

Commission du dividende numérique

**Rapport d'étape au Premier ministre
31 mars 2008**

Point sur les travaux de la Commission et premières observations.

Le Premier ministre avait souhaité, dans sa lettre de mission du 3 décembre 2007 et à l'occasion de l'installation de la commission le 12 décembre dernier, que cette dernière puisse lui faire part de l'avancement de ses travaux ainsi que de ses premières recommandations à la fin du mois de mars.

Le présent rapport d'étape vise, en réponse à ce souhait, à faire un point factuel sur les travaux menés par la Commission depuis son installation et à présenter ses premières recommandations, qui portent pour l'essentiel sur l'étape décisive que constitue la définition du schéma national d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique de la télévision hertzienne.

La Commission se propose de présenter publiquement ces recommandations, à l'occasion d'une conférence de presse qui pourrait se tenir le jeudi 3 avril prochain au Sénat.

I - Point sur les travaux de la Commission

1) De nombreuses auditions ont d'ores et déjà été conduites par la Commission.

Depuis son installation, la Commission a d'ores et déjà procédé à de nombreuses auditions et les poursuivra dans les prochaines semaines, afin de permettre à l'ensemble des acteurs concernés – groupes présents dans la radio et la télévision, fournisseurs de contenus et de services, opérateurs de télécommunications, équipementiers et fabricants de « produits bruns », régulateurs, administrations, syndicats professionnels et associations – de faire connaître leur position sur l'usage du dividende numérique.

La liste des auditions réalisées est jointe en annexe à cette note.

Ces auditions vont se poursuivre et permettront notamment d'entendre dans les prochaines semaines les acteurs majeurs de l'Internet.

2) Une consultation publique sur le dividende numérique va être très prochainement lancée via Internet

Afin de permettre à tous ceux que ce sujet intéresse de contribuer aux réflexions menées en son sein et en complément des auditions, la Commission, conjointement avec le Comité stratégique pour le numérique, lancera très prochainement une consultation par Internet ouverte à tous : citoyens, collectivités territoriales, entreprises, associations.

Le support de cette consultation publique sera le site Internet www.dividendenumerique.fr, qui devrait être dévoilé le 3 avril prochain, à l'occasion de la conférence de presse que tiendra la commission.

Comme convenu avec votre cabinet, le Service d'Information du Gouvernement assurera le support technique de cette consultation.

3) Des études spécifiques vont être confiées sous peu à des cabinets spécialisés

La commission estime, à ce stade de ses travaux et après avoir recensé les études d'ores et déjà réalisées, devoir disposer d'éclairages complémentaires justifiant d'études spécifiques :

- a) La définition juridique du dividende : l'analyse des dispositions de la loi, et notamment celles de son article 2 sur les fréquences libérées par l'arrêt de l'analogique, appelle à être approfondie par des travaux juridiques complémentaires pour consolider l'approche de la commission.

Il apparaît indispensable de lancer sans attendre une consultation auprès d'un cabinet d'avocats disposant d'une expertise reconnue dans le domaine de l'audiovisuel et des télécommunications, dont l'intervention viserait à construire une doctrine juridique consensuelle sur ce point.

- b) L'évolution des modes de consommation des médias audiovisuels et des usages des TIC (impact de la convergence sur la manière de regarder la télévision, d'écouter la radio, etc. ; part de la consommation de contenus audiovisuels via la TV sur ADSL, le PC, le mobile, etc.) : si diverses études sont disponibles, leurs conclusions ne permettent pas d'éclairer suffisamment la commission sur les différents scénarios d'évolution des usages.

Il apparaît dès lors pertinent, pour que la Commission puisse émettre des recommandations en phase avec cette évolution, de recourir à un cabinet spécialisé, dont l'intervention viserait à faire la synthèse des différentes études récentes consacrées à l'évolution des usages dans les domaines concernés, réaliser pour autant que de besoin des études complémentaires, en s'appuyant notamment sur des sondages ou des enquêtes, proposer à la commission les scénarios les plus probables d'évolution des services et des usages à l'horizon de 5, 10 et 20 ans.

Comme convenu avec votre cabinet, ces études sont en cours de lancement avec le support des services administratifs du Premier ministre.

II. Premiers constats de la commission sur les débats relatifs au dividende numérique

A ce stade, la Commission estime que les auditions conduites à ce jour permettent d'ores et déjà de dégager des orientations.

