	<b>21</b>
A. ARRETER LE PROJET .....	22
B. REFONDRE LE PROJET .....	23
C. DONNER SA VIABILITE AU PROJET.....	23
<b>V. LES CONDITIONS DU SUCCES DE LA TNT RELEVANT LARGEMENT DE L’INITIATIVE PRIVEE.....</b>	<b>24</b>
A. L’ATTRAIT DE L’OFFRE DE PROGRAMMES .....	24
B. LA RESOLUTION DES PROBLEMES TECHNIQUES.....	25
C. L’ENGAGEMENT DES FOURNISSEURS D’EQUIPEMENTS DE RECEPTION.....	26
D. LA MISE EN PLACE D’UN SYSTEME DE DISTRIBUTION .....	27
E. LE DEVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION FRANÇAISE D’IMAGES .....	29
F. LA CREATION D’UN ESPACE DE CONCERTATION ET DE COORDINATION.....	30
G. QUEL DEGRE D’IMPLICATION POUR L’ETAT ?.....	31
<b>VI. LE CALENDRIER DE LA TNT.....</b>	<b>32</b>
<b>VII. ELEMENTS DE REONSE AUX QUESTIONS POSEES PAR LE CSA.....</b>	<b>33</b>
A. LES MODALITES DU FINANCEMENT DES REAMENAGEMENTS DE FREQUENCES.....	33
B. LE PERIMETRE DU SERVICE PUBLIC .....	35
C. LES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT DES TELEVISIONS LOCALES.....	38

## **PRESENTATION DU RAPPORT**

Le Premier ministre a souhaité qu'un rapport soit établi pour éclairer les décisions du Gouvernement sur la télévision numérique terrestre (TNT).

Le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel lui avait demandé, le 10 juillet 2002, de faire procéder à l'examen de trois questions relevant de la compétence du Gouvernement : le coût et les modalités de financement des opérations de réaménagement des fréquences analogiques existantes ; le périmètre du service public ; les conditions de développement des télévisions locales. Le ministre de la culture et de la communication, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire lui avaient également demandé de faire compléter les réflexions en cours et les propositions déjà émises sur le sujet, dans le but d'assurer avec succès le lancement et la pérennité de la TNT.

Le présent rapport a été établi conformément à la lettre de mission signée par le Premier ministre le 12 juillet 2002.

Les nombreuses auditions auxquelles il a été procédé ont permis de constater que la question de la TNT était aujourd'hui appréhendée avec davantage de sérénité, probablement en raison d'une meilleure perception des réalités. Certes, tous les points de vue ne se sont pas encore rapprochés ; des positions tranchées continuent d'être affirmées ; mais une meilleure convergence est apparue, sinon dans les conclusions, du moins dans l'analyse.

Le projet français s'inscrit dans un mouvement général de numérisation de l'audiovisuel, qui mettra de plus en plus en relief les insuffisances et les contraintes, ou même demain l'obsolescence, de la diffusion analogique. La TNT permettrait d'accroître l'offre de programmes pour les téléspectateurs qui ne veulent ou ne peuvent recourir à la diffusion par le câble ou le satellite ; elle stimulerait le développement de la télévision de proximité dans notre pays ; avec l'arrêt, pratiquement inéluctable à terme, du mode analogique, elle conduirait à une forte réduction des coûts de diffusion, les économies ainsi réalisées pouvant être affectées à l'enrichissement des programmes, et elle libérerait des fréquences radioélectriques qui pourraient se révéler indispensables à l'avenir pour d'autres usages.

La TNT ne doit pas être regardée comme un gadget. Dans la diffusion de l'image et du son, personne ne peut aujourd'hui affirmer qu'il n'y aurait qu'une seule vérité technologique. La TNT ne doit pas être non plus perçue comme un épouvantail. Ses effets seront certes importants pour le paysage audiovisuel français ; ils seront cependant très progressifs. Il serait peu légitime de ne pas lui donner sa chance.

Néanmoins, la mise en œuvre du projet soulève d'importantes difficultés d'ordre technique, économique et financier, qui peuvent faire obstacle à sa viabilité.

La sélection des candidats, à laquelle le CSA doit procéder au mois d'octobre 2002, va être effectuée dans un contexte nettement moins favorable que celui,

frôlant l'euphorie, qui prévalait lors de l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 marquant l'entrée de la TNT dans le droit français. Par la suite, des retards peu justifiés sont survenus, notamment en 2001. Aujourd'hui, la conjoncture économique générale, la situation du marché publicitaire, les difficultés dans lesquelles se trouvent certains acteurs de l'audiovisuel français, sont autant de freins à l'essor du projet.

Beaucoup de mythes et de fantasmes ont été colportés sur la TNT, le plus souvent par défaut d'information. Le principal a trait au calendrier du projet. Entre la sélection des candidats par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la réception des premières images par les téléspectateurs, il s'écoulerait, sauf accélération imprévisible, un délai d'au moins deux ans. Encore la TNT ne pourrait-elle alors desservir qu'environ 40 pour 100 des téléspectateurs, qui seront au surplus peu équipés en récepteurs appropriés.

Le présent rapport s'efforce donc de mettre en évidence les conditions d'un lancement réussi de la TNT, selon des modalités qui en assureraient la viabilité et la pérennité. Ces conditions relèvent largement de l'initiative privée, qui ne s'engagera avec vigueur que dans la perspective de conditions d'exploitation saines. D'autres dépendent de décisions de l'Etat, qui a la responsabilité de l'intérêt national et doit aussi éviter tout gaspillage des deniers publics.

Il serait souhaitable que, pour sa part, le Gouvernement fasse connaître sa position sur le projet et, s'il entend qu'une chance soit donnée à la TNT, qu'il indique jusqu'où et comment l'Etat serait disposé à accompagner le processus en cours, notamment par le rôle assigné au service public de la télévision. Le délai qui nous sépare du lancement de la TNT peut être mis à profit, sans précipitation, pour adapter ce qui doit être modifié, préciser des schémas techniques et commerciaux, réunir des partenaires qui n'ont pas disposé jusqu'à présent d'un espace de réflexion en commun.

En un domaine où trop d'erreurs, d'illusions et d'affirmations sommaires ont été véhiculées, il est indispensable de rechercher avant tout la plus grande clarté.

# I. LA TECHNOLOGIE NUMERIQUE DANS L'AUDIOVISUEL : UNE GENERALISATION INELUCTABLE

## A. Technologie numérique et numérique terrestre

### 1. *Qu'est-ce que le numérique ?*

L'audiovisuel est entré dans l'ère numérique, à l'instar de la quasi-totalité des domaines d'activité reposant sur le traitement et l'échange d'informations. Après le texte, la voix ou la photographie, les images télévisées peuvent aussi être converties en séries de nombres pour mieux se prêter aux traitements informatiques :

- au stade de la production, la numérisation permet d'exploiter la puissance de calcul des ordinateurs et la souplesse des logiciels pour le tournage, le montage et le stockage des émissions ;
- en aval, les techniques numériques permettent de profiter des avancées récentes du traitement du signal, qui fournissent aux données une meilleure résistance aux aléas de la transmission ;
- dans toute la « chaîne » de l'audiovisuel, la numérisation permet de bénéficier des baisses de coût et des accroissements de performance liés à l'emploi de composants déjà utilisés dans d'autres secteurs d'activité (microprocesseurs, mémoires, périphériques de transmission, de stockage ou d'affichage).

Ces avantages permettent d'affirmer que **la numérisation de l'audiovisuel constitue aujourd'hui une tendance de fond.**

Toutefois, dans le cas de la télédiffusion audiovisuelle, la numérisation progresse à un rythme très inégal selon les différents domaines : si **l'élaboration des programmes** recourt largement, depuis plusieurs années, aux technologies numériques, il n'en est pas de même de la diffusion et de la réception.

Dans les foyers français, quelques équipements audiovisuels numériques ont certes fait leur apparition, mais ils sont essentiellement voués à la fabrication d'images : caméscopes, consoles de jeux et surtout lecteurs de DVD connaissent aujourd'hui une expansion très rapide et acclimatent les téléspectateurs aux avantages de la numérisation, que sont la stabilité de l'image, l'amélioration du son et l'interactivité. Un nombre croissant de foyers est également équipé de décodeurs pour la **réception** des chaînes numériques du câble et du satellite. En revanche, les téléviseurs et les magnétoscopes, quels que soient leurs perfectionnements techniques, demeurent dans leur très grande majorité conçus pour l'exploitation des programmes analogiques (normes SECAM en France, PAL en Europe et NTSC aux Etats-Unis).

En effet, la **diffusion** des programmes reste dominée en France par les techniques analogiques, créées pour la transmission de la télévision noir et blanc et perfectionnées il y a plus de trente ans pour le passage à la couleur. Dès à présent, le câble et le satellite transmettent des codages numériques. Aucun obstacle technique ne s'oppose à ce qu'il en aille de même pour la diffusion hertzienne terrestre. Mais, dans

tous les cas, l'accès à la diffusion numérique suppose des investissements supplémentaires, notamment chez les téléspectateurs, qui doivent acheter les équipements appropriés (décodeurs et parfois antennes) et bien souvent solliciter un professionnel pour les installer.

Confrontée à une offre analogique simple à comprendre et simple à utiliser, car le téléviseur et le magnétoscope sont conçus pour elle, la diffusion numérique, malgré ses avantages objectifs, progresse lentement. Dans ce contexte, le passage du tout analogique au tout numérique dépasse la dimension d'une mise à niveau technologique pour se transformer en **choix stratégique délicat**.

## 2. *Qu'est-ce que la TNT ?*

Aujourd'hui, 70% des foyers français n'utilisent que la diffusion hertzienne analogique. Leur passage au numérique constitue l'aspect le plus ardu de l'évolution de la diffusion. Il est pourtant indispensable d'en étudier les conditions et les modalités, car **l'obsolescence de l'analogique rend sa disparition inévitable**.

Deux grandes voies existent, non exclusives l'une de l'autre : encourager la **migration des « téléspectateurs hertziens » vers un support déjà numérisé** (câble, satellite, ou demain internet à haut débit), ou engager la **numérisation de la diffusion hertzienne terrestre**. Cette seconde option n'est pas la moins coûteuse ; mais, dans un domaine où les comportements individuels sont d'une grande stabilité dans le temps, elle doit être prise sérieusement en considération. Elle constitue le fondement du projet de télévision numérique terrestre (TNT).

Ce projet consiste à utiliser tout ou partie des infrastructures de télédiffusion conçues pour la télévision analogique (relais et antennes) afin d'émettre des signaux audiovisuels numériques. Ceux-ci seront, pour faciliter la transition avec la situation actuelle, diffusés sur les canaux que peuvent recevoir les téléviseurs analogiques. Chaque canal pourra transmettre simultanément plusieurs chaînes, constituant ainsi un « multiplex ». En France, le nombre de chaînes par multiplex a été fixé par le CSA, à cinq ou six, selon le cas, ce qui conduit à un total de 33 chaînes ne consommant pas plus de ressource radio-électrique que les six canaux analogiques traditionnels.

Ce projet ambitieux repose sur des **normes désormais bien connues**, que les expériences étrangères ont permis d'évaluer en vraie grandeur. Il n'est toutefois pas exempt de **difficultés réelles**, qui ont longtemps conduit à une attitude prudente :

- il suppose de disposer, dans les mêmes bandes du spectre, de l'équivalent de six canaux *supplémentaires* sur une partie significative du territoire ; même si les multiplexes s'accommodent de canaux inexploitablement par les chaînes analogiques, il faudra leur dégager une place, en procédant à des **réaménagements** des canaux analogiques en activité ;
- pour permettre l'équipement progressif des foyers, les deux diffusions hertziennes (analogique et numérique) devront coexister durant plusieurs années, créant une **période de transition**, complexe et coûteuse : l'avantage de coût lié à l'adoption du tout numérique ne sera donc réellement perceptible qu'après l'extinction des émetteurs analogiques ;

- la **réutilisation des infrastructures existantes** sera en réalité loin d'être intégrale, qu'il s'agisse des émetteurs ou des antennes de réception.

## B. Le lancement de la TNT s'inscrit dans un mouvement international

### 1. Le projet français

Depuis 1995, plusieurs rapports officiels<sup>1</sup> ont étudié l'intérêt et les modalités de l'introduction de la TNT en France. A la suite d'une initiative de la majorité sénatoriale, la **loi du 1<sup>er</sup> août 2000**<sup>2</sup> a marqué le vrai point de départ du projet français.

Depuis, les pouvoirs publics sont intervenus à deux titres. D'une part, le Gouvernement a pris les **décrets** nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 (décrets n°2001-1333 du 28 décembre 2001 et n°2002-125 du 31 janvier 2002). D'autre part, et surtout, le CSA a lancé le 24 juillet 2001 **un appel à candidatures** pour l'édition de services nationaux diffusés par voie numérique hertzienne. 66 candidats se sont déclarés et, après le retrait de l'un d'entre eux, ont été auditionnés par le CSA entre le 17 juin et le 1<sup>er</sup> juillet 2002. La liste des candidats sélectionnés doit être publiée au plus tard le 31 octobre.

Le schéma défini par le législateur, qu'a complété le processus suivi par le CSA, a précisé la consistance du projet français, en **écartant certains partis**, tels que :

- réserver la TNT aux seules chaînes généralistes ;
- la réserver aux seules chaînes existantes ;
- en exclure les chaînes diffusées sur le satellite ;
- constituer une offre de programmes soit entièrement gratuite, soit entièrement payante ;
- attribuer l'usage des ressources radio-électriques à des opérateurs de multiplex regroupant plusieurs programmes et non à des éditeurs de chaînes ;
- coupler la TNT à la télévision à haute définition ;
- structurer le réseau autour de la technologie iso-fréquence (dite SFN<sup>3</sup>) ;
- utiliser la TNT pour la transmission de l'internet à haut débit.

