



francetélévisions

7, esplanade Henri-de-France  
75907 Paris cedex 15

tél +33 (0)1 56 22 67 03  
fax +33 (0)1 56 22 60 74

Le Président directeur général

FRANCE  
TÉLÉVISIONS

Paris, le 21 SEP 2007

Monsieur le Président, *Cher ami,*

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a lancé, le 13 juillet dernier, une consultation publique sur les enjeux liés aux nouvelles fréquences pour les réseaux d'accès aux services de communications électroniques.

Vous trouverez, en accompagnement de ce courrier, la réponse du Groupe France Télévisions.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire, et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

*Bien cordialement*

**Patrick de Carolis**

**Monsieur Paul Champsaur**  
**Président**  
ARCEP  
7 square Max Hymans  
75730 Paris Cedex 15



**Consultation publique sur les enjeux liés aux nouvelles fréquences pour les Réseaux d'accès aux services de communications électroniques**

**Réponse du groupe France Télévisions**

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a lancé une consultation publique sur les enjeux liés à l'utilisation des fréquences par les réseaux d'accès aux services de communications électroniques, et notamment sur les opportunités pour les opérateurs de téléphonie mobile d'accéder, à l'extinction de l'analogique, aux fréquences basses pour développer leurs services, c'est-à-dire accéder aux fréquences actuellement attribuées par les pouvoirs publics aux services audiovisuels.

Les différentes questions de cette consultation sont clairement destinées aux opérateurs de réseaux ou de services de communications électroniques : elles les invitent ainsi à « préciser les stratégies d'accès au spectre pour les services de communications mobiles », à « quantifier l'apport des technologies sans fil au développement de ces services », ainsi qu'à « mesurer les développements industriels et les projets de déploiement de services dans les fréquence du dividende numérique ».

France Télévisions ne sera donc pas amenée à répondre précisément à chaque question de cette consultation.

Néanmoins, cette consultation concerne l'utilisation future de la ressource hertzienne aujourd'hui attribuée à la radiodiffusion terrestre des services audiovisuels, dont les chaînes du groupe France Télévisions, et semble partir du principe que cette utilisation future pourrait être affectée à des services de communications électroniques autres que de radiodiffusion de services audiovisuels..

Dès lors, il a semblé important au groupe France Télévisions de porter à la connaissance de l'ARCEP sa propre analyse de l'utilisation actuelle et future du « dividende numérique ».

**1°) Les fréquences de la radiodiffusion terrestre ont été attribuées en contrepartie d'obligations, fondatrices de la politique audiovisuelle nationale**

Tout d'abord, il convient de rappeler que les fréquences de la radiodiffusion terrestre ont été attribuées par les pouvoirs publics aux services audiovisuels, en contrepartie d'engagements sur des obligations particulières, constitutives de la politique audiovisuelle française.

Mode historique de la diffusion de la télévision, la diffusion terrestre contribue ainsi fortement à la réalisation des objectifs d'intérêt général assignés en France au secteur audiovisuel : couverture quasi universelle pour les trois premiers réseaux et autant que la disponibilité des fréquences l'a permis pour les trois autres, pluralisme de l'information, diversité culturelle ainsi que soutien à l'industrie de la production :

- **L'obligation de couverture de la population en diffusion hertzienne terrestre, gratuite** pour le téléspectateur : 99 % des téléspectateurs sont ainsi couverts par les trois premières chaînes

(TF1, France 2 et France 3). La diffusion de France 5, Arte, et M6 est la conséquence de la rareté des fréquences : France 5 et Arte partagent ainsi un canal et la couverture du territoire de ces trois chaînes permet d'atteindre 85 % de la population.

En pratique, deux tiers des foyers français reçoivent aujourd'hui la télévision par voie hertzienne terrestre sur leur poste principal, en mode analogique pour les deux tiers d'entre eux, et en mode numérique pour un tiers.

Pour les deuxièmes téléviseurs du foyer (plus de 60 % des foyers en sont équipés), le taux de réception par voie hertzienne est bien supérieur, puisque les offres numériques du câble, de l'ADSL et du satellite, mais également les offres analogiques du satellite voire du câble, ne concernent en général que le téléviseur principal.

