

Feuille de route pour un plan de transition numérique

I. Remarque liminaire

La présente note a été approuvée par le Gouvernement du 13 octobre 2006. Elle vise à servir de support aux débats nécessaires avant l'adoption d'un plan stratégique de transition numérique. A cette fin la présente est destinée à être diffusée auprès de tous les éditeurs, opérateurs, distributeurs, instances et organismes concernés par la transition numérique.

La consultation, complémentaire aux travaux du CSA, autour de cette note nécessite que les personnes concernées adressent leurs commentaires auprès de la Ministre de l'Audiovisuel (par écrit ou par courriel à l'adresse dominique.vosters@cfwb.be) avant le 1^{er} décembre 2006. Une table ronde sera organisée dans la foulée de la réception de ces commentaires par la Ministre autour d'un avant-projet de plan stratégique (janvier 2007). Le projet de plan stratégique sera proposé ensuite au Gouvernement.

Dans l'esprit de la consultation, il va de soi que le présent phasage peut lui aussi être soumis à commentaires.

II. Contexte

La Conférence de Genève devait dessiner le paysage futur de la radio-TV numérique terrestre en Europe. Cette conférence de l'Union internationale des télécommunications (UIT, une organisation sectorielle des Nations unies) portait sur des bandes de fréquences (III, IV et V) dédiées à la radiodiffusion terrestre – c-à-d utilisant des émetteurs au sol et non par câble ou satellite - de services de radio et de TV utilisant des normes numériques de transmission en radio (la T-DAB pour Terrestrial Digital Audio Broadcasting) et en TV (la DVB-T ou Digital Video Broadcasting-Terrestrial).

La Commission de l'Union européenne a fixé à 2012 l'extinction de la radio-télévision terrestre analogique en Europe. Cette date, recommandée, a aussi été adoptée par de nombreux Etats de l'Union, même si certains ont choisi de procéder au « switch-off » analogique (arrêt des émetteurs analogiques) de manière anticipée. Les Pays-Bas éteindront ainsi leurs émetteurs analogiques terrestres fin novembre 2006. Cette extinction ne concerne en fait que la télévision – qui utilise les bandes de fréquences I, III, IV et V - même si l'ensemble du spectre des fréquences est appelé à se numériser.

Il appartient au gouvernement d'arrêter la liste des radiofréquences attribuables, en radio et en TV, à des services privés de radiodiffusion en mode numérique

terrestre (article 99 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion). C'est encore le Gouvernement qui, par le biais du contrat de gestion, met les fréquences nécessaires à disposition de la RTBF (article 8, § 1er, du décret du 14 juillet 1997 fixant le statut de la RTBF). La liste des fréquences mises à disposition de la RTBF et les listes de fréquences destinées aux services privés de radiodiffusion doivent être établies au départ des radiofréquences numériques dont dispose la Communauté française. Il s'agit principalement des radiofréquences issues de la CRR-06 ainsi que plusieurs allocations T-DAB en bande L obtenue à des fins de diffusion en radio.

Afin de rencontrer ses obligations et les attentes des opérateurs, le Gouvernement est appelé à prendre position sur l'affectation des capacités numériques dont il dispose. Cette affectation doit être conçue de manière dynamique. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'adopter un Plan de passage à la radiodiffusion numérique terrestre. Ce plan est appelé à être exécuté entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2011.

En adoptant le contrat de gestion de la RTBF, le Gouvernement a défini une partie du visage futur de la radiodiffusion numérique terrestre. Ici aussi, une vision dynamique a été développée.

Cette vision dynamique est d'autant plus requise que les résultats de la CRR – 06 n'entrent pas immédiatement en vigueur et qu'un travail important de coordination des stations émettrices, que chaque Etat compte mettre en service selon son plan de passage au numérique, reste à accomplir.