1) La densification de la bande UHF semble possible et pourrait permettre de satisfaire la majeure partie des demandes.

Les études disponibles laissent à penser qu'il sera vraisemblablement possible de mieux utiliser le spectre une fois l'analogique arrêté, ce qui devrait permettre de diffuser un nombre de services sensiblement plus important qu'actuellement. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur le sujet, on peut espérer qu'il soit possible, à terme, de concilier, dans des proportions à déterminer ultérieurement les besoins de l'audiovisuel (plus de multiplexes pour la télévision haute définition) et ceux des services de communications électroniques (couverture numérique du territoire en très haut débit sans fil).

2) La Conférence Mondiale des Radiocommunications de novembre 2007 a donné le cadre d'une éventuelle diffusion de services de communication électronique sur les fréquences du dividende numérique.

En identifiant une sous-bande susceptible d'être dédiée aux services dits « mobiles » dans l'ensemble de l'Europe sur les fréquences 790-862 MHz, la CMR 2007 a fourni le cadre à la fois technique (création d'une sous-bande) et économique (possibilité de créer un large marché harmonisé) dans lequel l'introduction de services de communications électroniques sur une partie des fréquences libérées par l'arrêt de l'analogique peut être envisagée de façon opérationnelle.

Les conditions d'usage de cette sous-bande par les services de communication électronique feront l'objet de recommandations ultérieures de la commission.

3) Un choix politique devra vraisemblablement être effectué entre la généralisation totale de la Haute Définition sur les chaînes de la TNT et une couverture complète du territoire métropolitain par un réseau d'accès au très haut débit sans fil.

Parmi les services audiovisuels envisagés sur les fréquences rendues disponibles, c'est l'extension de la diffusion de la télévision en Haute Définition sur la TNT qui apparaît comme la principale demande des éditeurs de chaînes. En effet, l'élargissement de l'offre de la radio numérique ne devrait pas susciter de difficulté particulière, les fréquences requises en bande VHF ne faisant pas l'objet d'autres demandes. On notera également la demande, exprimée à plusieurs reprises, du lancement d'un second multiplexe de télévision mobile personnelle.

En matière de services de télécommunications, l'accès aux fréquences basses est essentiellement justifiée par la couverture à des conditions économiques raisonnables des zones peu denses en population de notre pays (qui regroupent environ 30% de la population mais 70% du territoire) par un réseau d'accès à l'Internet très haut débit (au moins 10Mbits par seconde et par personne). Opérateurs de télécoms, équipementiers mais aussi collectivités locales plaident donc pour que la sous-bande identifiée par la CMR soit, à terme dévolue, en France comme dans l'ensemble de l'Europe, aux services mobiles. Un tel choix nécessiterait, notamment, qu'une solution soit trouvée pour la Défense nationale qui utilise actuellement la partie 830-862 MHz de la bande UHF.

La Commission va donc proposer dans les prochains mois au Premier ministre les éléments lui permettant d'arbitrer entre ces demandes, dont il n'est pas démontré qu'elles resteront totalement irréconciliables.

III - Recommandations de la Commission sur le schéma national d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique

Les opérations de basculement vers la diffusion numérique hertzienne de la télévision constituent un chantier essentiel, particulièrement en France où la réception hertzienne, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays européens, occupe encore une place très importante dans le paysage audiovisuel.

Ces opérations concernent donc la majorité des foyers français et leur bon déroulement, conformément au calendrier fixé par le législateur, représente un enjeu économique, social et culturel majeur. Il est donc essentiel qu'elles s'effectuent de la manière la moins contraignante possible pour les téléspectateurs et que la continuité de la réception de la télévision soit assurée.

La Commission souhaite également insister sur l'importance des modalités d'arrêt et de basculement vers le numérique de la télévision analogique. En effet, le processus de migration choisi conditionnera l'existence et la disponibilité du dividende numérique.

La Commission du dividende numérique estime en effet nécessaire de rappeler qu'un objectif majeur de l'arrêt de l'analogique est, au delà de la réalisation d'importantes économies de diffusion pour les chaînes de télévision, la libération des fréquences pour de nouveaux services. Elle a donc la conviction d'être pleinement dans son rôle en exprimant ses recommandations sur l'étape décisive que constituera la définition du schéma national d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique de la télévision hertzienne.