Certains de ces choix peuvent être contestés ; d'autres devraient permettre d'éviter des erreurs commises dans certains pays.

---

<sup>1</sup> Notamment rapport de M. Philippe Levrier en 1996, rapport de MM. Jean-Marie Cottet et Gérard Eymery et livre blanc « Numérisation de la diffusion terrestre de la télévision » en 1999, rapport de M. Raphaël Hadas-Lebel en 2000.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

<sup>3</sup> Pour "single frequency network".

## *2. Un mouvement international*

L'extension de la diffusion numérique à la télévision hertzienne constitue une **tendance commune à la plupart des grands pays occidentaux**.

Aux Etats-Unis, les premières émissions de TNT ont commencé en octobre 1998. En Europe, c'est le Royaume-Uni qui a lancé le mouvement, les premières images étant diffusées en novembre 1998. La TNT a débuté dès 1999 en Espagne et en Suède, le 1<sup>er</sup> janvier 2001 en Australie, et en août 2001 en Finlande.

D'autres pays sont engagés dans le même processus. En Allemagne, une expérimentation sur la totalité de l'agglomération berlinoise, prévoyant un arrêt des émissions en mode analogique dès le printemps 2003, sera lancée le 1<sup>er</sup> novembre 2002 ; elle devrait être suivie d'opérations similaires dans d'autres Länder en 2004. Au Canada, le lancement est envisagé pour le début de 2003 ; des stations expérimentales sont déjà opérationnelles. En Italie, la diffusion a commencé dans certaines régions en 2001 ; un projet de loi élaboré en septembre 2002 confirme la volonté de généraliser la TNT, des licences définitives devant être octroyées aux opérateurs à partir de mars 2004. En Norvège, où le cadre législatif a été défini en mars 2002, les premières images sont prévues pour la fin de 2003. Aux Pays-Bas, la TNT est diffusée dès ce mois d'octobre 2002. Enfin, son lancement est prévu pour 2003 au Japon.

Dans l'ensemble de ces pays, l'intervention des pouvoirs publics se fonde sur une certitude et sur la poursuite de trois objectifs d'intérêt général.

## *3. Des objectifs d'intérêt général*

La **certitude** est celle de la disparition de la technologie analogique de diffusion. Si elle n'est pas hâtée, son échéance est imprévisible, probablement assez lointaine dans les pays où la diffusion terrestre reste largement prédominante, mais personne ne conteste que cette disparition soit certaine. En effet, la technologie analogique apparaît aujourd'hui obsolète au regard des potentialités de contenus et des perspectives de réduction des coûts qu'offre la technologie numérique. La numérisation complète de l'audiovisuel est un processus, spontané mais lent, d'éviction d'une technologie par une autre, jugée plus efficace. La TNT en est l'une des voies de développement naturelles – tout particulièrement dans les pays comme la France, où la diffusion de la télévision reste essentiellement terrestre.

Le remplacement de l'analogique par le numérique répond en même temps à **trois objectifs d'intérêt général**, qui peuvent expliquer et justifier une intervention des pouvoirs publics :

- l'avènement, pour le plus grand nombre de téléspectateurs, d'une **offre élargie** en nombre et en diversité des programmes et en richesse des services (interactivité) ;
- plus spécifiquement, le développement d'une **offre de télévision de proximité**, que ne favorisent ni la télévision analogique terrestre, ni le satellite et qui peut être encouragé par la réduction des coûts de diffusion ;

- la **rationalisation de la gestion du spectre des fréquences radio-électriques**, ressource publique rare. L'arrêt de l'analogique permet en effet de libérer certaines parties du spectre hertzien, qui pourraient être attribuées à d'autres usages, audiovisuels ou non.

Sans rien retirer à la réalité de cette troisième motivation des pouvoirs publics, il convient de préciser que ces usages ne sont pas encore clairement identifiés : il s'agit donc de préserver l'avenir. En outre, rien ne laisse aujourd'hui présager que les éventuels revenus dont l'Etat pourrait bénéficier seraient élevés<sup>4</sup>. De plus, la valorisation des fréquences libérées impliquera des opérations coûteuses de réaménagement du spectre, qui gagneraient à s'inscrire dans un cadre de concertation européen.

C'est donc dans la mesure où la TNT concourt à la disparition de l'analogique et à la réalisation des trois objectifs cités, qu'il convient de « **lui donner sa chance** ».

Cette idée est cependant souvent **mal interprétée**, à deux titres.

D'une part, certains voient dans la TNT un but en tant que tel, à dimension culturelle et industrielle. C'est oublier que la diffusion par le câble et plus encore par le satellite est aujourd'hui largement numérisée, qu'elle contribue à faire bénéficier d'une offre élargie un nombre croissant de téléspectateurs et à faire reculer la part de l'analogique. Aussi la TNT ne doit-elle pas être particulièrement « privilégiée » par rapport aux autres offres numériques. Au contraire, l'Etat se doit d'être le garant d'une **concurrence non biaisée** entre les modes de diffusion, dans la mesure où chacun de ceux-ci concourt, avec ses avantages et ses inconvénients structurels, à la numérisation des foyers. On peut rappeler à cet égard que le gouvernement britannique, fortement engagé dans une politique du tout numérique dans l'audiovisuel, n'a eu de cesse de rappeler le principe de sa **neutralité technologique** entre les trois supports numériques et n'a mis en place aucun mécanisme de soutien financier propre à la TNT.

D'autre part, donner sa chance à la TNT signifie implicitement que son succès, comme celui de tout nouveau procédé, est entaché d'**incertitudes**. Il serait en effet dangereux de confondre la tendance profonde à la numérisation de l'audiovisuel avec une quelconque inéluctabilité du succès de la TNT. Un tel succès ne peut être qu'un succès de marché, reposant sur la perception que les téléspectateurs auront de l'**intérêt comparatif des offres**, en termes de qualité et de prix. Les nombreuses difficultés, voire les échecs, rencontrés par la TNT au Royaume-Uni, en Espagne, ou en Suède, en sont la preuve patente.

---

<sup>4</sup> A cet égard, le contexte est radicalement différent de celui qui prévalait à l'époque de l'attribution des licences de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS).

## II. LE SUCCES DE LA TNT NE PEUT ETRE QU'UN SUCCES DE MARCHE

### A. Les mythes de la TNT

Les premières réflexions sur la TNT en France sont apparues dans le contexte aujourd'hui caduc de la prétendue « nouvelle économie », parfois également qualifié de « bulle internet ». La TNT suscite encore aujourd'hui de trop nombreux fantasmes, sans rapport avec la réalité de la technologie, ni surtout celle de l'économie.

L'**abondance de programmes** ne doit pas être surestimée. Certains ont évoqué, notamment lors de la discussion parlementaire de la loi de 2000, la possibilité de disposer, dans des délais très brefs, de plusieurs centaines de chaînes sur la TNT. Il convient de rappeler que la TNT ne comportera que sur trente programmes nationaux, dont sept<sup>5</sup> existent aujourd'hui en analogique hertzien, soit sensiblement moins que le câble et le satellite. Il est en revanche exact que la capacité disponible pour des programmes strictement locaux pourrait s'établir théoriquement à terme à 330 (trois par « point haut » du réseau de diffusion). Toutefois, cette capacité ne croîtra que progressivement, au fil de la mise en service des nouveaux émetteurs. Surtout, qu'il s'agisse de programmes nationaux ou locaux, cette capacité théorique ne doit pas être confondue avec la viabilité économique d'une offre élargie.

L'amélioration de la **définition de l'image** associée au numérique doit également être précisée. Elle dépend directement du débit de données par seconde attribué à chaque chaînes sur son multiplex. Compte tenu des choix français, le gain ne doit pas être assimilé à celui que permet la télévision à haute définition. Il n'est pas non plus équivalent à celui qui peut être constaté pour les meilleurs DVD, même si tout problème de parasite et d'écho est supprimé. La perception de ce gain par chaque téléspectateur dépendra directement de la qualité de la réception actuelle en analogique, c'est-à-dire du degré de perfectionnement du téléviseur et de l'antenne, ainsi que de la zone de réception. Si le **son** sera nettement amélioré, l'image ne le sera sensiblement que dans des situations de réception plus ou moins dégradée du signal analogique.

L'**universalité** de la TNT est un autre raccourci abusif fréquemment invoqué. La télédiffusion étant encore en France majoritairement hertzienne terrestre, certains en déduisent que la TNT aura nécessairement une couverture et une audience très rapidement équivalentes à celles de la télévision analogique. C'est d'ailleurs ce qui fonde largement l'idée selon laquelle l'offre – notamment gratuite – sera économiquement viable. En réalité, la couverture et l'initialisation<sup>6</sup> de la population en TNT seront des opérations coûteuses, nécessairement progressives, et qui ne pourront pas être totales sans arrêt préalable de l'analogique. En outre, le câble et le satellite continueront à progresser en pourcentage des foyers<sup>7</sup>, ce qui compromet l'idée d'une TNT « universelle ».

Par ailleurs, la TNT est souvent assimilée à la **gratuité**, par opposition au mécanisme d'abonnement qui prévaut pour le câble et pour le satellite. On rappellera simplement que, même si le législateur a marqué sa volonté de favoriser l'offre gratuite

---

<sup>5</sup> Il s'agit de TF1, France 2, France 3, Canal+, France 5, Arte et M6.

<sup>6</sup> L'initialisation recouvre l'équipement des foyers en matériels de réception numérique.

<sup>7</sup> Le marché du câble et du satellite n'est pas encore parvenu à maturité. Le nombre d'abonnés à l'un ou à l'autre a ainsi encore crû de 11% en 2001.

de programmes (c'est-à-dire financés soit par la redevance audiovisuelle, soit par la publicité), cette offre devrait être limitée à 15 chaînes<sup>8</sup>, dont 6 (autre Canal+ en clair) existent déjà. Surtout, même pour ces chaînes, leur réception sera conditionnée à l'achat ou à la location d'un décodeur ou d'un téléviseur numérique intégré, voire à l'intervention d'un installateur d'antenne. La TNT rompt donc avec l'idée culturellement ancrée dans bien des esprits selon laquelle la gratuité de la télévision hertzienne terrestre est la contrepartie du versement d'une redevance annuelle.

En outre, les avantages proprement technologiques de la TNT font l'objet d'exagérations répétées. La place exacte de l'**interactivité** ne fait pas l'objet d'un consensus. En tout état de cause, celle-ci se limitera à la capacité pour le téléspectateur de choisir des informations dans un flux de données reçues, mais comme pour le satellite, sera réduite à défaut de voie de retour opérationnelle. Au surplus, elle sera bridée par le nombre de chaînes par multiplex<sup>9</sup>. Par ailleurs, le choix initial de la technologie multi-fréquences, même s'il est défendable, ne permet pas de valoriser lors du lancement la **portabilité**<sup>10</sup>, atout spécifique de la TNT. La cartographie des zones de portabilité des 29 premiers sites montre qu'elles seront, dans certaines grandes agglomérations, limitées, voire nulles ou morcelées. Enfin, la TNT apparaît comme une technologie mal adaptée à la **mobilité**<sup>11</sup>, et les rares pays qui envisagent cette fonctionnalité ne conçoivent pas son développement en dehors de zones très limitées, comme les autoroutes.

Enfin, le **calendrier** effectif de la TNT, tel qu'il peut être aujourd'hui estimé, sera plus long que ce qui a longtemps été affirmé. Sans ironie, on peut rappeler que beaucoup escomptaient la diffusion des premières images pour la fin de 2003, après l'avoir attendue pour la fin de 2002 et que le réalisme impose de n'envisager aucune date antérieure à la fin de 2004. Le calendrier prévisionnel est détaillé en annexe au présent rapport.

## **B. Une conjoncture moins favorable**

### ***1. La conjoncture économique***

La **conjoncture économique** générale, moins favorable qu'à l'été 2000, constitue un frein objectif à un succès rapide de la TNT. Les ressources publicitaires, déterminantes pour la viabilité de l'offre gratuite nouvelle, sont fortement corrélées à la croissance de l'économie. On a toujours observé qu'elles sur-réagissent, à la hausse comme à la baisse, aux fluctuations de l'activité. Les estimations pour la publicité à la télévision sont encore très prudentes pour 2003 et 2004.

---

<sup>8</sup> Le CSA a estimé que la répartition entre gratuit et payant devrait conduire à un équilibre entre les deux types de services, soit environ 15 chaînes gratuites et 15 chaînes payantes.

<sup>9</sup> Le nombre final de chaînes par multiplex, pour l'instant fixé à cinq ou six, jouera ainsi un rôle déterminant dans la capacité effective des chaînes à développer des services interactifs.

<sup>10</sup> La portabilité recouvre la faculté de regarder la télévision en différents points d'une habitation sans être dépendant du raccordement à une antenne fixe. Elle dépend directement de la distance à l'émetteur et de la puissance de celui-ci. Elle est précieuse en habitat collectif.

<sup>11</sup> La mobilité permet de regarder la télévision tout en se déplaçant, par exemple à l'usage des passagers d'un véhicule.

