

Avis n° 2020-0141
de l'Autorité de régulation des communications électroniques,
des postes et de la distribution de la presse
en date du 25 février 2020
rendu à la demande du Conseil supérieur de l'audiovisuel et portant sur sa
consultation publique pour la modernisation de la plateforme TNT

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « l'Arcep » ou « l'Autorité »),

Vu la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, notamment son article 15 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE ») ;

Vu la demande d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après le « CSA » ou le « Conseil ») en date du 19 décembre 2019 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Par courrier en date du 19 décembre 2019, le CSA a sollicité l'avis de l'Autorité sur la modernisation de la plateforme de télévision numérique terrestre (ci-après « TNT ») en application de l'article 15 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre d'une consultation publique lancée par le CSA le 16 décembre 2019¹ et destinée à dresser le bilan des travaux menés depuis 2017 sur la modernisation de la télévision numérique terrestre. Ces travaux ont débuté par une première consultation publique² à l'été 2017 dont la synthèse³ a été publiée début 2018 et accompagnée d'une feuille de route⁴.

L'Arcep accueille favorablement l'opportunité que le Conseil lui offre de fournir quelques éléments de réflexions générales entourant ce chantier de modernisation de la plateforme TNT. Le présent avis présente les incidences possibles des évolutions envisagées au-delà de la seule plateforme TNT **(1)** et certaines considérations induites par l'évolution des modes de consommation des contenus audiovisuels **(2)**.

¹ <https://www.csa.fr/Arbitrer/Consultations-publiques/Consultation-publique-pour-la-modernisation-de-la-plateforme-TNT/Consultation-publique-pour-la-modernisation-de-la-plateforme-TNT>

² https://www.csa.fr/content/download/237035/632398/version/2/file/CSA_%20Consultation%20publique%20-%20Avenir%20de%20la%20TNT.pdf

³ https://www.csa.fr/content/download/246706/651931/version/24/file/CSA_AvenirTNT%20Rapport%20final.pdf

⁴ <https://www.csa.fr/content/download/246706/651927/version/24/file/AvenirTNT%20Feuille%20de%20route.pdf>

1. Les incidences des évolutions envisagées pour la plateforme TNT vont au-delà de cette seule plateforme de diffusion

a. D'autres plateformes technologiques de diffusion côtoient la TNT

Si la plateforme TNT occupe une place prépondérante pour le secteur audiovisuel et la diffusion de ses contenus, elle s'inscrit au côté d'autres plateformes technologiques de diffusion désormais bien établies comme les réseaux filaires (cuivre et fibre), le câble, le satellite et la diffusion « *over the top* » (OTT) qui touchent aujourd'hui une part majoritaire des foyers.

La TNT est un moyen de diffuser, en mode numérique, les programmes de la télévision *via* les ondes hertziennes. Cette diffusion est réalisée à l'aide d'équipements situés au sol et permet la réception du signal grâce à une antenne râteau. Il s'agit d'une évolution de la télévision analogique terrestre – support des six chaînes nationales historiques – permise par la numérisation du signal de télévision.

Concernant la **diffusion sur les réseaux filaires cuivre et fibre**, les signaux audiovisuels sont transportés en multidiffusion, du cœur de réseau des fournisseurs d'accès internet (FAI) jusqu'aux répartiteurs à partir desquels le signal est ensuite transmis jusqu'à la box du client final, avec le protocole IPTV, sur des boucles locales en cuivre ou en fibre optique utilisant les technologies DSL et FttH (*Fiber to the Home*). D'après le Conseil⁵, l'IPTV représente aujourd'hui le premier mode de réception des foyers (soit 58,2 % des foyers au second trimestre 2019).

Les **réseaux câblés**, constitués en grande partie de câbles coaxiaux, ont été conçus historiquement pour diffuser des services de télévision. Leur modernisation qui s'appuie notamment sur le remplacement par de la fibre optique d'une partie des câbles coaxiaux a permis d'améliorer rapidement les débits disponibles sur les réseaux câblés. La part des foyers reposant sur cette technologie n'est pas indiquée et est comprise dans la réception IPTV (pour les foyers disposant d'une offre *triple play*) et la réception hertzienne (pour les foyers bénéficiant du service antenne).

Le **satellite** permet de diffuser la télévision par voie hertzienne à l'aide d'équipements situés en orbite, la réception du signal étant assurée par une parabole équipée d'un démodulateur et d'une carte d'accès. Au 2^{ème} trimestre 2019, 19,6 % des foyers ont eu recours à cette technologie pour la réception des services TNT sur leur téléviseur⁶.