III. Contraintes

Une série de contraintes doivent être prise en considération dans l'élaboration du Plan. Une part d'inconnues subsiste aussi, principalement dans le domaine du développement des équipements disponibles sur le marché. Mais dans la mesure où l'adoption du plan lui-même pourra avoir un impact sur ces inconnues, il est proposé d'élaborer un plan précis dans ses finalités mais souple dans ses échéances. En tout état de cause, cette première approche devra faire l'objet d'une consultation des parties intéressées, une consultation entamée le 22 juin 2006 lorsque des représentants des secteurs professionnels intéressés furent réunis par la Ministre de l'audiovisuel afin de leur présenter les résultats de la CRR – 06.

La liste des contraintes peut être dressée comme suit :

1. Les fréquences analogiques Be TV et de TELE BRUXELLES.

Jusqu'en juin 2008, Be TV dispose contractuellement de quatre fréquences analogiques terrestres attribuées initialement à la RTBF. Le respect de cet engagement contractuel a été mentionné dans le contrat de gestion de la RTBF pour 2007-2011. Ces émetteurs servent à alimenter les abonnés à Be TV qui ne peuvent recevoir la chaîne premium qu'en analogique terrestre. La fragilité de Be TV depuis le développement de l'offre câblée de BELGACOM a incité le Gouvernement à ne pas rompre l'engagement contractuel pris avec la RTBF.

Quant à TELE BRUXELLES, cette télévision locale est diffusée sur le canal 36 à Bruxelles, au départ d'une fréquence de la RTBF, avec pour objectif de toucher le public francophone hors des 19 communes. Aucune échéance n'a été mise à l'utilisation précaire de cette fréquence.

2. Le simulcast des chaînes généralistes de la RTBF.

Le contrat de gestion de la RTBF prévoit que deux chaînes de télévision généralistes (idem en radios) et d'audience communautaire fassent l'objet du service universel par le biais notamment de la diffusion terrestre.

A l'heure actuelle, la UNE et la DEUX sont diffusées en mode analogique à l'aide de deux réseaux d'émetteurs terrestres. Les estimations de foyers ne recevant la télévision, sur leur téléviseur principal, que par voie hertzienne terrestre sont de 5%. Dès aujourd'hui, la UNE et la DEUX sont diffusées en DVB-T. A partir de 2007, la couverture DVB-T devrait être d'environ 90% de la population de la Communauté française) et, dans les zones desservies, il y aura donc simulcast, c'est-à-dire diffusion simultanée en mode analogique et numérique terrestre de ces deux chaînes. Le simulcast ne sera réellement effectif que lorsqu'une couverture des chaînes de la RTBF sera équivalente à celle existant aujourd'hui en analogique.

La période de simulcast prendra fin au plus tard le 31 décembre 2011 avec l'extinction de la diffusion analogique. Dans la mesure où la quasi-totalité des canaux numériques obtenus lors de la CRR-06 consiste en la transformation de canaux analogiques existants, une diffusion numérique n'existera que moyennant arrêt de la diffusion analogique sur les canaux appelés à intégrer des « couches » numériques. En d'autres termes, une décision politique doit être prise en vue de fixer la fin de la période de simulcast avant le 31 décembre 2011.

3. Les contraintes d'équipement.

Dans l'état actuel du marché des récepteurs de télévision, il est indispensable de recourir à un décodeur pour accéder aux chaînes numériques terrestres. La situation est la même pour la réception numérique par câble ou satellite. Un tel dispositif est impensable pour ce qui concerne la radio.

Deux normes de compression des signaux numériques coexistent aujourd'hui : MPEG 2 et MPEG 4. Si un décodeur MPEG 4 peut lire un signal MPEG 2, l'inverse n'est pas vrai. La RTBF utilise actuellement la norme MPEG 2 pour laquelle des décodeurs sont présents sur le marché. Il n'en va pas encore de même pour le MPEG 4 dont les décodeurs ne seraient disponibles à grande échelle qu'en 2008. Cela pour autant que le marché soit suffisant pour que la commercialisation de tels décodeurs soit lancée.

