



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL



Consultation publique

Prise en application de l'article 31 de la loi du
30 septembre 1986

Avril 2015



www.csa.fr

Le Gouvernement a décidé du transfert, au profit du secteur des télécommunications mobiles notamment, de la bande de fréquences 694-790 MHz, dite « bande 700 MHz », actuellement utilisée pour la diffusion de la télévision numérique terrestre (TNT). Dans son communiqué de presse du 10 décembre 2014¹, le Premier ministre a précisé les principales échéances du calendrier de transfert de cette bande. Il a notamment annoncé la généralisation de la norme de codage MPEG-4 pour l'ensemble de la plateforme TNT en avril 2016.

La perspective de cette opération a conduit le Conseil à ouvrir, le 21 janvier 2015, une large consultation publique sur l'évolution de la plateforme en métropole². Cette consultation visait à recueillir les contributions de l'ensemble des acteurs concernés, en particulier par le passage au tout MPEG-4 des services de télévision autorisés en TNT, le transfert de la bande 700 MHz et les évolutions du paysage télévisuel hertzien terrestre à court et moyen termes.

Il en ressort qu'une large majorité des acteurs estime souhaitable, voire indispensable, d'enrichir l'offre de services de la TNT tout en insérant cette évolution dans le calendrier du passage au tout MPEG-4 prévu en avril 2016. Il s'agit en particulier de poursuivre le mouvement de généralisation du format de diffusion en haute définition, essentiel au maintien de l'attractivité de la plateforme.

C'est dans ce contexte que le Conseil souhaite recueillir les contributions des acteurs de l'audiovisuel en vue du possible lancement d'un appel aux candidatures sur la ressource hertzienne qui serait disponible à cet horizon.

Modalités d'organisation de la consultation

Date limite de dépôt

La date limite de dépôt des contributions est fixée au 6 mai 2015.

Modalités d'envoi

Les réponses sur papier ou sous forme numérique (CD-Rom, Clef USB) peuvent être adressées au Conseil par courrier postal à l'adresse suivante :

Conseil supérieur de l'audiovisuel
Monsieur le Président
Consultation publique « Article 31 » sur la TNT
39-43 quai André Citroën
75739 PARIS Cedex 15

ou par courriel à l'adresse suivante : consultation2.TNT@csa.fr

¹ <http://www.gouvernement.fr/partage/2845-calendrier-du-deuxieme-dividende-numerique>

² Consultation publique du 21 janvier 2015 sur « *le transfert, en métropole, des fréquences de la bande 700 MHz à d'autres services que celui de la radiodiffusion et les évolutions du paysage télévisuel hertzien terrestre métropolitain* »
<http://www.csa.fr/Television/La-reception/Le-deploiement-de-la-TNT-en-haute-definition/Consultation-publique-du-21-janvier-2015-sur-le-transfert-en-metropole-des-frequences-de-la-bande-700-MHz-a-d-autres-services-que-celui-de-la-radiodiffusion>

Contact

Les contributeurs sont invités, s'ils le souhaitent, à désigner et à fournir les coordonnées d'un représentant en cas de besoin d'information supplémentaire de la part du Conseil.

Pour toute demande d'information sur le déroulement de la consultation, il est possible de contacter les services du Conseil par courriel adressé à l'adresse précédente.

Confidentialité des contributions & publication

Le Conseil se réserve la possibilité de publier l'intégralité des contributions fournies.

Cependant, les participants qui souhaiteraient conserver confidentielle une partie de leur réponse sont invités à transmettre une version supplémentaire épurée des informations qu'ils jugeraient confidentielles ou de nature à leur porter un préjudice ou à nuire au secret des affaires. Mention sera faite de cette demande dans la liste des contributions.

PARTIE I La préparation du paysage télévisuel hertzien terrestre à l'issue du passage au tout MPEG-4

Le transfert au secteur des télécommunications, à partir de 2015, de la bande de fréquences 694-790 MHz (« bande 700 MHz ») actuellement utilisée pour la diffusion de la télévision numérique terrestre entraîne plusieurs conséquences importantes qui conduiront le Conseil supérieur de l'audiovisuel à prendre des décisions portant sur l'utilisation de la ressource radioélectrique.