Par ailleurs, l'introduction de la TNT risque d'intervenir dans un **contexte audiovisuel fragile**. Le modèle économique des câblo-opérateurs peine toujours à assurer son équilibre, en dépit du doublement du nombre des prises dans les dix dernières années, ainsi que de la croissance du chiffre d'affaires global d'environ 10 % par an sur la période récente. Les opérateurs du satellite se trouvent dans une situation relativement meilleure, qu'il s'agisse de CanalSatellite ou de TPS. Cette difficulté générale à atteindre le seuil de rentabilité pour les opérateurs du câble et du satellite se traduit par une pression forte sur la rémunération des éditeurs des chaînes présentes sur ces supports, en particulier sur celles des chaînes thématiques dont l'audience demeure extrêmement faible. Si tout pronostic est hasardeux, notamment en raison de la rareté de l'information publiée par les entreprises, force est de constater que le contexte actuel est plus celui d'une **rationalisation** du paysage audiovisuel – essentiellement par la disparition et le regroupement de chaînes thématiques – que d'une dynamique de diversification et d'élargissement de l'offre.

## *2. Les « moteurs » escomptés pour la TNT*

Trois éléments étaient jusqu'à récemment présentés comme des garanties du succès de la TNT : la migration des abonnés de Canal+, l'extension de l'offre du service public et l'ouverture des secteurs interdits de publicité à la télévision.

**Canal+** était regardé comme le distributeur naturel, voire évident, de la TNT. Du point de vue du groupe Vivendi Universal, cette activité devait lui permettre d'accéder aux logements collectifs, où le satellite peine à se développer, et de conserver ses 2,8 millions d'abonnés analogiques ; du point de vue des autres éditeurs candidats à la TNT, le passage de ces abonnés au numérique devait contribuer fortement à l'initialisation. A la date de rédaction du présent rapport, des doutes peuvent être émis quant à la volonté de Canal+ de s'engager dans la distribution de la TNT. Ils tiennent aux difficultés du groupe Vivendi Universal, qui pourraient remettre en cause les investissements nécessaires à cette distribution, ainsi qu'à une hésitation à commercialiser des chaînes concurrentes de celles du groupe. De plus, la TNT ne constitue pas l'unique stratégie de développement possible pour Canal+.

L'ambition de faire du **service public** un moteur de la TNT justifiait le dédoublement du canal dédié à France 5 et à Arte, ainsi que l'attribution de trois canaux pour de nouvelles chaînes. Ces projets devaient reposer sur le versement d'une dotation en capital de 150 millions d'euros et une légère augmentation de la redevance audiovisuelle. Aujourd'hui, les pouvoirs publics s'interrogent, dans un contexte budgétaire tendu, sur l'opportunité d'un développement aussi important et sur le caractère incitatif des projets présentés par France Télévisions.

Enfin, l'ouverture des quatre **secteurs interdits** à la publicité télévisée – presse, cinéma, édition littéraire et surtout distribution – a longtemps été perçue comme devant accompagner le lancement de la TNT. Cette question, dont les enjeux vont bien au-delà, doit faire l'objet d'une concertation, annoncée par le Gouvernement en septembre 2002. Pour les tenants de cette ouverture, rien ne permet d'affirmer que la concertation conduira à une décision rapide, même compte tenu de la procédure engagée par la Commission européenne.

## C. La TNT devra trouver sa place face à l'offre existante et à venir

### 1. La complémentarité des supports de diffusion ne peut être que partielle

La notion de complémentarité des supports de diffusion est souvent avancée au crédit de la TNT. La complémentarité serait d'abord **géographique**, la TNT apparaissant plus particulièrement adaptée aux agglomérations non câblées et aux zones de bonne réception analogique, les autres zones étant mieux couvertes par le satellite. Elle serait également **commerciale**, car l'offre de programmes sera plus réduite. Aussi certains envisagent-ils déjà que l'offre de TNT payante prenne la forme d'un bouquet moins cher que ceux du câble et du satellite (environ 10 euros). La complémentarité peut enfin être celle des **usages**. On peut ainsi penser que la TNT, si elle s'accompagne de la portabilité, intéressera les foyers au titre du deuxième (voire du troisième) téléviseur. En effet, le raccordement de l'ensemble des postes d'un foyer au câble ou à l'antenne satellite peut s'avérer complexe et onéreux.

Les exemples étrangers donnent toutefois à penser que cette complémentarité **n'est pas aussi évidente** que certains l'affirmaient initialement. Le marché du câble et du satellite n'étant pas arrivé à maturité en France, la TNT s'inscrit dans un paysage où les positions concurrentielles sont évolutives. En raison du choix des premiers sites d'émission, la TNT couvrira immédiatement des bassins de population également raccordés aux réseaux câblés et se heurtera aussi à l'offre du satellite, qui couvre la quasi-totalité du territoire. Commercialement, en réaction à une offre à bas prix sur la TNT, les opérateurs du câble et du satellite pourraient proposer à leur tour un bouquet peu étoffé et peu onéreux, en tirant parti de coûts de diffusion technique structurellement inférieurs<sup>12</sup>. Si le positionnement de l'offre payante est plus « haut de gamme » (fort contenu *premium* – sport et cinéma –), les tentatives d'acquisition des principales exclusivités porteuses d'audience risquent d'affecter leur rentabilité, en raison de la concurrence avec les opérateurs déjà présents (TPS, Canal+, CanalSatellite).

Le **Royaume-Uni** a donné ainsi l'exemple d'une concurrence frontale entre TNT et satellite. La distribution de la TNT, emmenée par l'opérateur de trois des six multiplexes (ITV Digital), a été un relatif succès commercial (plus d'un million de décodeurs vendus) mais au prix d'un désastre financier qui s'est soldé par l'arrêt de ces multiplexes. La composition d'une offre payante attractive, forte en contenus *premium*, a été coûteuse en acquisition de droits et a dû être soutenue par une politique commerciale agressive, engendrant une guerre des prix avec l'opérateur de bouquet satellite (BskyB). Contraint de fournir également les décodeurs à titre gratuit, ITV Digital a dû cesser ses opérations en avril 2002. La TNT sera relancée à la fin du mois d'octobre 2002<sup>13</sup>, mais sur une base entièrement gratuite, à faible contenu en sports et en cinéma. Elle vise désormais une cible de téléspectateurs aux antipodes de celle de l'opérateur satellite : les plus réticents à la notion de télévision payante. Grâce à sa

---

<sup>12</sup> Le coût annuel de diffusion d'une chaîne numérique peut être estimé, pour la TNT, à 2 millions d'euros pour 50% de la population et de 4,5 à 5 millions d'euros pour 75% ; pour le satellite, à 0,8 millions d'euros. Les coûts de diffusion en TNT sont néanmoins de 6 à 8 fois inférieurs à ceux de la télévision hertzienne analogique.

<sup>13</sup> Les trois multiplexes concernés ont été réattribués par l'Independent Television Commission à un consortium entre la BBC, BskyB et Crown and Castle, diffuseur technique. Ils lanceront le 30 octobre une nouvelle offre, baptisée Freeview, qui servira *de facto* de marque ombrelle aux trois autres multiplex.

participation à la TNT, BSkyB limitera tout risque de cannibalisation de sa clientèle et s'ouvrira même une nouvelle voie de développement.

En **Espagne**, les déboires de l'opérateur de TNT, Quiero TV, sont à relier à la faiblesse de l'offre (20 chaînes thématiques payantes), insuffisamment attractive au regard de l'offre satellitaire, mais surtout de l'offre hertzienne analogique existante. Quiero TV n'a pu convaincre qu'environ 130 000 foyers de s'abonner.

La **Suède** et l'**Australie** donnent deux autres exemples d'échec commercial de la TNT. En Suède, le nombre d'abonnés est estimé à 100 000, soit en-deçà des prévisions. En Australie, un an et demi après les premières émissions de TNT, seuls 15 000 foyers se sont équipés en récepteurs.

Il ne faut pas tirer de conclusion hâtive de ces insuccès. Ils appellent des analyses approfondies, car les causes en sont multiples, dans des contextes qui ne sont pas pleinement comparables à celui de la France. Ils illustrent cependant le fait que la voie est étroite entre une **offre insuffisamment attractive** pour faire migrer les téléspectateurs de la télévision hertzienne analogique et une offre plus compétitive, qui échappe difficilement à un **processus de concurrence** avec le satellite, voire le câble.

## *2. Des incertitudes sur les ressources*

Théoriquement, la TNT peut s'appuyer sur un public potentiel important, celui de la télévision analogique hertzienne. Il reste qu'elle devra conquérir ce marché naturel, dont la part décroît lentement sous l'effet du développement du câble et du satellite.

La **viabilité économique** de la TNT est très difficile à prévoir. Aucune étude d'ensemble ne permet d'apporter une réponse pleinement satisfaisante, notamment parce que les hypothèses retenues apparaissent aujourd'hui trop optimistes.

Quatre éléments affecteront de manière décisive cette viabilité :

- la couverture de la population ;
- le rythme d'initialisation du parc de décodeurs et de téléviseurs intégrés ;
- la capacité des chaînes à susciter une audience ;
- l'évolution du marché publicitaire.

Pour les chaînes payantes, la demande est partiellement comblée par une offre déjà abondante, largement numérisée, au regard de laquelle celle de la TNT pourra sembler limitée.

Quant à l'offre gratuite, elle est subordonnée à une croissance vigoureuse et continue des ressources publicitaires, du moins dans les premières années. Soulignant que le marché publicitaire est structurellement plus étroit en France qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne<sup>14</sup>, certains escomptent que l'augmentation du nombre de chaînes, en accroissant les espaces publicitaires, augmentera mécaniquement les ressources du secteur. La prudence doit cependant être de mise, car il ne faut pas exclure que la hausse

---

<sup>14</sup> En 1999, la part des dépenses publicitaires dans le PIB s'est élevée à 2% en France, contre 2,3% en Allemagne et 2,2% au Royaume-Uni.

du nombre de plages publicitaires ait pour contrepartie la baisse des tarifs des écrans à forte audience. Au demeurant, les annonceurs privilégient traditionnellement les médias disposant d'une audience élevée et régulière, ce qui peut pénaliser la TNT à ses débuts. Néanmoins, la TNT devrait permettre l'accès à la publicité télévisée d'annonceurs, notamment de moyennes entreprises, qui en sont aujourd'hui exclus en raison de son coût élevé.

Par ailleurs, la viabilité d'une chaîne de la TNT, gratuite ou payante, sera nécessairement **plus incertaine pour les chaînes entièrement nouvelles, que pour les chaînes existantes**. Pour ces dernières, l'accès à la TNT permettra une exposition supplémentaire, moyennant un surcoût de diffusion (environ deux millions d'euros pour 50% de la population couverte).

En tout état de cause, le succès reposera avant tout sur le **rapport qualité/prix** comparé à celui de l'analogique, du câble et du satellite. Or la TNT dispose d'**atouts** :

- par rapport à la diffusion hertzienne analogique, la TNT améliorera la qualité de réception et accroîtra le nombre des programmes ;
- par rapport au câble, elle bénéficiera de coûts de déploiement moins élevés dans les logements, collectifs et surtout individuels, où le câble n'est pas déjà présent ;
- par rapport au satellite, elle accèdera plus aisément aux habitations collectives urbaines, et permettra de recourir à des antennes plus discrètes que les paraboles ; elle permettra en principe de desservir certaines des habitations inaccessibles au satellite<sup>15</sup>. Elle pourra présenter de réels avantages de coûts pour la diffusion de chaînes locales, du moins sur un territoire correspondant à une agglomération et ses alentours ;
- si la portabilité est réalisée à terme, la TNT assurera en outre l'accès aux programmes sans connexion à un fil d'antenne, avantage important par rapport au câble et au satellite, et permettra d'équiper en téléviseurs plusieurs pièces du foyer sans contrainte.

Enfin, le nombre de chaînes que peut diffuser la TNT n'est aujourd'hui limité que par le nombre des multiplexes qui lui sont attribués, et par le nombre des chaînes par multiplex. A terme, après l'arrêt des émissions analogiques, et sauf nouvelle affectation à d'autres usages, la réutilisation des canaux libérés permettrait d'**accroître sensiblement le nombre des chaînes** diffusées.

---

<sup>15</sup> Il s'agit des logements situés dans la zone d'ombre créée en ville par un édifice ou, dans certaines vallées, par un relief élevé situé au sud.

### **3. Peut-il y avoir concurrence d'autres technologies ?**

La réussite de la TNT dépendra aussi du délai de l'émergence de nouvelles technologies concurrentes pour le transport de programmes audiovisuels et de services associés.

Les développements technologiques futurs incluent bien sûr les améliorations prévisibles du câble et du satellite. Mais, si une « rupture technologique » devait se produire, la plus probable se situerait dans le domaine de l'**internet à haut débit**, susceptible de devenir à terme un mode de diffusion audiovisuelle.

Les vecteurs de distribution de l'internet à haut débit sont nombreux, car la numérisation rend tous les supports rapides aptes à son transport ; en outre, les contenus diffusés sur l'internet n'étant aujourd'hui soumis à aucun quota de production ou de diffusion, certains opérateurs pourraient y trouver un avantage économique.