Du point de vue du public, il serait déloyal de promouvoir la norme MPEG 2 alors que le MPEG 4 s'imposera bientôt. Cela même si le coût d'acquisition d'un décodeur MPEG 2 reste limité (actuellement moins de 100 euros pour un décodeur de base). Du point de vue des distributeurs de services, il sera plus intéressant de proposer des décodeurs MPEG 4 qui autorisent un plus grand nombre de chaînes par canal que le MPEG 2.

4. L'entrée en vigueur des accords de Genève (CRR 06).

Les décisions prises à Genève en juin 2006 entreront en vigueur le 16 juin 2007. A cette date, des accords européens antérieurs, conclus au sein de la CEPT (Conférence européenne des Postes et Télécommunications), devront avoir été supprimés. En effet, de tels accords (Chester pour la DVB-T et Wiesbaden pour la T-DAB) peuvent être incompatibles avec le nouveau plan de l'UIT. Quant aux résultats des négociations de la CRR 06, qui portaient sur des allotissements (zones géographiques dans lesquelles un canal numérique bénéficie d'une protection), il convient de les transformer en séries de stations d'émission qui doivent faire l'objet de coordinations internationales. Celles-ci sont fonction de la date de transformation d'un canal analogique en un canal numérique.

5. La disparition annoncée des canaux de la Bande I.

Une recommandation de la CEPT qui devrait produire ses effets en 2007 invite les Etats à libérer de manière urgente les services de radiodiffusion émis en bande I. Pour ce qui nous concerne, il s'agit notamment des canaux 3 et 4 utilisés par la RTBF. Dans la mesure où de tels canaux resteront indispensables aux Etats dans la phase de transition vers le numérique, il est fort peu probable, mais pas impossible, que cette bande doive être libérée au profit des services de téléphonie mobile. Dans le cas inverse, il faudrait trouver d'autres canaux analogiques comparables pour permettre à la RTBF d'assurer le service universel en mode analogique jusqu'à la fin de la période de simulcast. En effet, le service public francophone utilise intensivement la Bande I pour un gros émetteur situé à Liège et plusieurs ré-émetteurs un peu partout en Communauté française. Ceux-ci sont indispensables pour assurer le service universel dans toute une série de zones qui ne peuvent être correctement desservies en UHF.

6. Interdépendance de canaux TV analogiques avec des couvertures T-DAB.

Pour ses besoins de diffusion en mode analogique de LA DEUX, la RTBF utilise le canal 11. Ce canal est promis à devenir un canal T-DAB en Communauté flamande et en Communauté française (bloc 11 B communautaire et bloc provincial 11D en Brabant wallon et à Bruxelles). L'utilisation de ces deux couvertures ne sera donc pas possible avant l'arrêt des émissions TV analogiques du canal 11 dont la transition pourrait se faire rapidement. En ce sens, à titre d'exemple, les attributions de couverture octroyées sur le bloc 11B à la RTBF sont liées à l'évolution technologique et au plan stratégique de passage numérique.

7. Mise en œuvre d'une couverture numérique terrestre paneuropéenne.

Dans le cadre du développement des réseaux de communications électroniques, la Commission européenne s'intéresse à la régulation du spectre radioélectrique. Pour ce qui concerne la télévision numérique terrestre et particulièrement les services de télévision mobile qui constitueraient une source de croissance, la Commissaire en charge de la Société de l'information s'est exprimée en faveur de l'octroi d'une couverture paneuropéenne. Aucune initiative concrète ne semble toutefois avoir été prise à ce stade.

IV. Plan de passage à la radiodiffusion numérique hertzienne terrestre (plan de transition numérique)

Considérant les contraintes évoquées et les incertitudes qui subsistent, il importe que la Communauté française se dote d'un plan de passage à la radiodiffusion numérique hertzienne terrestre. Plusieurs raisons plaident en ce sens.

A. Préparer les opérateurs.

Le développement du numérique hertzien terrestre suppose la mise en œuvre d'infrastructures de réseaux de communications électroniques (mats, émetteurs, multiplexeurs, réseau de contribution ...), de récepteurs adaptés (décodeurs TV, récepteurs mobiles ...) et de modèles économiques. Pour ce qui est de la RTBF, Be TV et TELE BRUXELLES, il s'agit de planifier l'abandon des émissions analogiques, spécialement la transition vers le numérique pour ce qui concerne le service universel de la télévision mis à charge de la RTBF. Sans signal émanant du Gouvernement, les parties concernées risquent de ne pas s'accorder.