1) L'obtention effective du dividende numérique est conditionnée, outre l'arrêt de l'analogique proprement dit, par la migration vers le plan final des fréquences de la TNT

a) L'élaboration du schéma national d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique n'est en aucun cas neutre à l'égard de la préservation d'un dividende numérique

L'une des idées reçues, s'agissant du dividende numérique, est que l'existence de ce dernier serait la résultante mécanique et automatique de l'arrêt de la diffusion analogique, qui suffirait en elle-même à libérer *in fine* des fréquences.

Une analyse plus approfondie des scénarios d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique ne peut que conduire à la conclusion que l'existence d'un dividende numérique n'a en réalité rien d'automatique et est conditionnée par des choix précis, qu'il convient de clarifier en amont.

En effet, s'il est patent que la diffusion numérique permet, grâce à ses normes de diffusion et de compression du signal, d'occuper une moindre portion du spectre hertzien pour un résultat équivalent (6 chaînes en format SD par canal au lieu d'une, en l'état actuel des technologies), les opérations d'arrêt puis de migration vers un nouveau plan de fréquences n'ont pas pour effet systématique de rendre disponible pour de nouveaux usages une portion du spectre.

Seule la migration finale vers un aménagement optimisé du spectre, couplée à l'identification et à la réservation a priori d'une bande pour de nouveaux usages, est donc susceptible de garantir l'existence d'un dividende numérique. En d'autres termes, **ce n'est pas l'extinction de l'analogique qui permet de matérialiser le dividende numérique, c'est la migration vers le plan de fréquences définitif.**

L'élaboration du schéma national d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique n'est donc en aucun cas neutre à l'égard de la matérialisation d'un dividende numérique, qui représente les fréquences rendues disponibles par l'extinction de la radiodiffusion hertzienne analogique.

Il paraît dès lors légitime que la commission parlementaire du dividende numérique se prononce, comme la loi le lui permet, sur le schéma national d'arrêt et les opérations de basculement vers le numérique et fasse au Premier ministre un certain nombre de recommandations à cet égard.

b) Les opérations d'extinction et de migration doivent être orientées par un plan cible

Il est souhaitable que les opérations d'extinction et de migration soient d'emblée orientées par un plan cible de répartition des fréquences. Il devra être cohérent avec le schéma national de réutilisation des fréquences qui sera élaboré par le Premier ministre, après consultation de la commission du dividende numérique.

Ce plan cible est la condition d'une optimisation de l'utilisation des fréquences. Si le souci de préserver la sous-bande 790 – 862 MHz, identifiée en novembre dernier par la Conférence Mondiale des Radiocommunications comme pouvant être utilisée par les services de communication électronique semble devoir la guider, il convient de rappeler que la diffusion de la TNT appelle également un réaménagement des fréquences et la définition d'un plan cible final adapté, pour deux raisons :

- d'une part, **les fréquences actuellement utilisées pour la diffusion de la TNT sont des fréquences « intermédiaires »** qui, pour 80% d'entre elles, ne correspondent pas aux fréquences qui ont été attribuées à la France pour l'après 2015 par la Conférence Régionale des Radiocommunications de Genève de 2006. Afin d'assurer la pérennité de la TNT, il faudra donc nécessairement changer les fréquences de cette dernière. Ceci implique donc obligatoirement un réaménagement numérique afin de basculer sur les fréquences définitives de la TNT ;
- **le plan de Genève 2006 est insuffisant pour assurer la diffusion de la TNT de l'avenir** dans la mesure où il ne permet, dans les conditions techniques prévisibles à moyen terme, ni l'augmentation sensible du nombre de chaînes HD sur la TNT, ni l'introduction de services de communication électronique pourtant envisagée par l'article 2 de la loi du 5 mars 2007.

Il est donc souhaité, par toutes les parties en présence, que le plan final des fréquences UHF soit différent, car plus dense, de celui de Genève afin de permettre la diffusion de plus de services que ce qui est aujourd'hui prévu. Ce plan final reprendrait pour l'essentiel les fréquences du plan de Genève en opérant, à l'intérieur du canevas ainsi fixé, une densification de la planification afin de pouvoir diffuser plus de services.