En outre, pour les foyers disposant d'un abonnement à une offre de services nationaux ne comportant pas de programmes locaux, le mode terrestre demeure la seule possibilité de recevoir les décrochages régionaux et locaux de France 3 dans chaque région concernée.

- Le respect du **pluralisme** : la ressource étant limitée, et donc le nombre de services audiovisuels autorisés également, ceux-ci doivent respecter des règles de pluralisme au sein de l'ensemble de leurs programmes. Chaque chaîne est ainsi soumise au respect d'un équilibre des temps d'exposition des différents courants politiques, sociaux, culturels et religieux : quelle que soit la chaîne hertzienne terrestre regardée, les téléspectateurs sont assurés d'un équilibre des opinions.
- L'exigence du respect et du développement de la **diversité culturelle**, auxquels plus que toutes autres contribuent les chaînes hertziennes, et qui sont soigneusement explicitées pour chacune soit dans son cahier des charges (service public) soit dans son conventionnement des programmes avec le CSA. Cet objectif, inscrit dans le Traité de l'Union européenne, a récemment été consolidé lors de la renégociation de la directive Télévisions sans frontières, devenue directive sur les services de médias audiovisuel.

Il se traduit par un système unique au monde de **soutien à la production audiovisuelle nationale** et européenne, du fait des obligations de production et de diffusion assignés aux chaînes hertziennes bénéficiaires de l'autorisation de diffusion par voie hertzienne terrestre. Ainsi, la France a pu faire vivre, dans un contexte de concurrence forte sur le marché des droits des œuvres, une industrie de la production et partant l'expression de la diversité culturelle propre à notre nation et à l'Europe.

Ainsi, les décrets n°2001-609 du 9 juillet 2001 et n°2001-1333 du 28 décembre 2001, prévoient que les chaînes hertziennes consacrent au moins 16 % de leur chiffre d'affaires à la production audiovisuelle, et 2/3 de ces dépenses doivent être réservées à la production indépendante.

Les chaînes hertziennes consacrent ainsi au moins 16 % de leur chiffres d'affaires à la production audiovisuelle. En 2005, les chaînes hertziennes ont investi près de 792 millions d'euros (762,4 M€ pour les chaînes analogiques, 29,3 M€ pour les nouvelles chaînes de la TNT). Ces investissements sont sans commune mesure avec ceux consentis par les chaînes distribuées par le câble ou diffusées par satellite (45,1 M€ investis en 2005). En outre, elles diffusent un minimum de 60 % d'œuvres européennes, dont 40% d'œuvres d'expression originale française.

Les chaînes du groupe France Télévisions font un effort supplémentaire par rapport à cette exigence minimale. Ainsi, France 2 consacre à la production audiovisuelle 18,5 % de son CA (article 22 de son cahier des charges), France 3, 19 % (article 23 de son cahier des charges), France 5, 16 % (article 18 de son cahier des charges) et France 4, 14 % les deux premières années d'exercice, puis 16 % la 3<sup>ème</sup> année, et 18 % à partir de la 4<sup>ème</sup> année (article 25-II de son cahier des charges).

En 2005, les chaînes de France Télévisions ont investi 359,9 M€ en 2005, au titre des quotas de production audiovisuelle (France 2 : 184,7 M€, France 3 : 124,7 M€ ; France 4 : 5,2 M€ ; France 5 : 45,3 M€).

Le groupe France Télévisions investit ainsi environ 1 M€ par jour dans la création audiovisuelle.

La loi prévoit également que les chaînes dont l'audience dépasse 2,5% en moyenne annuelle – en pratique, seules les chaînes hertziennes sont concernées – doivent rendre accessibles l'ensemble de leurs programmes aux sourds et malentendants.

Cette politique se poursuit encore aujourd'hui : les nouveaux éditeurs de la TNT, comme les chaînes « historiques » avant elles, ont dû s'engager à respecter les engagements dans le soutien de la production audiovisuelle française et européenne, comme critère d'attribution de leur fréquence.