Parmi les technologies utilisables, celles qui sont susceptibles de se déployer un jour à grande échelle sont l'ADSL<sup>16</sup> et l'UMTS<sup>17</sup> :

- la norme **UMTS** ne permet pas d'assurer en permanence un débit suffisant pour alimenter plusieurs postes de taille conventionnelle dans la zone desservie par un même émetteur. Mais son usage audiovisuel reste envisageable sur des écrans de taille réduite, en situation de mobilité. L'UMTS peut ainsi offrir un substitut viable à la diffusion de la TNT en mobilité, notamment pour tous les programmes à la demande ;
- l'**ADSL** permet d'assurer des débits par chaîne qui restent actuellement quatre fois moindres que ceux du projet de TNT, mais l'usage de codages différents pourrait permettre de pallier ce handicap. Il n'est donc pas exclu que l'ADSL puisse contribuer à la diffusion numérique audiovisuelle des foyers. Or sa diffusion potentielle est large, en particulier dans les agglomérations, puisque toutes les prises téléphoniques situées à faible distance d'un commutateur peuvent y accéder. Cette technologie reste limitée aujourd'hui par son coût d'usage<sup>18</sup>, qui la place nettement en dehors du marché audiovisuel. Mais la possibilité d'accéder par un même abonnement au téléphone, à l'internet et à des programmes de télévision pourrait, à terme, rendre cette technologie plus concurrentielle.

Les chances de succès de ces deux technologies dans le domaine de l'audiovisuel sont encore très incertaines. Néanmoins, la TNT bénéficie aujourd'hui d'une « fenêtre » d'opportunité d'une durée indéterminée, entre l'obsolescence de la technologie qui la précède et l'essor de celles qui lui succéderont. Dans un environnement où les innovations se succèdent à une cadence accélérée, la TNT, dont

---

<sup>16</sup> L'ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) permet un accroissement considérable du débit transmis sur les lignes téléphoniques fixes conventionnelles grâce à un équipement spécifique installé dans le central téléphonique et chez l'abonné.

<sup>17</sup> L'UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System*) constitue la troisième génération de la téléphonie mobile, avec des possibilités élargies en matière de transmission de données.

<sup>18</sup> Plusieurs opérateurs de télécommunication proposent en effet des offres allant de 0,1 à 1 Mbits/s, pour des tarifs allant de 30 à 80 € par mois, mais seule l'option la plus chère serait adaptée à la diffusion de télévision. Fin 2001, environ 700 000 foyers étaient connectés à l'ADSL.

les normes se sont stabilisées au niveau européen entre 1993 et 1997, **ne devrait pas être soustraite plus longtemps à l'épreuve du marché.**

### III. LES LACUNES DU PROCESSUS DE DECISION

#### A. La loi du 1<sup>er</sup> août 2000 : un régime juridique complexe et imparfait

La TNT a été un substitut trouvé dans l'urgence à certaines dispositions du projet de loi sur l'audiovisuel initialement bâti par le précédent Gouvernement. Les délais de rédaction du projet, sur ce point, ont été particulièrement contraints. Les débats parlementaires ne se sont pas déroulés sur la base d'une connaissance suffisante des complexités techniques qu'il fallait surmonter.

De surcroît, le décret définissant les conditions du « must-carry » des chaînes de la TNT sur les autres supports de diffusion n'a été publié que le 1<sup>er</sup> février 2002. Le CSA a ainsi été fort logiquement contraint de reporter l'appel à candidatures pour l'attribution des services nationaux de TNT, compte tenu du caractère déterminant de cette obligation pour l'économie globale du secteur.

Le dispositif législatif et réglementaire régissant la TNT appelle certaines réserves.

En posant le principe d'une attribution des autorisations chaîne par chaîne à des éditeurs et non pour tout un multiplex à des distributeurs commerciaux, le législateur a été contraint de créer une **catégorie supplémentaire d'opérateurs** chargés de l'assemblage du signal sur les multiplexes et des relations avec le diffuseur technique.

Les textes sont très flous sur les modalités pratiques de la **distribution commerciale**. Comme le relevait déjà le rapport établi par M. Jérôme Gallot<sup>19</sup> en février 2002, « *le corpus législatif et réglementaire applicable à la TNT ... est particulièrement silencieux sur les aspects liés à la distribution, notamment la distribution commerciale des programmes* ».

Cette carence tient à **la construction de la loi**, centrée sur les éditeurs de chaînes. Le CSA est presque investi de la responsabilité de composer les bouquets de la TNT, pour les chaînes gratuites comme pour les chaînes payantes, alors que ce rôle, pour le câble comme pour le satellite, est assumé par le distributeur commercial. Ses choix vont très largement déterminer l'attrait réel de l'offre pour les téléspectateurs.

Dans le même temps, le mode d'attribution des autorisations contribue à figer la composition de l'offre, pour toute la durée des autorisations (10 ans). En outre, il entraîne une indétermination sur toute la suite du processus : notamment la constitution des multiplexes, qui sera plus ou moins aisée selon les choix du CSA et les modalités de la distribution des chaînes gratuites ou payantes. Ainsi, l'approche retenue

---

<sup>19</sup> « La télévision numérique terrestre : enjeux et modalités de mise en œuvre au regard des règles de concurrence, notamment au travers de la question de la distribution », rapport sur la mission confiée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à M. Jérôme Gallot, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, février 2002.

a été très « scolaire », allant, dans l'ordre, de l'éditeur de chaîne au distributeur. Elle conduit à une situation où les ressources seront attribuées sans certitude que l'offre pourra s'organiser. Il aurait sans doute été préférable soit de procéder à une attribution de fréquences à des multiplexes déjà organisés, soit encore d'opter pour un procédé moins administré, c'est-à-dire partant du distributeur. Disposant de fréquences, celui-ci aurait ainsi organisé, selon une logique commerciale, la composition des offres gratuites et payantes en multiplexes cohérents et compte tenu de l'étendue du territoire couvert par chacun. Une telle solution n'aurait d'ailleurs pas empêché le CSA d'exercer un contrôle sur les contenus (reprise des chaînes analogiques existantes, équilibre payant/gratuit, etc.).

## **B. Les insuffisances de la concertation**

### ***1. Les aspects technologiques ont été insuffisamment examinés***

L'insuffisance de la concertation entre les partenaires du projet (éditeurs, producteurs, distributeurs, diffuseurs, industriels, ministères, CSA) se manifeste principalement pour la question essentielle des **réaménagements de fréquences analogiques**. L'importance de cette question a été négligée, en termes tant financiers qu'organisationnels. Compte tenu des partis adoptés, ces réaménagements n'ont été révélés dans toute leur ampleur qu'au mois de mars 2002.

#### ***a. Les choix structurants auraient dû être mieux discutés***

Deux principes d'organisation du réseau de diffusion ont été envisagés :

- **l'architecture multifréquences** (MFN, *Multiple Frequency Network*) reproduit l'organisation du réseau analogique, avec ses contraintes<sup>20</sup>. Une fois les canaux de diffusion attribués aux émetteurs les plus puissants, les émetteurs secondaires, pour éviter tout brouillage, ne reçoivent plus disposer que des autres canaux. La construction progressive du réseau se fait ainsi par zones de couverture décroissantes. La détermination des canaux des émetteurs les moins puissants devient rapidement ardue, car le nombre de canaux disponibles se réduit très vite. Cette planification exige une coordination nationale, qui seule permet de réétudier l'agencement des fréquences supérieures en cas d'impossibilité de couverture de certaines zones ;
- **l'architecture isofréquences** (SFN, *Single Frequency Network*) utilise au contraire pleinement les propriétés de la diffusion numérique : en choisissant bien les paramètres techniques (notamment position et puissance de l'émetteur), un émetteur numérique peut, pour un programme donné, utiliser le même canal que les émetteurs contigus, sans risque de brouillage pour les téléspectateurs. En principe, pour un relief peu accidenté et avec une répartition bien calculée des émetteurs, il devient ainsi possible d'affecter un seul canal par multiplex pour **l'intégralité** d'une région ou d'un pays. Chaque opérateur de multiplex est ainsi libre de l'implantation de ses émetteurs tant qu'il respecte la fréquence attribuée.

---

<sup>20</sup> L'architecture MFN s'impose en effet pour la planification de réseaux terrestres analogiques.

En réalité, ces deux principes d'organisation ne sont **pas exclusifs** l'un de l'autre : plusieurs expérimentations ont ainsi clairement fait la preuve qu'une architecture MFN peut être utilement complétée par des organisations isofréquences dans certaines zones (villes, vallées, zones frontalières) ; à l'inverse, la planification SFN pure (un seul canal par multiplex pour l'intégralité d'un pays) ne résiste pas aux difficultés du relief et au coût d'une implantation systématique de nouveaux relais : des fréquences sont donc nécessaires pour franchir certains obstacles, ce qui impose de nouveau l'intervention d'une autorité de planification.

Pour accélérer le déploiement de la TNT, le CSA a porté son choix sur une **architecture en MFN** ; 110 sites ont ainsi été retenus pour une couverture qui varie, selon les estimations, entre 70 et 85 % de la population. Toutefois, le débat entre les diffuseurs reste vif quant au choix de ces sites. En effet, leurs caractéristiques conditionnent fortement la sélection des émetteurs secondaires. Au-delà du choix des tout premiers sites (24 sites semblant aujourd'hui incontestables sur les 29 planifiés pour la première phase), il serait nécessaire qu'un tel débat puisse être abordé **en toute transparence**, au sein d'une instance de concertation et de coordination, afin de garantir à tous les diffuseurs le libre accès aux données techniques publiques.

Ainsi les principes d'organisation retenus continuent-ils d'entraver l'ouverture à la concurrence des activités de diffusion télévisuelle. La position prépondérante de TDF pourrait s'en trouver renforcée et les espoirs d'une diminution des coûts de diffusion consécutive à l'entrée d'autres diffuseurs sur le marché risqueraient de s'évanouir. Cette situation peut encore être corrigée si des mesures appropriées sont mises en œuvre pour le choix des prochains sites. **Il est donc rappelé une nouvelle fois l'importance et l'urgence d'une clarification des relations entre TDF et les services techniques du CSA.**

#### *b. La planification des fréquences n'est pas achevée*

Le travail de planification des fréquences en vue du lancement de la TNT est en cours de réalisation par les services techniques du CSA, allocataire et gestionnaire du spectre des fréquences affecté au secteur audiovisuel. La planification recouvre deux types d'opérations :

- l'identification des fréquences numériques, qui seront utilisées par les multiplexes de la TNT ;
- l'identification des fréquences analogiques à déplacer et de leurs canaux de remplacement<sup>21</sup>.

S'agissant des **fréquences numériques**, le CSA en a publié la liste pour les 29 premiers sites d'émission, en annexe à l'appel à candidatures du 24 juillet 2001 ; il en a publié la liste pour les 30 sites suivants le 3 avril 2002. Cette seconde liste demeure toutefois incomplète, en ce que près de la moitié des fréquences indiquées n'est pas présentée comme définitive, en raison de la nécessité de procéder à certaines vérifications et à des coordinations avec les pays frontaliers.

---

<sup>21</sup> L'activation de canaux numériques suppose de leur dégager une place parmi les canaux analogiques déjà actifs, afin d'éviter tout brouillage. De ce fait, il est nécessaire de modifier certains canaux attribués aux programmes analogiques.

S'agissant des **fréquences analogiques** à réaménager, le CSA s'était engagé dans l'appel à candidatures à en publier au plus tard le 31 octobre 2001 la liste intégrale. A la date de rédaction du présent rapport, cette liste demeure partielle. En premier lieu, le **nombre** des réaménagements nécessaires s'est avéré délicat à déterminer : en novembre 2001, le CSA l'estimait à 800 ou 900 ; en janvier 2002, cette estimation a été portée à 1 400, puis à 1 500 en mars 2002. En second lieu, l'**identification** précise des fréquences à réaménager et des canaux de substitution a peu progressé. En février 2002, une liste de 261 fréquences à réaménager a été établie, mais seuls 29 nouveaux canaux y étaient identifiés. Aujourd'hui, si aucune liste complémentaire n'a été rendue publique, on peut estimer qu'entre 60 et 90 dossiers de réaménagement sont prêts, sur un total estimé de 550 pour les 29 premiers sites, couvrant environ 50% de la population. Si les moyens nécessaires ne sont pas donnés sans délai (il suffirait de recruter quelques techniciens pour cette période de transition), la projection tendancielle de ce rythme conduirait à ce que la planification des 550 premiers réaménagements soit achevée pour la fin 2003 ou la mi-2004.

*c. Le coût et l'ampleur des opérations préalables au lancement effectif de la TNT ont été sous-estimés*

Indépendamment de l'installation d'émetteurs numériques et de l'achat ou de la location de récepteurs numériques par les téléspectateurs, la mise en œuvre de la planification des fréquences suppose deux types d'opérations.

? Le **réaménagement** lui-même implique d'informer la population, puis de cesser le jour convenu l'émission d'une chaîne sur son canal actuel. Les téléspectateurs doivent alors rechercher le nouveau canal d'émission sur leur téléviseur et leur magnétoscope<sup>22</sup>. Certains téléspectateurs peuvent être déroutés par cette opération ; dans certains cas, l'antenne, trop sélective, peut n'être plus adaptée à la nouvelle fréquence ; dans les immeubles collectifs, un réglage de l'installation commune peut s'avérer nécessaire. Dans ces trois cas, l'intervention à domicile d'un professionnel sera indispensable.

Les téléspectateurs « réaménagés » seront essentiellement ceux qu'alimentent des émetteurs secondaires. Ils sont donc aussi peu susceptibles de recevoir la TNT dans les premières phases de déploiement.

Au total, c'est **de 850 000 à 1,7 millions de foyers** (2 à 4 millions de personnes) qui seront concernés. Un nombre aussi élevé impose une organisation rigoureuse, qui doit porter sur les deux volets des opérations :

- les interventions sur les émetteurs existants ;
- l'information, l'aide au diagnostic et les interventions éventuelles auprès des usagers.