Le dégagement de la bande 700 MHz en métropole se traduira par la diminution du nombre de multiplex : deux multiplex à couverture nationale de la TNT devront s'arrêter. Afin de procéder à la reconstitution de l'offre de services sur six multiplex et de rendre possible l'arrêt de ces deux multiplex, **le Conseil s'appuiera sur les gains directs issus de l'abandon de la norme MPEG-2 en faveur du MPEG-4³, ainsi que sur la totalité de la ressource actuellement disponible sur les multiplex.**

Dans le but de minimiser les perturbations subies par les téléspectateurs, d'optimiser les coûts de diffusion hertzienne terrestre des éditeurs et de rendre possible l'utilisation, par les opérateurs de télécommunications, de fréquences de la bande 700 MHz sur quelques zones dès avril 2016, conformément à la volonté du Gouvernement exprimée dans son communiqué du 10 décembre 2014, le retour à une plateforme TNT composée de six multiplex devra intervenir à la date de passage au tout MPEG-4, qui a été fixée à avril 2016.

Une majorité des contributeurs à la consultation de janvier 2015 partage cette conclusion. Il ressort également, notamment des réponses reçues à la consultation de janvier 2015, que, pour permettre le passage au tout MPEG-4 et le dégagement de la bande 700 MHz au profit du secteur des communications électroniques, le maintien des multiplex R5 et R8 ne peut pas être assuré.

Le Conseil, comme la majorité des acteurs qui se sont exprimés dans le cadre de la consultation publique, estime que la plateforme TNT doit continuer à offrir des services attractifs et innovants pour répondre aux attentes des téléspectateur, avec, en particulier, l'objectif majeur de poursuivre le mouvement de généralisation du format de diffusion en haute définition. Le succès du passage au tout MPEG-4 en dépendra, puisqu'il reposera en grande partie sur une action volontaire et préalable des téléspectateurs, dont certains devront se rééquiper.

C'est pourquoi le Conseil considère que, sans qu'il soit porté atteinte au calendrier du passage au tout MPEG-4 prévu en avril 2016, il est nécessaire de permettre l'enrichissement de l'offre de services de la TNT de manière à minorer, pour les téléspectateurs, les inconvénients potentiels du passage au tout MPEG-4 et de la réorganisation sur six multiplex de l'offre de services de la TNT. Une large majorité des contributeurs à la consultation du 21 janvier 2015 estime souhaitable, voire indispensable, de généraliser la haute définition sur la TNT à l'occasion du passage au tout MPEG-4.

³ Aussi appelé « deuxième dividende numérique » dans le communiqué de presse du Premier ministre du 10 décembre 2014.

La ressource actuellement disponible sur les multiplex et la totalité du dividende technologique issu du passage au tout MPEG-4 étant nécessaire au transfert de la bande 700 MHz, l'offre audiovisuelle sur la plateforme TNT ne pourra être enrichie qu'à la condition de trouver de nouveaux leviers d'évolution.

Sur ce sujet, de nombreux acteurs ont mis en avant, dans leur réponse à la consultation publique, les récents progrès technologiques des codeurs MPEG-4⁴, qui, associés aux performances du multiplexage statistique ainsi qu'au maintien d'une certaine flexibilité dans l'échange de ressource entre les services d'un multiplex, permettront – à l'horizon 2016 – le passage de trois à cinq chaînes HD par multiplex tout en maintenant une qualité vidéo constante.

Le Conseil envisage donc une modification, effective à compter d'avril 2016, de la délibération du 25 juillet 2006 modifiée (ci-après délibération « millièmes ») qui fixe la part relative de ressource attribuée à chaque service de la TNT.

Le Conseil considère qu'au moment du passage au tout MPEG-4, la ressource nécessaire à un service de télévision diffusé en MPEG-4 dans le format HD s'élèverait à 195 millièmes. La ressource nécessaire à un service de télévision diffusé en MPEG-4 dans le format SD resterait en revanche inchangée, c'est-à-dire égale à 95 millièmes. Ces modifications permettraient d'autoriser jusqu'à cinq services HD par multiplex, notamment quand le recours au multiplexage statistique est possible.

Si les acteurs se positionnent de manière unanime pour conserver de la flexibilité dans le partage de la ressource sur un multiplex, il pourrait être envisagé que le Conseil encadre ces échanges. La délibération « millièmes » autorise aujourd'hui l'échange non limité de ressource au travers d'accords contractuels entre parties. Afin de garantir une qualité minimale pour une chaîne dite « HD » et ne pas créer de disparités trop grandes entre les chaînes de ce type, il pourrait être envisagé de faire évoluer cette disposition de manière à demander aux parties concernées de soumettre les échanges de ressource à l'avis du Conseil lorsqu'ils dépassent une certaine proportion jugée significative. Ce seuil pourrait être fixé par le Conseil en fonction d'un risque trop important de détérioration de la qualité d'image perçue⁵.

Question n°1 : Quelles sont vos observations sur la modification envisagée de la délibération du 25 juillet 2006 ?