Il semble difficile d'affirmer que l'économie actuelle des services de télévision diffusés sur des vecteurs alternatifs permette de leur transférer, à même hauteur, ce mécanisme de financement. Par ailleurs le respect des règles fondamentales du pluralisme et de la diversité culturelle sur les vecteurs câble, satellite et ADSL obéissent à un socle de règles minimal qui ne saurait remplir les mêmes objectifs que ceux assignés aux services terrestres.

Au sein des services de télévision diffusés sur les fréquences terrestre de radiodiffusion, le service public de l'audiovisuel, dont les missions de chacune des chaînes sont inscrites dans un cahier des charges de valeur réglementaire, est un complément indispensable contribuant à la réalisation des objectifs d'intérêt général assignés à la télévision. Il apporte, pour ce qui est des programmes, la garantie d'un respect des principes définis par notre législation et une exigence qualitative forte qui non seulement permet de satisfaire l'ensemble des composantes de la société française mais également de définir une référence élevée qui contraint les chaînes privées à en tenir compte pour leur propre programmation.

Enfin, il convient également de souligner que :

- au plan technique, les chaînes de télévision sont à même de contrôler la qualité de diffusion de leur service contrairement aux autres vecteurs numériques câble, ADSL et satellite où les caractéristiques techniques de diffusion sont décidées par les distributeurs de services, de manière bien souvent inférieure à celle du terrestre ;
- en TNT, la numérotation des chaînes de France Télévisions obéit à une cohérence de nature à mettre en valeur cette offre. La décision du CSA de ne pas imposer cette numérotation aux distributeurs de service peut faire craindre un manque de cohésion de l'offre de service public, au sein des bouquets de services sur le câble, l'ADSL ou le satellite, préjudiciable à sa visibilité.

## **2°) Le législateur a confirmé le rôle essentiel des fréquences terrestres de radiodiffusion dans le développement des services audiovisuels, en décidant du cadre du développement de nouveaux services audiovisuels en diffusion hertzienne**

La loi n°2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a défini les évolutions prochaines de services audiovisuels sur les fréquences terrestres de radiodiffusion : **extinction de la diffusion analogique et extension des réseaux de la télévision numérique de terre (TNT), télévision en haute définition (TVHD), télévision mobile personnelle (TMP) sur les fréquences, télévisions locales. D'autres développements ne sont pas non plus à négliger puisque non déployées en mode numérique hertzien en France : l'interactivité et la portabilité, contrairement à certains de nos voisins européens .**

Les mutations à venir du secteur de la télévision sont donc importantes et les exigences qui s'imposent aux radiodiffuseurs fortes :

- le déploiement rapide de la TNT est souhaité par le législateur et le CSA, afin d'assurer **l'extinction de la diffusion analogique** à horizon de fin 2011.  
La voie choisie pour réaliser l'extinction de la diffusion analogique est d'assurer une montée en charge progressive de la couverture sur tout le territoire afin de favoriser l'accès le plus large et le plus rapide à une offre de télévision numérique, et la conversion de l'ensemble des foyers à une réception numérique. Ces opérations sont préalables à la décision d'extinction.  
Ce scénario implique une période de simulcast analogique/numérique relativement longue qui se traduit par un besoin accru en fréquences.