La mise en œuvre de ce processus est subordonnée à la connaissance des résultats de **l'expérimentation des 17 premiers réaménagements** dans la région de

---

<sup>22</sup> Cette opération est en tout point comparable à celle qu'effectuent la plupart des téléspectateurs lors de la mise en service d'un téléviseur ou d'un magnétoscope.

Rennes<sup>23</sup>, qui permettra de mesurer les perturbations sur la réception et d'en déduire la meilleure méthode pour mener à bien des réaménagements dans les mois à venir. Un rapport d'étape est attendu pour décembre 2002. Il sera déterminant pour fixer un coût raisonnable pour l'ensemble de l'opération.

Au mois de juin 2002, l'estimation du coût global allait de 45 à 300 millions d'euros. Plusieurs paramètres déterminent le chiffrage définitif :

- le nombre exact des foyers, qui restera du domaine de la conjecture tant que les fréquences à modifier ne seront pas toutes connues ;
- l'intensité de la communication préalable (publipostage, radio, presse locale) ;
- le nombre de foyers qui ne seraient pas aptes à régler spontanément téléviseurs et magnétoscopes (même si les systèmes de recherche automatique de chaînes se généralisent) ;
- la proportion des antennes vétustes ou inadaptées ;
- le coût moyen des interventions, selon les catégories d'actes ;
- le type de maîtrise d'œuvre retenue pour la coordination du projet, aux niveaux national et régional.

Devant ces incertitudes, et sans attendre les résultats de l'expérimentation, l'Agence nationale des fréquences s'est efforcée de modéliser les coûts attendus.

**Le coût de l'intervention sur les émetteurs** paraît relativement bien cerné et devrait s'établir **entre 26 et 31 millions d'euros**<sup>24</sup>.

En revanche, des incertitudes subsistent quant au **coût de l'intervention chez les particuliers**<sup>25</sup>, et notamment sur sa part la plus onéreuse, constituée des déplacements à domicile et des remplacements d'antennes inadaptées. Il paraît ainsi raisonnable, par référence aux opérations routinières de maintenance du réseau, de situer le coût de ces travaux **entre 18 et 53 millions d'euros TTC**.

**Selon ces informations, le coût total des 1 500 réaménagements devrait ainsi se situer entre 44 millions d'euros et 84 millions d'euros TTC.**

? D'autre part, les antennes de certains usagers devront être adaptées **pour recevoir les émissions numériques**.

Une étude du SIMAVELEC<sup>26</sup> tend à montrer que des travaux d'adaptation des antennes devront être envisagés dans environ 30 % des maisons individuelles et 50 % des immeubles collectifs. Ils représenteront un coût supplémentaire à la charge des téléspectateurs désireux d'accéder aux nouveaux programmes.

---

<sup>23</sup> Cette expérimentation, d'un coût total maximum de 2 millions d'euros, couvre une population d'environ 80 000 habitants. Elle comporte une part de 404 000 euros pour la modification des émetteurs, le solde étant prévu pour l'information des foyers, le diagnostic des dysfonctionnements et le coût, encore à déterminer, des interventions à domicile.

<sup>24</sup> L'estimation initiale de TDF situe le coût de ces adaptations entre 26 et 35 millions d'euros TTC ; une évaluation de l'Agence nationale des fréquences aboutit à la fourchette de 26 à 31 millions d'euros TTC.

<sup>25</sup> Pour la partie concernant les foyers, cela comprend notamment l'information préalable des téléspectateurs, le fonctionnement continu d'une cellule d'information et de diagnostic (*hot-line*), la planification et la réalisation des déplacements à domicile.

<sup>26</sup> Syndicat des industries de matériels audiovisuels électroniques.

#### *d. Les expérimentations n'ont pas été assez discutées*

De nombreux interlocuteurs ont fait ressortir le manque de données expérimentales sur le fonctionnement de la TNT en France. Les points qui font l'objet des plus grandes interrogations, outre l'architecture, les réaménagements et l'adéquation des antennes, sont la capacité de certains multiplexes à porter six chaînes, l'impact des nouvelles émissions sur la réception des chaînes existantes, la possibilité de recourir à des réémetteurs de zone (*gap-fillers*) permettant de combler une zone d'ombre ponctuelle.

Les auditions ont pourtant mis en évidence l'existence d'un **très grand nombre d'études techniques**, souvent fouillées. En effet, de nombreuses expériences ont été menées sur divers aspects cruciaux de la TNT : l'adéquation des antennes collectives, la réception en mobilité, la diffusion locale à caractère événementiel, l'usage des réémetteurs de zone, les brouillages entre canaux, la réception en portabilité, la couverture des zones frontalières, les architectures locales SFN, l'organisation des réaménagements par les populations, le brouillage des réseaux câblés, etc. La plupart de ces analyses, soumises au CSA, sont restées couvertes par le secret des affaires. **Ce n'est pas là le moindre des paradoxes du projet français de TNT, qui fait de l'une des technologies les mieux connues des ingénieurs la plus opaque pour l'ensemble des acteurs.**

#### *2. Une évolution incertaine*

Le projet de la TNT se trouve aujourd'hui dans une situation tout à fait singulière. Avant le 31 octobre 2002, le CSA va sélectionner les candidats avec lesquels il se proposera de conclure une convention préalable à l'autorisation d'usage des fréquences. En revanche, le déroulement des étapes suivantes est empreint d'interrogations.

La signature des **conventions** entre le CSA et les éditeurs peut être entravée ou retardée par la question du coût des réaménagements de fréquences, qui n'avait guère été intégrée par les candidats dans leur plan d'affaires.

Le **réaménagement** effectif des fréquences analogiques existantes peut se heurter à la résistance de certains opérateurs, fondée sur des considérations financières et techniques (risques d'interruption ou de brouillage de la réception). TF1 a d'ores et déjà déposé deux recours contentieux auprès du Conseil d'Etat pour contester la décision du CSA prévoyant le changement des canaux qui lui sont assignés, ainsi que la décision prononçant, dans le cadre de l'expérimentation de Rennes, la substitution de quatre fréquences attribuées à TF1.

La double question de la **maîtrise d'ouvrage** et de la **maîtrise d'œuvre** des opérations de réaménagement demeure posée.

La mise en place des **multiplexes** pourra se heurter aux différences de couverture entre les six multiplexes. En outre, rien ne garantit que la sélection faite par le CSA permettra à chacun des candidats d'être diffusé sur un multiplex lui convenant, c'est-à-dire comportant des éditeurs de chaînes ayant le même projet de développement.

Enfin, les **conditions de distribution** sont totalement inconnues. Cette activité comporte d'une part la fourniture des décodeurs et d'autre part la souscription des abonnements aux chaînes cryptées. L'attention s'est jusqu'ici focalisée sur la distribution des chaînes payantes, pour laquelle le groupe Canal+ était pressenti en raison de son expérience dans la gestion d'un parc d'abonnés. C'est dans cette optique que M. Gallot a rédigé son rapport, pour préciser les conditions dans lesquelles la TNT pourrait être confiée à un distributeur unique. Les hésitations de Canal+ à s'engager effectivement, tandis qu'aucun autre distributeur n'a récemment fait officiellement part de ses intentions, hypothèquent la perspective de la distribution. Par ailleurs, la réflexion sur les modalités de la vente de décodeurs pour les téléspectateurs ne souhaitant pas recevoir de chaînes payantes n'a guère progressé, alors qu'elle constitue un élément essentiel de l'équation économique des chaînes gratuites.

Dans ces conditions, **divers scénarios** peuvent être envisagés une fois les candidats sélectionnés par le CSA. Les deux extrêmes sont les suivants :

- dans un scénario minimum, la sélection n'entraîne pas d'accélération dans la mise en route du projet. A l'une des étapes suivantes, éventuellement dès celle de la signature des conventions, des blocages sérieux se manifestent. Ils peuvent avoir plusieurs causes : soit des controverses sur la participation aux dépenses de réaménagement des fréquences analogiques, soit la difficulté à coordonner les souhaits des éditeurs pour la constitution des multiplexes, soit une attitude de grande prudence des éditeurs face aux risques économiques associés à la TNT, soit enfin parce qu'aucune offre sérieuse de distribution commerciale ne s'exprime. La TNT risque alors d'entrer dans une phase de mortes eaux, d'une durée difficilement prévisible ;
- dans un scénario opposé, l'attribution des fréquences permet l'enclenchement d'une dynamique vertueuse de résolution des problèmes. L'identification des éditeurs permet pour la première fois d'entrer dans le vif du sujet : les négociations pour la constitution des multiplexes commencent ; le contenu de l'offre payante est connu, ce qui incite des distributeurs à se manifester ; des discussions s'engagent avec la grande distribution pour assurer un large accès à l'offre gratuite.

Naturellement, tous les scénarios intermédiaires sont possibles.

#### **IV. QUELLE STRATEGIE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ?**

**Les pouvoirs publics ne peuvent pas se désintéresser de la TNT** au regard des objectifs d'intérêt général, précédemment évoqués, auxquels elle est susceptible de contribuer. Son silence sur le projet serait pratiquement inconcevable, pour deux raisons principales :

- tout allongement excessif du délai entre la sélection des candidats par le CSA et la réception de la première image par les téléspectateurs risquerait d'entraîner la caducité des plans d'affaires des éditeurs, de fragiliser juridiquement le processus engagé par le CSA et d'entacher durablement l'image de la TNT auprès du public ;

- les autres modes de diffusion que sont le câble et le satellite risqueraient de pâtir d'un manque de visibilité quant au développement de la TNT : l'annonce de la sélection des candidats, puis des affirmations trop optimistes à telle ou telle des étapes suivantes, pourraient conduire certains à retarder une décision d'abonnement au câble ou au satellite, voire les inciter à un désabonnement. Trop d'incertitudes sur le calendrier et le contenu final des programmes de la TNT ne permettrait pas aux téléspectateurs de faire leurs choix en connaissance de cause et pourrait prolonger des comportements attentistes.

La complexité de la situation actuelle conduit les pouvoirs publics à devoir **choisir**, dans un premier temps, **entre trois grand types de solutions quant à l'avenir de la TNT**.

### **A. Arrêter le projet**

Plusieurs des personnalités entendues ont demandé un arrêt de la TNT. Cette solution radicale aurait des conséquences budgétaires modestes : elle imposerait de prévoir l'indemnisation des éditeurs attributaires de fréquences, pour un coût délicat à estimer, mais dont rien ne justifie qu'il soit élevé. Mais il semble bien difficile de la justifier :

- elle reposerait sur l'hypothèse audacieuse que la TNT constitue une voie technique durablement dénuée de tout intérêt économique et qu'il existerait toujours, pour tous les usages envisageables, des technologies au moins aussi puissantes, moins coûteuses et d'un emploi aussi simple. Les auditions, pas plus que les expériences étrangères, n'ont permis de confirmer cette assertion ;
- elle conduirait à évincer *a priori* une technologie pour éviter toute déstabilisation des marchés existants, démarche que l'histoire des techniques et le souci de faire progresser la concurrence ont rarement légitimée ;
- ne pas mettre en œuvre le projet de TNT ne donnerait plus de perspective à l'arrêt de l'analogique et à la réutilisation de ses fréquences ;
- enfin, il existe aujourd'hui en France des entreprises prêtes à prendre le risque de cette technologie.

L'arrêt de la TNT n'est donc pas proposé : il est aujourd'hui trop tôt pour réfuter un projet qui, bien qu'il ait bénéficié d'une rumeur forte et exagérément optimiste, n'a pas encore atteint l'épreuve de vérité de la mise en œuvre.

## **B. Refondre le projet**

Le projet de TNT pourrait aussi être repris sur d'autres bases, à partir de l'adoption d'une **nouvelle loi**, ce qui impliquerait l'annonce préalable du **report du projet**, l'abandon du processus engagé pour la sélection des candidats et la volonté de reconstituer, à terme, un cadre juridique plus approprié dans un contexte économique plus favorable.

Une telle solution présenterait l'avantage de permettre une remise à plat de l'ensemble du dispositif, si le Gouvernement considérait que les faiblesses de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000 compromettent trop gravement l'avenir de la TNT. Elle comporterait également des inconvénients sérieux :

- elle impliquerait l'adoption d'un dispositif législatif complet, ouvrant ainsi la voie à de nouveaux débats parlementaires, dans un domaine sensible, un peu plus de deux ans seulement après la dernière intervention du législateur ;
- elle constituerait une remise en cause extrêmement tardive du processus mis en œuvre par le CSA : un report de la TNT ne pourrait en tout état de cause intervenir qu'après la sélection des candidats ;
- sans entraîner nécessairement une implication financière de l'Etat, elle supposerait que celui-ci soit capable de définir « en positif » le cadre juridique maximisant les chances de succès de la TNT. En outre, sans imposer par principe une forte intervention ultérieure de l'Etat, elle pourrait le contraindre à jouer un rôle moteur dans toutes les étapes du projet, au-delà de ce qui serait souhaitable pour une activité devant largement relever de l'initiative privée.

## **C. Donner sa viabilité au projet**

Si le projet actuel repose sur de grandes options largement cristallisées, dont la remise en cause serait difficile, il reste la possibilité de l'aménager, de le corriger, voire de le redresser, dans des conditions lui assurant une perspective de viabilité.

C'est cette solution qu'il est proposé au Gouvernement d'adopter. Le présent rapport va s'attacher à mettre en évidence les différentes conditions de succès auxquelles tous les partenaires, publics et privés, de la TNT devraient adhérer et qu'ils s'efforceraient de réunir.