Les **offres de distribution dites « over the top » (OTT)** sont des offres commercialisées directement en ligne et acheminées sur l'internet général. Pour la consommation de ces services, l'expérience utilisateur dépend notamment de la qualité de la connexion internet (débit, latence). Sur ce point, le Conseil indique que plus de trois quarts des foyers disposent d'un téléviseur connecté à Internet⁷ qui ne représente pas, au demeurant, l'unique support de réception de ces offres (ces dernières peuvent être aussi consommées sur ordinateur, tablette et téléphone portable).

⁵ CSA, L'équipement audiovisuel des foyers aux 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2019.

⁶ CSA, L'équipement audiovisuel des foyers aux 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2019.

⁷ CSA, L'équipement audiovisuel des foyers aux 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2019.

b. Les réflexions sur les évolutions de la TNT doivent tenir compte de son inclusion dans un cadre plus large

Au regard de ce qui précède, toute évolution de la plateforme TNT ne peut s'envisager indépendamment de ces autres modes de diffusion qui seront nécessairement affectés en raison de la place qu'ils occupent au côté de la plateforme historique de diffusion.

S'agissant des normes techniques, l'Autorité relève par exemple que l'adoption de nouveaux codecs vidéo et audio visant à améliorer les qualités d'image et de son au profit du téléspectateur TNT n'est pas sans incidence pour les autres plateformes de diffusion, les éditeurs ne multipliant pas les normes techniques pour la diffusion de leurs flux. A ce titre, des difficultés (pour certains FAI par exemple) ont pu apparaître par le passé lors de précédents changements de codecs pouvant priver plus ou moins temporairement certains téléspectateurs d'une réception complète. Il semblerait utile de prévenir de telles limites lors de ce nouveau chantier. En conséquence, **s'il y a une rationalité évidente à adopter des standards homogènes pour la plateforme TNT, ces changements doivent nécessairement être analysés au sein d'un cadre plus large associant tous les acteurs concernés** du fait des conséquences qu'ils peuvent emporter pour ces derniers. L'Autorité invite donc le CSA à consulter l'ensemble des acteurs possiblement concernés dans le cadre de ce chantier.

Sur un autre plan, celui de **l'utilisation des données**, qui est l'un des axes forts des réflexions autour de la monétisation des contenus audiovisuels, les modalités d'introduction de la publicité segmentée pourraient utilement s'inscrire dans une **vision globale de l'usage des données sur les différentes plateformes et supports de consommation**.

2. Le projet de modernisation de la TNT s'inscrit dans un contexte de modification profonde des modes de visionnage des contenus audiovisuels

a. Les changements majeurs observés dans l'acheminement des flux comme dans les modes de visionnage devraient se poursuivre pendant la prochaine décennie...

La part des foyers recevant les services de télévision via l'IPTV (même si cette réception n'est pas exclusive – prises TNT sur certaines box, postes secondaires, etc.) augmente de manière continue (de 50,1 % au 2^{ème} trimestre 2015 à 58,2 % au 2^{ème} trimestre 2019, soit une hausse de 8,1 points sur 4 ans)⁸. La modernisation de la TNT ne devrait pas modifier cet accroissement de la concurrence dans la mesure où **la transition des lignes fixes actuelles vers le très haut débit permettra d'augmenter encore le nombre de foyers éligibles à l'IPTV, y compris en UHD et pour tous les postes du foyer**. A cet égard, il est à noter que le plan France Très Haut Débit (FTHD) prévoit, à l'échéance 2022, un accès supérieur à 30 Mbit/s pour l'ensemble des foyers.

En parallèle, les modes et les supports de visionnage changent avec le développement d'une **consommation de plus en plus non-linéaire** et le développement croissant de services de vidéo à la

⁸ Voir CSA, Les observatoires de l'équipement audiovisuel des foyers. <https://www.csa.fr/Informer/Collections-du-CSA/Panorama-Toutes-les-etudes-liees-a-l-ecosysteme-audiovisuel/Les-observatoires-de-l-equipement-audiovisuel>

demande par abonnement (VàDA). Ce développement se fait sur des supports de consommation variés (téléviseurs, téléphones mobiles, tablettes, ordinateurs) impliquant une augmentation de la diffusion OTT.