La fixation d'un seuil plancher visant à un éventuel encadrement de l'échange de ressource entre les éditeurs autorisés sur un même multiplex vous paraît-elle souhaitable ? Si oui, quelle valeur préconiserez-vous ?

⁴ Durant la période d'utilisation industrielle d'une technologie de codage vidéo, les performances des codeurs évoluent grâce à l'intégration d'algorithmes plus évolués et de capacités de calcul accrues des processeurs utilisés, tout en garantissant la compatibilité avec toutes les générations de récepteurs utilisant ce codage. Ceci permet soit de diminuer le débit en conservant une qualité perçue relativement constante, soit d'améliorer la qualité perçue ou encore d'augmenter le débit alloué à d'autres flux (audio, accessibilité, interactivité, etc.).

⁵ L'enjeu est de préserver une offre cohérente avec la qualité réelle d'un service dit « HD » attendue par les téléspectateurs. Un autre enjeu est de veiller à ne pas vider de leur sens les obligations conventionnelles de diffusion en HD réelle des chaînes, qui visent à stimuler la production ou la captation de contenus en HD réelle.

Sous réserve du passage au tout MPEG-4, la modification du barème des millièmes alloués au format en haute définition permettra donc de dégager une ressource radioélectrique qui sera susceptible d'être ouverte à un appel aux candidatures. A ce titre, **le Conseil envisage de n'ouvrir des appels aux candidatures que pour des services diffusés en haute définition.**

Enfin, l'article 31 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 dispose que les autorisations relatives à l'usage de la ressource radioélectrique que le Conseil peut accorder tiennent compte de la situation économique du marché des services de communication audiovisuelle concernés.

Si les décisions d'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique sont susceptibles de modifier de façon importante le marché en cause, le Conseil procède, préalablement au lancement des procédures prévues aux articles 29, 30, 30-1, 30-5 et 30-6, à une consultation publique.

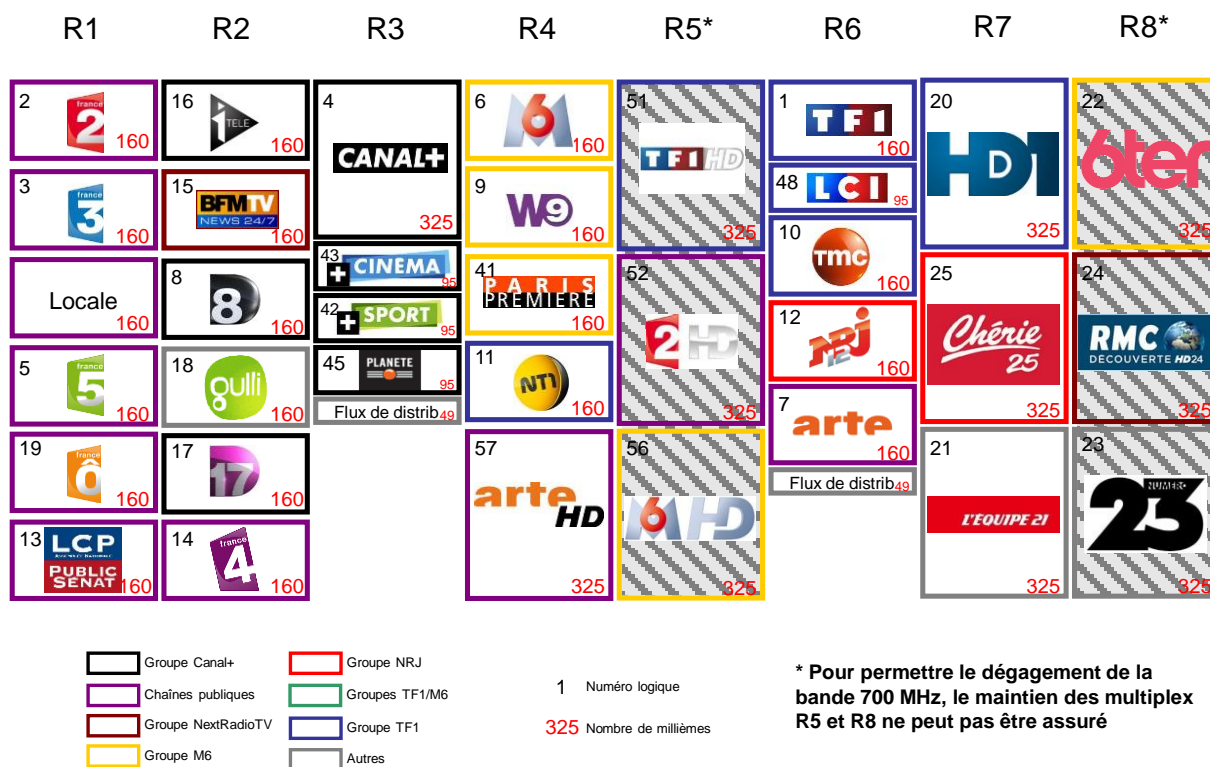
La Conseil a donc décidé d'ouvrir, en application de l'article 31 précité, une consultation publique préalable au lancement éventuel d'un appel aux candidatures.