B. Organiser le travail politique et administratif.

Le passage au numérique n'est pas neutre au niveau des types de services offerts. Ceci s'observe déjà chez les opérateurs de téléphonie mobile qui ont demandé le statut d'éditeur de services et vis-à-vis desquels le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion n'est pas adapté. Il en va de même de la partie de ce décret consacrée aux obligations des distributeurs de services et des opérateurs de réseaux. Un travail législatif s'impose dès lors visant à :

- prévoir la fixation par le Gouvernement des normes de transmission à utiliser dans les couches numériques terrestres ;
- adapter le système de contribution des services non linéaires à la production audiovisuelle ;
- adapter le système du must carry sur les réseaux numériques terrestres ;
- de fixer la durée de la mise à disposition des couches numériques ;
- d'autoriser des tests des technologies numériques applicables à la radiodiffusion.

La CRR 06 nécessite un important travail de coordination de stations d'émission et de coordination internationale des politiques de passage au numérique terrestre. Sans perspective claire, le service technique des fréquences du Ministère ne peut agir efficacement.

C. Informer le public et éviter le phénomène de fracture numérique.

Ceci concerne principalement les 5% de foyers qui ont accès à la télévision uniquement par voie terrestre et qui devront s'équiper de décodeurs au moment de l'extinction de l'analogique. Si cette évolution est inéluctable, il faut tenir compte du fait que ce n'est que progressivement que les récepteurs TV mis sur le marché seront équipés de décodeurs numériques. Pendant longtemps encore, le public utilisera les récepteurs analogiques en les complétant d'un décodeur numérique. Ce sera particulièrement vrai pour les couches les plus défavorisées

de la population pour lesquelles un investissement d'une centaine d'euros peut être rédhibitoire. Aussi, le passage de l'analogique au numérique terrestre devrait pouvoir être accompagné de mesures sociales pour ceux qui ne reçoivent les programmes de télévision que par voie hertzienne terrestre et qui seraient dans l'impossibilité financière d'acquérir un décodeur. Le financement et l'organisation de ces mesures sera étudié avec l'ensemble des pouvoirs compétents en matière de lutte contre la fracture numérique.

Compte tenu de ces contraintes, incertitudes et attentes de la part du pouvoir politique, plusieurs hypothèses de travail peuvent être formulées. C'est l'exercice auquel s'est livré le CSA et qui a été formalisé dans un avis du 5 juillet 2006 sur les orientations pour le lancement de la télévision numérique terrestre.

Ces hypothèses sont les suivantes :

- maintien de la gestion des fréquences dans le périmètre de la RTBF ;
- gestion confiée à un opérateur de réseau unique structurellement indépendant des fournisseurs de contenus ;
- cogestion confiée à un opérateur de réseau unique réunissant les fournisseurs de contenus concurrents et/ou les opérateurs actuels ;
- attribution des réseaux à des opérateurs de réseau concurrents.

Au terme des auditions qu'il a menées, le CSA retient que les parties intéressées sont en faveur soit de la solution de l'opérateur (privé ou mixte) des réseaux indépendants des fournisseurs de contenus, soit de la cogestion des réseaux par les éditeurs et distributeurs de services. En tout état de cause, dans un cas comme dans l'autre, la désignation de l'opérateur des réseaux par le CSA ne pourra intervenir qu'au terme d'un appel à candidatures lancé par le Gouvernement.

D'emblée, il faut constater que le contrat de gestion de la RTBF est rédigé de manière neutre sur le plan du choix de l'opérateur des réseaux numériques.