Différentes technologies alternatives à la plateforme TNT, efficaces et compétitives, permettent ainsi aujourd'hui aux éditeurs TNT de diffuser leurs programmes et les dotent en conséquence d'un pouvoir de négociation réel à l'égard des diffuseurs TNT. Ces évolutions majeures ont amené l'Arcep à considérer que **l'existence d'une régulation concurrentielle de la diffusion audiovisuelle par la TNT⁹ doit trouver une fin**. La prolongation du 4^{ème} cycle de régulation, assortie des engagements de TDF, a donc été conçue comme une période de transition utile avant la fin de cette régulation qui interviendra fin 2020¹⁰.

b. ... ce qui implique de replacer le projet de modernisation de la TNT dans un contexte économique plus large pour les différentes parties prenantes

La consultation publique envisage un calendrier de transition totale vers la plateforme modernisée de la TNT qui pourrait intervenir après l'échéance des Jeux Olympiques de 2024. Dans le même temps, le déploiement et la pénétration de la fibre optique continueront à progresser fortement. L'opérateur télécom historique a ainsi annoncé la fermeture des premières plaques de cuivre dès 2023 avec un objectif de fermeture complète de son réseau historique pour 2030. En parallèle, les fréquences utilisées pour la diffusion hertzienne le sont jusqu'à une échéance actuellement fixée à 2030 au niveau national, certains rapports (comme le rapport Lamy sur la bande UHF) appelant à mener une réflexion en amont sur leur usage futur. Cet usage sera d'ailleurs discuté lors de la prochaine Conférence mondiale des radiocommunications qui aura lieu en 2023.

La combinaison de ces différents calendrier pose la question de **la durée** (potentiellement faible au regard de la durée des cycles d'investissements sur la plateforme TNT) **sur laquelle les bénéfices liés à la modernisation de la plateforme seront exploités**. Ces éléments renforcent l'importance de mener une analyse coûts-bénéfices pour l'ensemble des acteurs d'une telle modernisation et l'Autorité salue à cet égard les questions du Conseil concernant certains coûts liés à ce chantier.

La possibilité de laisser aux éditeurs une plus grande flexibilité quant à l'intensité des modalités de recours à la plateforme TNT pourrait également être explorée. Une telle liberté pourrait avoir une influence sur le modèle global de la régulation audiovisuelle. C'est la raison pour laquelle elle ne pourrait être accordée sans un contrôle vigilant du Conseil pour s'assurer à la fois des équilibres économiques et d'un niveau de couverture aussi ambitieux que celui actuellement offert par la seule TNT. Celle-ci permet en effet de couvrir actuellement environ 97 % de la population métropolitaine¹¹. Dans ce contexte, il est à noter que le 21 février a été publié un nouveau cahier des charges pour les réseaux d'initiative publique dans le cadre du plan France Très Haut Débit et que l'Etat s'est engagé au côté des collectivités locales pour achever la couverture du territoire par les réseaux de fibre

⁹ Dite du « marché 18 ».

¹⁰ En tout état de cause, indépendamment de la fin du cycle de régulation ex ante du marché de gros amont de la diffusion de la TNT, l'Autorité reste compétente pour intervenir notamment dans le cadre de son pouvoir de règlement de différends.

¹¹ La loi fixe un objectif de couverture de 95 % de la population métropolitaine. En pratique, la TNT permet de couvrir 97 % de la population, avec un minimum de 91 % par département (pour les chaînes en clair).

optique jusqu'à l'abonné et accompagner la généralisation du déploiement de la fibre dans tous les départements.

Enfin, au-delà de ces questions et comme a pu le souligner l'Autorité dans son avis à l'Autorité de la concurrence sur l'audiovisuel¹², les **chaînes deviendront de plus en plus dépendantes d'un écosystème plus large** comprenant par exemple les fournisseurs d'accès à internet et les terminaux. Les questions liées notamment aux données détenues par ces différents acteurs et à leur usage, comme évoqué plus haut, sont un des aspects importants de ces nouveaux liens. Cette situation **impliquera un suivi attentif et vigilant de la relation verticale avec ces acteurs qui pourra utilement être effectuée au sein du pôle commun Arcep-CSA.**

Conclusion

L'Arcep se félicite de l'opportunité que le Conseil lui a offerte d'exposer quelques éléments de réflexion replaçant ce chantier de modernisation de la plateforme TNT dans un contexte plus large de développement de nouveaux réseaux de diffusion et de modification des modes de visionnage.

Les évolutions actuellement à l'œuvre et affectant le secteur audiovisuel, ainsi que, par voie de conséquence, celui des télécoms, amèneront indéniablement le Conseil et l'Autorité à dialoguer plus étroitement sur les sujets numériques. Le pôle commun qu'elles mettent en place pourra utilement être mis à contribution sur ces travaux.

Fait à Paris, le 25 février 2020

Le Président

Sébastien SORIANO

¹² Avis n° 2018-1204 en date du 2 octobre 2018 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de la concurrence portant sur l'impact de la révolution numérique sur l'audiovisuel.