## V. LES CONDITIONS DU SUCCES DE LA TNT RELEVANT LARGEMENT DE L'INITIATIVE PRIVEE

Au moins six conditions sont nécessaires au succès de la TNT, c'est-à-dire à la réussite de son lancement selon des modalités qui en assureraient la viabilité et la pérennité :

- l'attrait de l'offre de programmes ;
- la résolution des problèmes techniques ;
- l'engagement des fournisseurs d'équipements de réception ;
- la mise en place d'une distribution efficace ;
- le développement de la production française d'images ;
- la mise en place d'un lieu de concertation et de coordination.

**Il est essentiel que toutes ces conditions soient réunies avant même le lancement effectif de la TNT.**

### A. L'attrait de l'offre de programmes

Il appartient au CSA et à lui seul de déterminer l'offre de programmes, sous réserve de l'attribution prioritaire de fréquences aux chaînes du service public et compte tenu des droits reconnus aux opérateurs de la télévision analogique hertzienne.

Seules quelques évidences seront donc rappelées ici :

- pour susciter l'intérêt du public, il est indispensable que l'offre de programmes ne soit pas perçue comme la simple duplication de chaînes déjà diffusées sur d'autres supports et qu'elle reflète une volonté de créativité. Elle doit donc comporter **suffisamment de chaînes nouvelles et au contenu original** ;
- **l'équilibre entre programmes gratuits et programmes payants** doit être pertinent : les premiers doivent exercer un fort effet d'entraînement car les candidatures présentées pour les seconds correspondent souvent à des chaînes existantes, auxquelles les téléspectateurs les plus motivés se sont déjà abonnés par le câble et le satellite ;
- toutes les chaînes conventionnées avec le CSA doivent pouvoir être **diffusées simultanément, dès le premier jour d'émission** ;
- les projets retenus doivent présenter la plus grande visibilité **quant à leurs perspectives d'équilibre financier**.

La définition du périmètre du service public, qui fait l'objet de l'une des trois questions posées au Gouvernement par le CSA, sera abordée dans la dernière partie du présent rapport.

## **B. La résolution des problèmes techniques**

### ***1. La mise en place des émetteurs numériques***

L'installation des émetteurs numériques sur les sites choisis ne devrait pas susciter de difficultés particulières.

Toutefois, comme il a déjà été indiqué, il peut y avoir intérêt – et il est encore temps de le faire – à réexaminer le choix des sites pour lesquels la planification des fréquences se révèle délicate. Il faut également envisager de compléter, dans certains cas, l'architecture MFN par des émetteurs en SFN.

On ne répètera jamais assez que **la TNT constitue l'occasion optimale – et peut-être la dernière – d'ouvrir à la concurrence les activités de radiodiffusion terrestre**. Les conditions d'intervention des concurrents de TDF devront être à cet effet rigoureusement définies.

Par ailleurs, les risques de brouillage des émissions diffusées par le câble doivent faire l'objet d'un examen attentif. Les modalités de leur résolution seront analysées dans le rapport complémentaire.

### ***2. Le réaménagement des fréquences analogiques***

#### ***a. Le réaménagement des émetteurs***

Le réaménagement des émetteurs ne posera pas de problèmes techniques majeurs. Il se heurte toutefois aux **réticences** de certains opérateurs actuels, dont l'accord est nécessaire pour que le diffuseur technique opère le changement de canaux.

Dans le cadre de **l'expérimentation de Rennes**, les 7 premiers réaménagements, concernant des chaînes publiques, sont programmés entre le 3 octobre et le 21 novembre 2002. Les 10 réaménagements suivants, concernant des chaînes privées, sont en revanche dans l'attente d'un accord avec elles. Les recours contentieux de TF1 précédemment évoqués n'ont certes aucun caractère suspensif. Toutefois, TDF, lié par des accords commerciaux avec ces opérateurs, ne s'estime pas en mesure de réaliser les travaux contre leur gré. Les expérimentations ne pourront pas être achevées avant le 28 février 2003, terme prévu. D'ores et déjà, **ce premier calendrier ne pourra donc pas être tenu**.

#### ***b. Les réaménagements chez les téléspectateurs***

Pour l'essentiel, les perturbations causées par le réaménagement des canaux analogiques chez les téléspectateurs devraient pouvoir être résolues directement par ceux-ci (réglage du téléviseur).

Pour les déplacements de professionnels, il sera nécessaire de s'appuyer sur les compétences et la connaissance du terrain des installateurs d'antennes. A cet égard, il conviendra de veiller à ce que ces travaux n'entraînent pas de distorsion de concurrence au profit d'Espace numérique, filiale de TDF.

### *c. La maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de la partie réception*

L'identification de la **maîtrise d'ouvrage** des réaménagements de la partie réception constitue un problème délicat : pour différentes raisons, ni le CSA, ni l'Agence nationale des fréquences, ni les éditeurs ne souhaitent ou ne peuvent tenir ce rôle. Le recours au Fonds de réaménagement du spectre impose de se conformer aux principes de la comptabilité publique.

L'organisation de la **maîtrise d'œuvre** des réaménagements de la partie réception, c'est-à-dire la coordination des opérations, constitue une autre difficulté à résoudre.

Ces deux points seront traités dans le rapport complémentaire.

## **C. L'engagement des fournisseurs d'équipements de réception**

### *1. Des équipements à un prix accessible*

De même que l'exemple britannique, les précisions apportées par le SIMAVELEC montrent que le prix de vente au public des décodeurs numériques pourrait être **inférieur à 150 euros** (ce prix pouvant aller jusqu'à 500 euros selon le degré de sophistication). En l'absence d'évaluation crédible de la demande, le rythme de décroissance de ce prix n'est en revanche pas prévisible.

S'agissant des **téléviseurs numériques intégrés**, un surcoût lié à l'insertion d'un tuner numérique est certain (de l'ordre **de 150 à 250 euros**), sachant qu'il faudra fabriquer dans un premier temps des postes bi-standard, pour tenir compte du maintien de la diffusion analogique, de la réception transfrontalière analogique et du fonctionnement de nombreux périphériques (par exemple les magnétoscopes) en mode analogique.

### *2. L'intérêt d'une démarche de normalisation industrielle*

La couverture de la TNT n'atteindra pas aisément le niveau de la télévision hertzienne analogique, qui dessert la quasi-totalité du territoire français. En effet, au-delà des 110 « points hauts » retenus au bénéfice d'environ 80% (selon le CSA), tout gain de couverture aura un coût marginal croissant. La question de l'arrêt des émissions en mode analogique prendrait alors une acuité particulière si 20% de la population n'était pas en mesure de recevoir la TNT.

Certaines des personnes auditionnées ont estimé que l'Etat, qui a intérêt à cet arrêt, devrait financer l'achèvement de la couverture du territoire. Cette solution est *a priori* envisageable dans une logique de solidarité nationale, par le financement soit d'émetteurs complémentaires de TNT, soit d'équipements de réception du satellite pour les téléspectateurs restants.

Cependant, le financement d'une telle opération aurait un coût probablement considérable. Elle pourrait avoir des effets pervers : l'annonce de la prise en charge finale par l'Etat des coûts de couverture risquerait de se faire au détriment de

la TNT, en dissuadant soit les opérateurs, soit les téléspectateurs de réaliser les investissements nécessaires. C'est pourquoi, d'autres solutions doivent être envisagées.

A l'instar de la voie qui a été définie aux Etats-Unis au mois d'août 2002, la détermination d'une **norme imposant progressivement la numérisation totale des téléviseurs** proposés à la vente constitue l'option la plus intéressante.

Le parc des téléviseurs connaît un taux de renouvellement annuel d'environ 8%. Il est donc entièrement renouvelable en une douzaine d'années, sous réserve du phénomène de stockage des anciens postes, conservés par les usagers dans une proportion incertaine. La dynamique naturelle du marché des téléviseurs constitue un levier puissant dans la perspective de l'arrêt de la diffusion analogique. Si les téléviseurs proposés à la vente sont progressivement numérisés, avec une date impérative pour la cessation de la production des postes analogiques, on peut concevoir que seul un petit nombre de foyers soit réellement pénalisé par un arrêt de la diffusion analogique, environ 12 ans après cette date.

Si cette solution, qui nécessite sans doute une harmonisation européenne, apparaissait difficile à mettre en œuvre, il serait indispensable de prévoir, en liaison avec les fabricants de produits bruns, une **information claire** des acheteurs sur les caractéristiques des téléviseurs proposés à la vente, afin de les alerter sur les inconvénients liés à l'achat d'un poste analogique.

## **D. La mise en place d'un système de distribution**

### ***1. La distribution doit être aussi ouverte que possible***

Le rapport établi par M. Jérôme Gallot en février 2002 a plus particulièrement mis en relief les conditions dans lesquelles l'existence d'un distributeur unique de la TNT serait acceptable au regard du droit de la concurrence. A l'époque, l'hypothèse la plus probable était que Canal+, s'appuyant sur son parc d'abonnés analogiques, soit le seul distributeur. Pour autant, le rapport soulignait sans ambiguïté que le **schéma idéal** était « *celui dans lequel une **pluralité de distributeurs**, non liés à des éditeurs ou à des producteurs de programmes, se livrent concurrence au bénéfice des consommateurs-téléspectateurs et opèrent un partage équitable des revenus entre les différents acteurs de la chaîne de valeur afin de garantir leur viabilité économique* ». En effet, un distributeur déjà présent sur le marché de la télévision payante pourrait être tenté de privilégier les efforts promotionnels au profit de ses propres chaînes. **L'ouverture maximale** de la distribution est la solution la plus favorable à son dynamisme.

De fait, des entreprises aujourd'hui non impliquées dans la distribution de bouquets de télévision seraient à même de distribuer la TNT. La **compétence-clé** de ce métier tient en effet moins à la connaissance du secteur audiovisuel qu'à la capacité à animer des points de vente (souscription d'abonnements et vente ou location de matériels) et à gérer des clients (facturation, recouvrement, marketing direct). Des entreprises détenant cette compétence dans d'autres secteurs d'activité pourraient ainsi être intéressées par la distribution de la TNT, en s'appuyant sur leur réseau existant. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre les intentions affichées par la société

Orange France voici quelques mois, mais non confirmées. C'est également pourquoi une distribution de la TNT par des entreprises telles qu'EDF a été évoquée.

Toutefois, l'arrivée de « nouveaux distributeurs » de la TNT, élément de dynamisme, ne pourrait qu'être **freinée par l'existence de contrats d'exclusivité** entre des éditeurs et des distributeurs de chaînes payantes sur d'autres supports : le morcellement des bouquets pénaliserait l'attractivité d'ensemble de la TNT.

Le schéma idéal combinerait :

- la faculté, pour tout opérateur, de distribuer, dans le respect des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement, l'ensemble des chaînes gratuites et payantes. Chacun pourrait proposer des bouquets différenciés selon les centres d'intérêt des téléspectateurs, mais sans détenir d'exclusivité ;
- la mise en vente, notamment par la grande distribution, de décodeurs pour les seules chaînes gratuites.

Ainsi, le succès de la TNT ne serait pas subordonné à celui de l'action promotionnelle des distributeurs commerciaux. Il conviendrait probablement que, sous une forme ou une autre, les chaînes gratuites se regroupent pour prendre en charge le risque initial de stock, que le commerce pourrait être réticent à supporter (ce risque tient au fait de mettre en rayon des produits dont la vente n'est pas assurée).

## ***2. Dans l'hypothèse d'un distributeur unique, des garde-fous doivent être posés***

Une hypothèse différente est celle où soit une entreprise, serait intéressée par la TNT. Cela signifierait que le refus affiché aujourd'hui par certains éditeurs d'être distribués, du moins pour leurs chaînes *premium*, par des opérateurs jugés concurrents, ne les aurait finalement pas conduits à s'impliquer eux-mêmes dans la distribution. Dans une autre configuration, les éditeurs de chaînes pourraient parvenir à mettre sur pied une structure commune, sous la forme d'une entreprise commune concentrative, d'une entreprise commune coopérative, ou encore d'un groupement d'intérêt économique.

Le rapport de M. Gallot a explicité l'ensemble des précautions à prendre pour que le distributeur unique ne capte pas une rente économique au détriment des autres acteurs. Plutôt qu'un contrôle *a posteriori* d'éventuels abus par les autorités en charge du respect du droit de la concurrence, il serait souhaitable que des garanties soient prévues, par l'intégration d'un **code de bonne conduite** dans les accords contractuels entre le distributeur et les éditeurs. Conformément à l'article 30-5 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA veillerait au respect de ce code. La conclusion du rapport de M. Gallot précise les clauses qu'il devrait comporter.

Ce code paraît d'ailleurs devoir également s'appliquer à des scénarios intermédiaires, notamment une situation de distribution de la TNT par deux opérateurs ayant déjà une expérience dans la télévision payante, l'un d'entre eux ayant une position dominante sur ce marché.

## **E. Le développement de la production française d'images**

La France a, depuis quinze ans, imposé aux sociétés de télévision un niveau élevé d'obligations éditoriales, que traduisent les quotas de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques, afin de préserver « l'exception culturelle française » et d'assurer l'expansion d'une industrie des programmes indépendante.

Le bilan que l'on peut dresser aujourd'hui de cette politique, est cependant à nuancer.

Certes, les statistiques du compte de soutien à l'industrie des programmes montrent que, depuis cinq ans, le nombre d'heures produites s'est accru de près de 50 %. Toutefois, cette progression :

- cache des disparités très importantes selon les genres de programmes : la multiplication par quatre des magazines et par huit des émissions de plateau offre un contraste inquiétant avec la diminution de 30 % des émissions de fiction et, au mieux, une stabilisation du volume des documentaires de création, malgré le lancement en 1994 d'une troisième chaîne publique nationale ;
- ne se traduit, en termes financiers, que par un accroissement de 30 % des budgets, alors que, aux Etats-Unis et dans le reste de l'Europe, les dépenses de production télévisuelle ont quasiment doublé durant cette même période.