Rien ne devrait empêcher le lancement d'un appel général aux candidatures en vue de l'octroi des réseaux de fréquences qui ne seraient pas attribués à la RTBF par son contrat de gestion. Il apparaît toutefois que quelque soit le choix opéré au terme de cet appel, il serait vraisemblablement opportun et pragmatique de voir se développer un partenariat entre la RTBF et des opérateurs tiers de réseaux. Le service public dispose déjà de sites d'émission, de réseaux de contribution, de mâts et du personnel compétent pour gérer de telles infrastructures. Un partenariat serait donc une façon de valoriser cet acquit développé au sein du service public depuis des décennies. D'autres opérateurs disposent de sites, d'infrastructures et de compétences dans le domaine des communications mobiles qui pourraient aussi être valorisées.

Outre les hypothèses relatives à la gestion des infrastructures de réseau se pose la question de la nature des services qui pourront être développés sur les réseaux numériques terrestres.

Il convient en effet de distinguer services fixes et mobiles ; services de radio et de télévision. Au sein de chaque type de service, des niveaux de qualité différents peuvent se rencontrer, en lien généralement avec le type de norme

utilisée. Selon les choix opérés, l'affectation des capacités numériques variera. Ceci est particulièrement vrai pour le canal 6 en Bande III qui peut être utilisé sous forme d'une couverture DVB-T ou de quatre couvertures T-DAB.

Un élément déterminant de développement de la radiodiffusion numérique terrestre devrait être la mobilité de la réception. Ce qui est évident pour la radio le devient de plus en plus pour la télévision et la vidéo, cela dans la foulée du développement du GSM et de ses dérivés permettant l'accès à des séquences audiovisuelles. Dans un pays câblé comme la Belgique, tant en câble coaxial que bifilaire, l'offre de télévision fixe ou portable devrait être limitée à un strict minimum, sans pour autant conférer un monopole de diffusion de ses propres programmes à la RTBF, ce qui poserait la question de sa position significative sur le marché de la télévision numérique terrestre.

Dans cet esprit, comme le recommande le CSA dans son avis du 5 juillet 2006, le développement de la télévision à haute définition, particulièrement gourmande en bande passante et surtout destinée à des récepteurs fixes, ne devrait pas être rendue disponible sur la télévision numérique terrestre. Cette opinion pourrait être revue s'il devait apparaître, à terme, que la haute définition remplacerait la définition standard actuellement utilisée et/ou que les normes de compression des signaux TV devaient autoriser des capacités accrues de transport de services de télévision.

Comme le dit le CSA, dans le contexte du développement d'une offre concurrente par rapport aux câblo-distributeur, il ne conviendrait pas d'autoriser le développement d'une offre en télévision numérique terrestre qui aurait pour seul objectif d'handicaper les offres fixes actuelles, voire de compromettre dangereusement de telles offres qui constituent le moyen quasi-exclusif d'accès aux services de télévision pour la majeure partie de la population.

Toutefois, nous avons vu que si l'offre de contenus est liée à la technologie, il ne faudrait pas que celle-ci ne réduise l'offre et porte atteinte aux objectifs de diversité culturelle. C'est pourquoi, de manière transversale, il convient au cours de l'analyse de partir des contenus. Ceux-ci peuvent d'ailleurs représenter de nouvelles opportunités pour les talents de la Communauté française et l'émergence d'une nouvelle industrie culturelle.

Comme on l'a indiqué, de nombreuses contraintes et inconnues existent. L'une d'elles est un manque de connaissance pratique dans la mise en œuvre des normes de transmission numérique. C'est pourquoi il pourrait être utile de mettre en œuvre des tests impliquant un maximum d'opérateurs de réseau ou de candidats à la mise en œuvre de tels réseaux, afin de mieux connaître les performances des normes de transmission numérique et d'organiser au mieux les réseaux de diffusion (sites d'émission, mâts, contrôle des performances ...).

Après consultation des parties intéressées, des tests des différentes technologies de radiodiffusion numérique seront encouragés dont l'initiative devra revenir à des plates-formes volontaires regroupant les mêmes parties.

L'approche légale et réglementaire continuera pour sa part à être développée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel auquel le présent document sera soumis.