La densification de la bande UHF suppose cependant de réunir deux conditions :

- sur le plan national, de parvenir à construire un plan final maximisant le nombre de services pouvant être diffusés et ce, dans des conditions de coût de réseau et de couverture de la population acceptables ;
- sur le plan international, des négociations réussies avec les Etats voisins pour assurer, sur les zones frontalières, la couverture des nouveaux services qui seraient créés dans ce plan final.

S'agissant de ces négociations internationales, la commission du dividende relève qu'il est souhaitable que le Premier ministre confirme sans attendre à l'ANFR le mandat de conduire les négociations exploratoires, destinées à parvenir, le moment venu et en fonction des décisions qui seront prises, à un accord d'harmonisation de l'usage des fréquences aux frontières.

2) La méthode d'arrêt de l'analogique doit être guidée par le plan cible et viser à éviter de multiplier les migrations.

a) Le souci de respecter le calendrier ne devrait pas conduire à une migration multipliant les étapes intermédiaires

Certains acteurs en présence se montrent d'un optimisme modéré quant à la capacité à réussir les opérations d'extinction définitive et de migration dans le calendrier prévu par la loi. Tenir ce calendrier constitue un premier enjeu économique et politique fort, qui suppose naturellement que les opérations d'extinction ne soient pas excessivement différées.

Toutefois, il apparaît indispensable à la Commission que cet argument du respect du calendrier ne soit pas mobilisé pour enclencher une migration qui ne serait pas guidée dès le départ par un plan cible clair et serait susceptible de multiplier les étapes intermédiaires.

De fait, une migration rapide mais vers des fréquences qui seraient éloignées des fréquences définitives présenterait des inconvénients majeurs.

Cette migration vers des fréquences provisoires serait notamment susceptible de rajouter au moins une étape supplémentaire de migration vers des fréquences temporaires, étape qui serait en soi une source de confusion et d'irritation pour le téléspectateur (nécessité de procéder à des réglages de l'adaptateur et/ou à des réorientations ou modifications de l'antenne individuelle ou collective) et représenterait nécessairement un surcoût (technique, mais aussi de communication) très important. En outre, cette étape risquerait également de décaler de plusieurs années la réutilisation effective des fréquences libérées, alors que c'est justement cet objectif qui justifie techniquement l'importance du respect du calendrier.

b) La nécessité de coupler arrêt de l'analogique et migration vers le plan cible de la TNT

Dans ces conditions, la commission du dividende numérique estime légitime de privilégier un scénario permettant de réduire le nombre et la complexité des étapes du processus de migration vers le numérique.

La solution qui semble préférable à cet égard serait de coupler extinction de l'analogique et migration de la TNT vers les fréquences du plan cible définitif.

L'argument parfois opposé à cette stratégie est que le plan cible n'est pas actuellement défini et qu'il faudra encore un temps indéterminé pour négocier avec les Etats voisins, en particulier, la question cruciale de l'harmonisation du plan de fréquences aux frontières.

Le nombre de canaux dont la disponibilité est impérative pour pouvoir conduire le processus est toutefois limité. Et l'Agence Nationale des Fréquences, chargée de cette mission de négociation internationale, est suffisamment confiante quant à ses chances de conclure ces négociations dans des délais acceptables pour que cet argument ne soit pas dirimant, au regard des bénéfices d'une solution en une étape. Cette analyse est partagée par Télédiffusion de France.

De son côté, la Commission envisage de remettre son rapport sur ce point d'ici le début de l'été, ce qui devrait permettre au Gouvernement de prendre, dans la foulée, une décision d'orientation sur l'affectation des fréquences libérées par l'arrêt de l'analogique et à l'ANFR de disposer du mandat adéquat pour mener les négociations afin de parvenir à un accord d'harmonisation de l'usage des fréquences aux frontières.

La commission préconise donc que les opérations d'extinction – migration visent immédiatement à s'approcher au plus près des fréquences du plan cible, dont il y a lieu de penser qu'il sera connu dès la mi-2009.

Elle estime aussi nécessaire que ces opérations d'arrêt -migration préservent la possibilité d'utiliser la sous-bande 790 – 862 MHz pour des services de communication électronique, au cas où cette affectation viendrait à être confirmée. Ceci suppose notamment que le recours, même temporaire, à des fréquences situées dans cette bande dans le cadre des opérations de migration soit autant que possible écarté et que, dans le cas où ce recours s'imposerait pour des motifs techniques incontestables, la libération effective de ces fréquences soit garantie à l'issue de la migration.