Ainsi, les œuvres « lourdes », susceptibles à la fois d'une rediffusion sur la chaîne initiatrice, d'une exploitation par un deuxième diffuseur et d'une exploitation commerciale auprès de télévisions étrangères, se sont plutôt raréfiées. Cette évolution s'inscrit à l'inverse de celle qui est constatée dans des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Dans ce contexte, indépendamment d'une augmentation mécanique des commandes et d'un accroissement global des droits de diffusion versées par les chaînes aujourd'hui diffusées seulement par le câble et le satellite, l'avènement de la TNT est perçu par les intéressés comme la meilleure ou la pire des choses.

La pire si, corsetées par une réglementation rigide, les nouvelles chaînes, gratuites ou payantes, sont contraintes, dès leur premier jour de diffusion, de respecter des règles inapplicables eu égard à la fragilité de leur économie. C'est pourquoi certains producteurs de cinéma et de télévision craignent que la TNT, compte tenu de ses coûts induits, ne constitue un frein à la production d'images fraîches et ne serve de prétexte à solliciter une réduction globale - c'est-à-dire bénéficiant aussi aux chaînes existantes - des obligations de production.

La meilleure si, profitant d'un élargissement sensible des espaces de programmes et d'une intensification de la concurrence conduisant à mettre à l'antenne des émissions innovantes, la production peut y trouver un terrain propice à :

- diversifier les genres ;
- travailler à de nouveaux formats ;

- combler une partie du retard par rapport aux autres grands pays d'Europe ;
- dynamiser son industrie et, partant, créer des emplois qualifiés.

La réalisation de ces objectifs suppose que soient réunies trois conditions qui relèvent à la fois de la responsabilité du Gouvernement et de celle du CSA :

1) un certain assouplissement de la réglementation publicitaire qui permettra, au surplus, d'étendre le champ des annonceurs aux moyennes entreprises, quelle que soit par ailleurs la décision finale concernant les secteurs interdits à la publicité télévisée ;

2) la mise à l'étude d'un régime combinant la progressivité dans le temps, prévue par le décret du 28 décembre 2001, des obligations de production et de diffusion, et une progressivité définie en fonction d'indicateurs tels que l'audience, le chiffre d'affaires, le résultat brut ou net ;

3) l'accent mis sur :

- l'originalité et l'inventivité des projets, afin d'assurer un renouvellement et une expansion de la production ;
- l'adaptation des lignes éditoriales aux besoins aujourd'hui mal satisfaits, notamment dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de la proximité territoriale.

Enfin, il faut être conscient que les autres modes, actuels ou possibles, de diffusion télévisuelle – le câble, plus encore le satellite et, en raison des risques de délocalisation de la fabrication, l'internet à haut débit – seront exposés à des risques majeurs de dérégulation. La TNT sera, de ce point de vue, beaucoup plus protectrice.

## **F. La création d'un espace de concertation et de coordination**

Il a été souligné que la TNT avait pâti d'un grave manque de concertation. Elle ne pourra se faire sans, et encore moins contre, l'ensemble des parties prenantes. Aussi l'instauration d'un lieu de concertation et de coordination est-elle l'une des conditions de succès du projet, au moment où le processus conduit par le CSA va clarifier l'identification des partenaires.

Cette instance pourrait être un pôle de direction de projet. Elle reviendrait alors naturellement à l'Etat. Le rapport de M. Jérôme Gallot avait déjà évoqué l'intérêt qui pourrait s'attacher à « *la mise en place temporaire d'une instance interministérielle associant, en tant que de besoin, les professionnels et chargée, en liaison avec le CSA, de renforcer la coordination des travaux des ministères concernés nécessaires au lancement du projet* ».

Elle peut également être plus indépendante des pouvoirs publics, sous la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt économique.

Quelle que soit la structure retenue, elle sera nécessaire à bien des égards : pour définir des taux de couverture cibles, pour contribuer à la mise en place des

multiplexes, pour mener des expérimentations complémentaires, pour envisager les modalités techniques d'extension de la couverture (SFN, nouveaux sites...), pour définir les types de décodeurs et leur prix de vente, pour favoriser l'émergence d'une distribution adaptée, pour étudier les modalités d'une extension à l'outre-mer, enfin pour réfléchir à la fixation d'une date d'arrêt des émissions analogiques et au traitement des zones non couvertes par la TNT.

## **G. Quel degré d'implication pour l'Etat ?**

La combinaison des différents curseurs sur lesquels les pouvoirs publics peuvent jouer pour favoriser le succès de la TNT conduit à distinguer trois grands scénarios d'implication de l'Etat.

### ***1. L'Etat régulateur***

Dans une configuration minimale, l'Etat peut d'abord se limiter à veiller, dans le cadre juridique actuel :

- d'une part, au respect des règles du jeu. Le CSA est ainsi notamment investi d'une mission particulière en matière de respect des obligations de production et de diffusion, de règlement des litiges portant sur les conditions techniques et financières de la mise en service de la TNT, de surveillance des modifications du capital des sociétés éditrices et de l'évolution des contenus ;
- d'autre part, au respect des règles de concurrence, qui incombe au CSA et au Conseil de la concurrence.

On ne pourra s'abstraire d'une réflexion sur la pertinence de certaines dispositions législatives relatives à la concurrence : l'interdiction pour une même personne de détenir plus de 49% du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'un service à vocation nationale, qui n'a été que marginalement assouplie (art. 39 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée)<sup>27</sup> ; l'interdiction du cumul d'autorisations pour un service national et un service local (art. 41)<sup>28</sup> ; voire les règles de concentration pluri-médias, asymétriques entre les modes analogique et numérique (art.41-1 et 41-1-1).

### ***2. L'Etat directeur de projet***

A l'opposé, l'Etat peut souhaiter s'impliquer directement et fortement dans le projet. Ceci passerait par la constitution d'une architecture de pilotage de la TNT sous sa responsabilité propre ; par un financement de la totalité des réaménagements de fréquences analogiques ; par un investissement massif dans des projets ambitieux de chaînes numériques du service public ; enfin, par l'acceptation du risque de devoir subventionner, en bout de course, l'achèvement de la couverture ou de la réception numérique, afin d'accélérer l'arrêt des émissions en mode analogique.

---

<sup>27</sup> La dérogation concerne exclusivement les cas où l'audience moyenne constatée du service est, tous supports confondus, inférieure à 2,5% de l'audience moyenne totale des services de télévision.

<sup>28</sup> Celle-ci semble en effet discutable, dès lors que, par ailleurs, une même personne peut contrôler jusqu'à cinq chaînes nationales sur la TNT.

Ce scénario n'est pas conforme à l'exigence de **neutralité technologique** de l'Etat déjà souligné par le présent rapport. Elle fait supporter à l'Etat l'intégralité des risques financiers et industriels.

### ***3. L'Etat accompagnateur du projet***

L'intérêt général qui s'attache au développement de la numérisation de l'audiovisuel justifie une solution qui permette l'accompagnement du projet par la puissance publique sans pour autant fausser les mécanismes du marché.

Un **signal positif pourrait être** donné à l'ensemble des acteurs de la TNT, sous quatre formes :

- un **préfinancement** des premiers réaménagements de fréquences. Les modalités en sont précisées dans la dernière partie du présent rapport ;
- la **détermination** d'une **offre audiovisuelle publique numérique** répondant pleinement aux missions du service public ;
- la mise en place d'une **structure de concertation** de droit privé, à laquelle participeraient les ministères concernés et le CSA ;
- une programmation de **l'arrêt des émissions analogiques**, cohérente avec le rythme de renouvellement du marché des téléviseurs et accompagnée de la définition d'une **norme de numérisation progressive des téléviseurs**. Rien n'impose de fixer cette date avant que la couverture du territoire par la TNT atteigne 50 % de la population.

## **VI. LE CALENDRIER DE LA TNT**

Le calendrier joint en annexe vise à la clarification de l'ordonnancement des tâches. Il paraît réaliste compte tenu de l'état d'avancement du projet et des inconnues qui subsistent. Il montre que le principal frein à l'extension de la zone de couverture est constitué aujourd'hui par le rythme de la planification et des réaménagements de fréquences. L'intensité des risques de dérapage varie considérablement selon les étapes. A l'inverse, l'engagement des partenaires devrait conduire à raccourcir certains délais.

Ce calendrier ne prend en compte que la première étape de couverture planifiée par le CSA (29 sites). Le déroulement des opérations conduit à une **première émission de la TNT en décembre 2004 pour environ 40 % de la population**. Cette donnée, décevante pour les uns, rassurante pour les autres, doit être prise en compte dans les prévisions de tous. Cette proportion constitue le socle minimum pour provoquer une indispensable dynamique de lancement.

Après quoi, le seuil psychologique des **50 %** doit être impérativement atteint **en 12 mois**. Au rythme actuel de la planification des fréquences, les 110 points hauts permettant de couvrir environ **80 %** de la population ne seront pas opérationnels avant **2008**. Les pourcentages de couverture indiqués resteront très imprécis tant que les paramètres techniques des émetteurs ne seront pas définis.

## **VII. ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS POSEES PAR LE CSA**

### **A. Les modalités du financement des réaménagements de fréquences**

L'appel à candidatures du CSA en date du 24 juillet 2001 pour l'attribution de la ressource radio-électrique aux éditeurs de services nationaux fait référence à la « *mutualisation* » du coût des réaménagements de fréquences préalablement nécessaires. Au vu des informations disponibles, il semblerait que l'estimation des coûts afférents n'ait guère été intégrée dans les plans d'affaires. De fait, la disposition mentionnée dans l'appel à candidatures est particulièrement floue et les fourchettes de coût demeuraient très larges à l'époque de l'élaboration des dossiers.

L'incertitude portant sur le coût des réaménagements n'a pu être que partiellement réduite. Des évaluations complémentaires s'avèrent nécessaires au vu des résultats des expérimentations conduites par TDF. Les modalités du financement des réaménagements peuvent néanmoins être envisagées dès à présent.

#### ***1. Le principe d'un paiement des réaménagements des fréquences par les éditeurs de la TNT***

L'utilisation des fréquences constitue, en vertu de la loi, un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat. Dans le cas de l'audiovisuel, les fréquences sont utilisées à titre gratuit, en mode analogique comme en mode numérique. Cette situation diffère de ce qui prévaut dans les autres zones du spectre, notamment en matière de télécommunications.

Sans remettre en cause cette gratuité, qui trouve sa contrepartie dans l'existence d'obligations d'investissement dans la production, il apparaît justifié que les éditeurs de la TNT supportent les conséquences des travaux nécessaires pour leur ménager une place dans le spectre.

La formule la plus naturelle et la plus simple consisterait à répartir ce coût à parts égales entre les chaînes.

#### ***2. Le Fonds de réaménagement du spectre est l'instrument le plus adapté***

Le Fonds de réaménagement du spectre (FRS) est géré par l'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 relative à la réglementation des télécommunications. L'agence, en application du décret du 27 décembre 1996, évalue le coût de chaque opération de réaménagement du spectre, en établit un calendrier de réalisation, veille à sa mise en œuvre et en gère les crédits par l'intermédiaire du FRS.

Précisément conçu pour des opérations de ce type, le FRS a notamment été employé afin de préfinancer le coût du réaménagement des fréquences nécessaire à la mise en place de l'UMTS. L'attribution des licences s'est ainsi accompagnée du remboursement intégral par chaque opérateur de sa quote-part du coût du réaménagement préalablement effectué.

S'agissant de la TNT, les 17 premiers réaménagements de fréquences sur 10 sites de la région de Rennes, pour un montant évalué à 2 millions d'euros, ont fait l'objet d'une convention entre l'agence et TDF. Le FRS est donc d'ores et déjà mis à contribution pour la TNT.

### *3. L'Etat peut assurer le préfinancement de la première tranche de réaménagements*

Le degré d'implication financière de l'Etat dans le réaménagement des fréquences doit répondre à un équilibre entre, d'une part, la volonté de **donner un signal positif** sur la TNT et de ne pas dresser de barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs et, d'autre part, le souci de **ne pas peser trop lourdement sur le budget de l'Etat**, ni de prendre un engagement financier dont l'étendue serait incertaine.

La recherche de cet équilibre a conduit l'Agence nationale des fréquences à formuler une **proposition** selon laquelle l'Etat préfinancerait les quelque 500 premiers réaménagements, concernant 50 % de la population, pour un coût global estimé à 32 millions d'euros. Les quelque 1000 réaménagements suivants, nécessaires pour une diffusion de la TNT depuis les 110 principaux émetteurs du réseau hertzien, seraient assumés financièrement par les éditeurs, sans préfinancement. Un tel partage permettrait à l'Etat de prendre en charge l'avance d'environ **la moitié du coût global des réaménagements**<sup>29</sup>.

Cette proposition, qui donne à l'Etat un rôle incitatif, sans qu'il se substitue aux opérateurs pour l'extension de la couverture, apparaît **équitable dans son principe**.