- la **TVHD** représente, à n'en pas douter, le format de l'avenir et sa généralisation pour toutes les chaînes de la TNT est indispensable à l'horizon de l'extinction de la diffusion analogique, sous peine, sinon, de fragiliser et de condamner celles qui n'auront pas pu avoir accès à la ressource nécessaire. La loi prévoit donc les modalités d'accès à cette nouvelle norme, et la ministre de la Culture et de la Communication a réaffirmé, le 3 septembre 2007, son intention que l'ensemble des chaînes présentes sur la TNT puissent bénéficier de cette technologie, qui s'apparente au passage du noir et blanc à la couleur.  
Cet objectif porte en lui la volonté d'accroître la production de programmes en HD. Outre les obligations légales qui relèvent pour les chaînes diffusées en HD les contributions à la taxe COSIP (compte de soutien à l'industrie de programme), la programmation d'une chaîne en HD augmentera la demande de services adaptés et générera une croissance économique du secteur renforçant l'industrie des contenus.  
Pour atteindre cet objectif, on estime la capacité nécessaire à au moins 6 multiplexes, en MPEG4, à l'horizon de l'extinction de la diffusion analogique. La diffusion HD ne pouvant instantanément se substituer à la diffusion SD, pendant la phase de transition, ce besoin en fréquence s'ajoute aux besoins actuels.  
De plus les exigences qualitatives perçues par le public (donc de bande passante prévisible) de ces futures offres HD ne peuvent en aucun cas laisser l'évolution de la télévision hertzienne haute définition gratuite en retrait qualitatif derrière des offres payantes notamment sur les réseaux optiques actuellement en cours de déploiement.
- la **TMP** est un nouveau mode de consommation dont on peut prévoir le succès, puisque de nombreuses études françaises ont montré qu'elle était attendue par les téléspectateurs, confirmant les succès étrangers des services déjà déployés. La loi a également prévu les modalités d'accès à cette nouvelle technologie et offre ainsi qu'une augmentation de la taxe COSIP pour les services diffusés. De plus, l'adaptation des grilles de programmes, permises par la loi, devrait significativement augmenter le besoin de programme adapté à une consommation en mobilité : il est ainsi à attendre une nouvelle forme d'écriture audiovisuelle et une croissance du secteur de la création.  
Là encore, un multiplexe devra être prévu, dès 2008, et potentiellement, un deuxième devra être dégagé si le service rencontre le succès attendu, conformément aux accords de planification issus de la Conférence régionale des radiocommunications de Genève 2006 (plan de Genève).
- le bon développement des **télévisions locales**, dont le rôle dans l'expression du pluralisme local a été souligné à maintes reprises, nécessitent que soient identifiées des fréquences adaptées d'une part à la couverture souhaitée et, d'autre part, à leur économie.  
Le CSA a d'ores et déjà lancé des consultations pour attribuer des fréquences pour leur diffusion
- enfin, il convient de ne pas négliger le développement de l'**interactivité** et de la **portabilité** de la TNT par densification du réseau de diffusion. Ces deux éléments étaient un élément central de la réflexion autour du développement de la TNT, au moment de la constitution de l'offre, en 2002-2005. Elles ont malheureusement dû être mises de côté, faute de capacité suffisante sur le réseau hertzien, au moment du lancement de la TNT.  
L'extinction de l'analogique et les capacités dégagées doivent nous faire réfléchir à nouveau sur l'opportunité de ces deux derniers développements, qui permettent de renforcer encore les capacités d'attraction de la TNT gratuite. La France s'est ainsi démarquée négativement vis-à-vis de ses partenaires européens comme l'Italie, la Grande Bretagne, l'Europe du Nord etc.. où ces types de services interactifs ont été totalement intégrés dès le départ aux offres de télévision numériques hertziennes. L'interactivité permettra ainsi de développer et compléter certaines fonctionnalités qui entrent pleinement dans les missions des radiodiffuseurs, en matière par exemple, de sous titrage ou d'audiodescription des programmes.

**L'ensemble de ces développements et mutations prévues par la loi, nécessitent des capacités en fréquences hertziennes importantes, et le service public de l'audiovisuel, comme les autres services de télévision, ne peuvent pas être mis en situation de ne pas respecter l'exigence légale, ils doivent donc disposer des fréquences nécessaires.**

Il s'agit de s'assurer que les fréquences nécessaires au développement des services audiovisuels seront disponibles pour ne pas fragiliser les entreprises et permettre la constitution de groupes audiovisuels puissants chers aux attentes affirmées par le Président de la République dans sa lettre de mission à la Ministre de la Culture et de la communication.