Afin de ne prendre aucun retard au regard du calendrier prévu par la loi, **il paraît par ailleurs souhaitable à la commission du dividende numérique que des opérations-pilote expérimentales d'extinction et de migration soient conduites dans les meilleurs délais**, afin d'enclencher et de valider, sur le plan technique et sur le plan des stratégies d'accompagnement des téléspectateurs, le processus de migration.

L'extension de la TNT ne saurait être repoussée au démarrage des opérations d'extinction.

La migration par zones géographiques cohérentes paraît la plus pertinente pour concilier respect des délais et simplification de la vie des usagers.

Il conviendrait d'examiner quelles sont les zones qui, en raison de leur situation géographique et de la configuration de leur usage des fréquences hertziennes, peuvent être concernées les premières par la migration.

3) La communication autour des opérations d’extinction –migration et leur accompagnement social

a) Un enjeu majeur qui doit bénéficier d’une attention politique renforcée

La commission du dividende numérique souhaite alerter le Premier ministre sur l’enjeu majeur que constitue l’accompagnement des opérations d’arrêt de la diffusion analogique et de migration vers le numérique.

L’ampleur de cet enjeu nécessitera la mise en place d’un dispositif de communication et d’accompagnement social constituant d’ores et déjà un impératif urgent.

Il n’est nul besoin de rappeler que l’accès à la télévision est considéré par la majorité des Français comme un droit et que ce média joue, au-delà de sa fonction de divertissement, un rôle considérable dans le quotidien de nos concitoyens : s’ils devaient être privés de cet accès du jour au lendemain, en ayant le sentiment de ne pas avoir été suffisamment averti des démarches à effectuer pour continuer à recevoir la télévision hertzienne, on ne peut que s’attendre à l’expression d’un très profond et légitime mécontentement.

Il est donc indispensable que soient menées conjointement:

- **des actions fortes et répétées de communication** vers l’ensemble des Français pour les alerter sur les conditions à réunir pour continuer à bénéficier de la réception hertzienne de la télévision après l’arrêt de la diffusion analogie, **très en amont** de celui-ci ;
- **des actions d’accompagnement des personnes socialement les plus fragiles**, qui ne sauraient être privées pour des motifs financiers de l’accès à la télévision de demain.

C’est à cet enjeu que la création du GIP France Télé Numérique par la loi du 5 mars 2007 a entendu répondre et ces impératifs sont clairement identifiés de longue date.

Le GIP travaille actuellement à la définition et à la mise en œuvre d’un dispositif adapté.

Il semble toutefois, aux yeux de la commission du dividende numérique qu’il soit nécessaire de porter une attention politique renforcée à ce processus, notamment en matière de stratégie et de moyens à y consacrer.

b) La communication doit être mise en œuvre le plus en amont possible des opérations de migration

C'est notamment le cas, s'agissant du calendrier des actions de communication. Pour la commission, il semble opportun d'enclencher des opérations de communication vers les téléspectateurs très en amont, en précisant quel sera le calendrier de migration (notamment par zones géographiques) dès qu'il sera connu et en donnant des éléments aussi précis que possible sur les opérations techniques à réaliser d'ici fin 2011.

La commission souhaite également, que dans le cadre ou en complément du fonds d'accompagnement des foyers les moins favorisés prévu par la loi, soient lancées rapidement des études sur les besoins spécifiques, en matière d'information et d'assistance, voire d'ergonomie des équipements, de certaines catégories de téléspectateurs, en particulier les personnes âgées et les personnes handicapées.


Enfin, la Commission estime nécessaire que les budgets de communication et d'accompagnement fassent l'objet d'une évaluation approfondie, notamment au regard des montants importants consentis à l'étranger pour des opérations similaires, notamment en Grande-Bretagne.

La loi fait obligation de mettre un terme à la diffusion analogique de la télévision hertzienne au 30 novembre 2011.

La commission estime ce calendrier tenable à condition que, conformément à la loi du 5 mars 2007, plusieurs conditions soient réunies :

- un déploiement effectif du réseau numérique pour couvrir dans les temps prévus un maximum de population ;
- un taux d'équipement des foyers suffisamment élevé ;
- un effort considérable de communication vers les ménages, conjugué avec la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement social et pratique des plus fragiles.

Bruno Retailleau, Président



Christian Paul, Président délégué