Le coût d'ensemble des réaménagements, tel qu'il peut être évalué aujourd'hui, dépasse par son **ampleur** toutes les précédentes interventions du FRS. De fait, les moyens du fonds sont aujourd'hui nettement en-deçà de ce que nécessiterait l'avance du coût total des opérations. Le fonds dispose en effet aujourd'hui d'environ 9,5 millions d'euros. Il est en attente de ressources supplémentaires à hauteur de 13,9 millions d'euros, provenant de créances sur des opérateurs de télécommunications. Il ne bénéficie en revanche d'aucun abondement budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2003. Le programme de dépenses pour 2003 s'établit à 6,3 millions d'euros.

En l'absence d'abondement budgétaire complémentaire, les **ressources du FRS disponibles en 2003** pour la TNT peuvent donc être estimées à **17,1 millions d'euros**.

La proposition de l'ANFR, compte tenu des éléments de calendrier prévisionnel présentés plus haut, impliquerait :

- une consommation des crédits disponibles sur l'exercice 2003, pour conduire les premiers réaménagements sur une partie des 24 premiers sites ;

---

<sup>29</sup> Ce résultat tient au fait que les coûts des opérations ne sont pas proportionnels au nombre de réaménagements (ils dépendent essentiellement de la population concernée) et que l'ANFR s'est fondée sur l'hypothèse d'un coût de 64 millions d'euros, au milieu de la fourchette de coût global qu'elle a établie.

- un abondement budgétaire par les lois de finances pour 2004 et 2005, pour un total de **14,9 millions d'euros**, afin de mener les réaménagements suivants sur le reste des 24 premiers sites et les 5 sites suivants.

Compte tenu des incertitudes qui persistent quant au coût des réaménagements, **il est proposé que le Gouvernement fixe comme principe que son engagement se limitera à un préfinancement de 32 millions d'euros.**

S'agissant du **remboursement** des sommes avancées par le FRS, un bref moratoire pourrait se justifier au vu des dépenses de numérisation des émetteurs, qui commenceront à peser sur les éditeurs dès 2003. Quant à l'échelonnement du remboursement, une durée de cinq ans apparaîtrait raisonnable, avec des versements annuels égaux.

Le financement des tranches subséquentes de réaménagement se ferait directement par les éditeurs, par alimentation annuelle du FRS.

Le tableau ci-après résume les **flux financiers estimatifs** pour la période 2003-2008, tels qu'ils résultent du schéma esquissé et de l'étalement prévisionnel des réaménagements des 110 sites identifiés à ce jour.

<b>Millions d'euros</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>TOTAL</b>
Financement FRS sur la base des ressources disponibles et des dotations budgétaires	17,1	10,0	4,9	0	0	0	32,0
Remboursements au FRS par les éditeurs de chaînes	0	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	32,0
Versements directs des éditeurs au FRS	0	0	6,0	10,0	10,0	6,0	32,0
TOTAL pour les éditeurs de chaînes	0	6,4	12,4	16,4	16,4	12,4	64,0
<b>Milliers d'euros</b>							
TOTAL par chaîne (sur la base de 30 chaînes)	0	213,3	413,3	546,7	546,7	413,3	2 133,3

Ces grands principes pourraient faire l'objet d'une disposition législative.

## **B. Le périmètre du service public**

Le 16 avril 2002, le Gouvernement a confirmé au CSA sa demande d'attribution prioritaire de canaux sur la TNT au profit des chaînes de France Télévisions : diffusion intégrale et simultanée de France 2 et France 3, diffusion portée à vingt-quatre heures par jour pour France 5, qui partage aujourd'hui son canal avec ARTE. La demande concernait également la diffusion d'ARTE, elle aussi portée à vingt-quatre heures par jour, et celle de trois nouveaux services de France Télévisions. Si l'on ajoute la diffusion de la Chaîne parlementaire, c'est donc huit canaux qui seraient attribués au service public.

**Le lancement de la TNT ne doit pas être regardé comme justifiant par lui-même une extension de l'offre de programmes de France Télévisions.** Mais, si l'on se situe dans l'hypothèse d'une telle extension, elle implique au préalable une

réflexion approfondie sur l'ensemble de l'offre de publique. En d'autres termes, si la TNT permet la création de plusieurs chaînes publiques, celle-ci doit impérativement être conçue en fonction des missions générales assignées au service public et du rôle particulier attribué à chacune des chaînes existantes. Le souci de préserver la part d'audience du groupe ne saurait constituer en soi un motif suffisant de l'ouverture de nouvelles chaînes.

La question des **missions du service public** est l'une des plus lancinantes qui soient depuis l'apparition des chaînes privées en France. De nombreuses études, souvent de qualité, lui ont été consacrées. Mais, au-delà du rappel, presque incantatoire, de principes qui recueillent le plus large consensus, force est de reconnaître que leur traduction concrète dans les programmes reste l'objet de nombreuses interrogations. Comment dès lors justifier le lancement de chaînes nouvelles par un service public qui peine à identifier, d'une manière reconnue par tous, certains de ses programmes actuels ?

L'Etat, actionnaire de France Télévisions et responsable de ses cahiers des missions et des charges, et le groupe lui-même, doivent donc se fixer pour objectif de **clarifier, dans les prochains mois, ce que l'on attend, dans l'intérêt général, de France 2, de France 3 et de France 5.** C'est seulement au vu de ce réexamen qu'il deviendra possible de déterminer avec pertinence si la création de chaînes publiques diffusées sur la TNT est effectivement à même de répondre à des objectifs d'intérêt général et à la satisfaction des téléspectateurs. Toute autre démarche pourrait conduire à de graves échecs, sans même parler des risques de gaspillage des deniers publics.

En l'état actuel, quelques **observations** peuvent être présentées **sur les trois projets** élaborés par France Télévisions.

La **chaîne d'information continue** appelle des réserves. Certes, son schéma a été bien préparé. Mais le caractère tardif de son arrivée dans l'offre de programmes constitue pour elle un handicap certain. Le service public de la radio a eu l'ingénieuse idée de prendre l'initiative en lançant France Info il y a quinze ans ; le service public de la télévision est resté en retrait, malgré les possibilités ensuite offertes par le câble et le satellite. Créer aujourd'hui une chaîne publique en ce domaine ne s'impose pas à l'évidence, alors que des opérateurs privés ont pris le risque de s'engager, d'investir des sommes importantes sans d'ailleurs encore parvenir à l'équilibre d'exploitation, et alors que l'un d'entre eux détient une place reconnue. Certes, on peut faire valoir que les chaînes d'information existantes ne sont accessibles que par abonnement ; l'argument a sa valeur. Mais l'attente du public en ce domaine reste très difficile à mesurer et à apprécier ; il n'est pas sûr qu'il y ait place actuellement pour un programme supplémentaire, compte tenu par ailleurs de l'existence d'Euronews.

De surcroît, le coût de la chaîne envisagée par France Télévisions apparaît élevé, d'autant plus que certaines estimations sont sujettes à caution, notamment s'agissant des hypothèses de redéploiement de personnels et de l'importance des synergies au sein du groupe.

Enfin, une décision à cet égard ne peut être prise indépendamment du projet de **chaîne d'information internationale** dont l'étude vient d'être engagée. Cette chaîne permettrait de combler une lacune qui nuit à l'influence et au rayonnement de notre

pays dans le monde. Elle impliquerait probablement une participation de France Télévisions - aux côtés de Radio France Internationale et d'opérateurs privés - compte tenu de la capacité rédactionnelle du groupe et de son potentiel de production d'images. On peut se demander si elle n'aurait pas sa place naturelle dans l'offre de programmes publics en clair sur la TNT.

Quant au projet de **chaîne de rediffusion**, dont le concept a beaucoup évolué au cours des mois, il paraît aujourd'hui flou, sans exprimer une véritable ambition. Certes, l'étroitesse du second marché limite encore les possibilités d'amortissement des programmes de stock. L'ouverture de nouveaux écrans constitue, presque automatiquement, un moyen de l'améliorer. Il faut toutefois rappeler que :

- la rediffusion d'œuvres audiovisuelles est déjà très largement assurée, non seulement sur nombre de chaînes du câbles et du satellite, mais aussi sur les grands réseaux en clair aux heures de moindre écoute ;
- le secteur public télévisuel comporte déjà une chaîne, TV5, qui consacre une large part de sa grille à la rediffusion d'œuvres françaises et francophones.

Le projet de création de **huit chaînes numériques régionales** est incontestablement celui qui s'inscrit le mieux dans les potentialités offertes par la TNT. Tel qu'il est conçu, il suscite certaines interrogations, d'autant plus que la France a une expérience limitée de la télévision de proximité et que les exemples des télévisions régionales existant dans les pays européens ne sont pas tous transposables.

La carte des nouvelles chaînes est définie dans la perspective d'une couverture totale du territoire en conformité avec le découpage des directions régionales de France 3, ce qui est déjà en soi une source de rigidité. Si l'on peut comprendre que le souci de l'universalité du service public conduise à l'affichage d'une volonté de desserte de toute la métropole, il pourra y avoir un décalage, en certaines parties du territoire, entre le périmètre assigné à chaque chaîne et les réalités économiques, sociales et culturelles.

Par ailleurs, et même dans les régions dotées d'une forte identité, le besoin des téléspectateurs est avant tout celui de la proximité, notamment pour l'information. Satisfaire cette attente impliquera la multiplication des décrochages (France 3 comptera 47 pôles d'édition locale à la fin de 2002), ce qui serait très onéreux. Ainsi le schéma adopté laisse-t-il toute sa place à des télévisions locales privées (de ce point de vue, le projet de TNT ne doit pas conduire à différer le lancement, dans certaines grandes agglomérations, de télévisions analogiques qui pourraient servir de « marchepied » pour le numérique).

Sur l'articulation entre les chaînes régionales envisagées et les programmes régionaux diffusés aujourd'hui par France 3, les réponses apportées ne sont pas encore complètes. Le risque de « cannibalisation » en régime de croisière ne doit pas être sous-estimé. France Télévisions est consciente de ces contraintes. En l'état actuel, il faut approfondir les études et les réflexions.

Enfin, la proposition du groupe doit être réexaminée à la lumière du projet de décentralisation que vient de lancer le Gouvernement. Le rôle des collectivités

locales dans l'audiovisuel doit être aujourd'hui repensé. On peut imaginer que des expérimentations soient lancées dans ce domaine avec les collectivités qui y seraient particulièrement intéressées.

L'effort de créativité et de renouvellement est étroitement lié à la raison d'être de la télévision publique. Certains types de programmes, cherchant à bousculer la routine, le conformisme et l'habitude d'imitation, à s'adresser à de nouveaux publics, spécialement celui des enfants, des adolescents et des jeunes adultes, à susciter de nouveaux modes de consommation télévisuelle, devraient constituer pour l'opérateur public une priorité dont la TNT pourrait fournir l'occasion.

Dans l'immédiat, rien n'impose de modifier la demande d'attribution de trois canaux au profit de nouvelles chaînes du service public. Une décision définitive sur le nombre et l'affectation de ces canaux ne devra être prise qu'au vu des résultats des études et des réflexions qu'il est proposé de poursuivre.

Le délai nécessaire au lancement de la TNT permet d'effectuer, sans précipitation, ce travail d'approfondissement, indispensable à la définition de perspectives pertinentes de développement pour la télévision publique.

### **C. Les conditions de développement des télévisions locales**

La question posée par le président du CSA est essentiellement relative au régime juridique applicable aux télévisions locales hertziennes. Elle ne concerne donc directement ni les décrochages locaux des chaînes nationales, ni les programmes régionaux et locaux de France 3, ni les canaux locaux du câble, même s'il faut naturellement veiller à la bonne articulation entre les règles régissant ces différentes formes de télévision locale.

Un premier sujet est relatif à la définition des «services à vocation locale », pour lesquels le CSA envisage de lancer un appel à candidatures au début de l'année 2003. L'interprétation de cette notion est sujette à discussion, notamment pour l'application des dispositions législatives dites «anti-concentration » et, plus particulièrement, dans le cas de la région parisienne. Elle mérite sans doute d'être précisée.

La réglementation régissant les télévisions locales hertziennes comporte déjà sur plusieurs points des dispositions différentes de celles qui sont applicables aux autres télévisions. Peut-être conviendra-t-il d'apporter certains compléments.

Ces questions seront évoquées dans le rapport complémentaire, qui abordera aussi les aspects relevant du décret en préparation sur les services locaux diffusés en numérique.

La question la plus sensible touchant au régime juridique des télévisions locales est celle d'une éventuelle abrogation de l'interdiction de la publicité télévisée en faveur de certains secteurs d'activité (cinéma, édition littéraire, presse et surtout distribution).

Il n'est guère contestable que l'interdiction frappant la distribution constitue aujourd'hui une entrave majeure à la création de télévisions locales, qu'il s'agisse de télévisions d'agglomération ou de télévisions de pays. Les difficultés d'exploitation rencontrées par celles qui existent aujourd'hui en sont l'illustration. Par ses caractéristiques, le secteur de la distribution serait en effet intéressé à consacrer une part de ses investissements publicitaires à des télévisions locales, sous des formes particulièrement adaptées à la nature de cette catégorie de médias.

Le présent rapport n'abordera pas ce sujet, malgré l'importance qu'il revêt au regard de la question posée par le CSA. En effet, à la suite de la mise en demeure adressée à la France le 13 mai 2002 par la Commission européenne, le Gouvernement a décidé, le 25 septembre, de procéder à une consultation des acteurs concernés (presse, radio, annonceurs, professionnels de la publicité, secteur de la distribution, professions du cinéma et de l'édition, autorités administratives indépendantes intéressées). Cette consultation sera conduite par la direction du développement des médias, avec l'appui de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

## ANNEXES

Lettre de mission du Premier ministre

Liste des personnalités et organisations rencontrées

Éléments de calendrier prévisionnel