Ainsi, il serait nécessaire de considérer que le dividende numérique complet ne sera accessible que lorsque la migration SD vers HD aura été entièrement effectuée. Pendant la période intermédiaire, 12 multiplexes devraient être nécessaires pour pouvoir diffuser simultanément les deux formats de diffusion, sans compter la prudence à envisager quand aux réaménagements de fréquences dans ce futur paysage . Dans cette perspective, sur le plan technique, il apparaît que le déploiement des réseaux SFN ne soit en fait problématique particulièrement pour des réseaux de TNT ou de TVHD en raison des disparités de puissance et de couverture entre les émetteurs ainsi que des éloignements supérieurs à une limite de bon fonctionnement. Il convient donc de ne pas en généraliser l'usage.

En outre, les télévisions locales requerront un multiplexe et la TMP nationale nécessitera deux multiplexes, sans compter la probable nécessité d'envisager des besoins de fréquences locales de ces futurs services, puisqu'à ce jours non prévus d'être effectués en mode décrochage traditionnels. ..

L'objectif à terme pourrait donc être de 10 multiplexes pour l'audiovisuel et 15 en période intermédiaire, loin des affirmations de l'ARCEP d'un besoin cantonné à 7 multiplexes, et loin des disponibilités du plan de Genève.

**En conclusion, il nous semble que l'objectif poursuivi par l'ARCEP dans cette consultation, à savoir s'interroger sur l'opportunité d'utiliser les fréquences affectées aux services audiovisuels qui seraient libérées par l'extinction de l'analogique, en les réattribuant aux services de communication électroniques, est aujourd'hui irréaliste.**

**Au contraire, pour remplir leurs obligations et assurer leur développement, les éditeurs de services audiovisuels vont se retrouver rapidement dans une pénurie de capacité.**

**Dès lors, France Télévisions s'interroge sur la possibilité que les opérateurs de téléphonie mobile puissent dégager des capacités supplémentaires pour son développement. Par exemple, la norme GSM, qui fait aujourd'hui double emploi dans la diffusion des services de téléphonie mobile, tout en consommant des capacités qui sont utiles, ne pourrait-elle être arrêtée et les fréquences récupérées ?**

\*

**3°) Des projets d'évolutions législatives et réglementaire au niveau européen qui semblent en contradiction avec la poursuite des objectifs d'intérêt général communautaire assignés à l'audiovisuel**

Les intentions de la Commission européenne, à l'occasion de la révision des directives composant le « paquet télécom », d'imposer aux Etats membres une nouvelle politique de gestion du spectre fondée sur une banalisation de l'usage des fréquences et la prééminence de mécanismes de libre marché (neutralité des technologies et des service, marché secondaires des fréquences), ne paraissent pas adaptées à la sauvegarde des missions de service public du secteur de l'audiovisuel, et apparaissent antinomiques avec le choix fait par le législateur français d'attribuer les fréquences en fonction d'objectifs de politique culturelle et audiovisuelle, notamment pour permettre au service public audiovisuel de poursuivre ses missions.

Il semble en effet que les premières propositions de la Commission, si elles admettent les objectifs d'intérêt général propres au secteur audiovisuel, semblent méconnaître les conditions propres à leur réalisation.

A ce titre la simple différence d'échelle économique entre les secteurs audiovisuels et de télécommunication, sans même parler de celle des moyens mis à disposition pour assurer le service public dans l'un ou l'autre des secteurs imposent de réguler de manière différentes les services audiovisuels et les services de télécommunications.

A la base de la réflexion, il devrait être tenu compte du fait que la valorisation du spectre ne peut se fonder sur une simple application de principe de gestion économique de libre marché, mais doit intégrer, or un régime d'exception, les objectifs particuliers et les contributions de l'audiovisuel à la société dans son ensemble au plan culturel, social et sociétal, éducatif et formateur de libre arbitre.

**En conséquence, France Télévisions appelle les autorités françaises à s'opposer au projet de la Commission d'une gestion purement économique du spectre des fréquences.**

\*\*\*

**En conclusion, France Télévisions voudrait rappeler à l'ARCEP que le respect de ses obligations de service public, ses projets de développement ainsi que ceux assignés à l'ensemble du secteur audiovisuel par le législateur, ne permettent pas d'envisager avant long terme, une attribution des fréquences qu'il utilise à d'autres acteurs que les services audiovisuels.**