Conformément au 5^{ème} alinéa de l'article 31 de la loi de 1986, le Conseil procède également à une étude d'impact, notamment économique, des décisions d'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique.

PARTIE II Présentation de la ressource disponible à compter d'avril 2016

Dès à présent, le Conseil souhaite présenter les éléments permettant de déterminer la ressource qui pourrait être disponible sur les multiplex au lendemain du passage au tout MPEG-4.

La composition actuelle des huit multiplex de la plateforme TNT est rappelée dans le schéma suivant.



Dans le cadre de la prochaine évolution de la délibération millièmes et de l'arrêt de la norme MPEG-2, des millièmes seront rendus disponibles. Par ailleurs, le maintien de la double diffusion SD/HD de certains services autorisés en TNT paraît dès lors inutile, libérant d'autres millièmes.

Ceci permettra, tout d'abord, l'accueil des chaînes actuellement diffusées sur le multiplex R8. Par ailleurs, sur chacun des multiplex, la ressource rendue disponible, par l'adoption du nouveau barème des millièmes pour les chaînes HD et des possibilités de recombinaison, permettra, dans le cadre d'un appel à candidatures, soit de convertir des chaînes existantes d'un format SD à un format HD, soit d'introduire de nouveaux services.

L'évolution des millièmes attribués aux différents formats de chaînes est décrite dans le tableau suivant.

Format du service	Millièmes actuels	Nouvelle attribution	Ressource rendue disponible
SD en clair	160	95	65*
SD payant avec plages en clair obligatoires	160		65*
SD payant sans plages en clair obligatoires	95		0
HD	325	195	130
SD en clair, en double diffusion avec un service HD	160	0	160

* ressource rendue disponible par l'abandon de la norme MPEG-2 et utilisée pour le transfert de la bande 700 MHz

Sur l'ensemble des six multiplex nationaux, une fois replacées les chaînes issues des multiplex nationaux arrêtés, le maximum de la ressource disponible s'établirait donc à 1 955 millièmes.

Il conviendra néanmoins de prendre en compte, une fois les services autorisés à l'issue d'un appel à candidatures, la ressource réservée pour la signalisation, une ressource spécifique, faisant l'objet d'une autorisation, pour la distribution des chaînes payantes, ainsi qu'une éventuelle ressource additionnelle pour les services n'ayant pas la possibilité de recourir au multiplexage statistique. Par ailleurs, l'agencement des services dans les multiplex conduit à ce qu'une partie de la ressource maximale disponible ne puisse pas nécessairement être utilisée⁶.

⁶ Par exemple, sur un multiplex accueillant 5 chaînes en haute définition, en supposant que 9 millièmes sont réservés pour le flux de signalisation, il reste 16 millièmes qui sont inutilisés ($1000 - 5 \times 195 - 9$).

PARTIE III Les conséquences économiques de l'affectation de la ressource

La consultation publique du 21 janvier 2015 sur le transfert, en métropole, des fréquences de la bande 700 MHz à d'autres services que celui de la radiodiffusion et les évolutions du paysage télévisuel hertzien terrestre métropolitain comportait des questions relatives à différents marchés qui concernent les services de télévision, notamment les marchés de la publicité télévisée et de la distribution des offres de télévision payante, ainsi qu'aux évolutions de la consommation des programmes télévisuels, compte tenu du caractère biface du marché.

Le Conseil retient des contributions reçues les éléments suivants.

Tout d'abord, si de nouveaux modes de consommation de la télévision, notamment la télévision de rattrapage, se sont fortement développés ces dernières années, de manière inégale entre les différentes catégories de la population, une très large majorité d'acteurs souligne que la consommation de programmes en direct et en différé⁷ jouera encore dans les prochaines années un rôle dominant.

Si la télévision demeure le premier média investi par les annonceurs et résiste, plusieurs acteurs soulignent la dépendance du marché de la publicité télévisée à la conjoncture économique. S'ils semblent ne disposer pour l'instant que de prévisions pour la période 2015-2017, aucun acteur ne fait état de prévision d'une hausse sensible à court et moyen termes du marché de la publicité télévisée.

Par ailleurs, certains font valoir que l'offre et la demande du marché de la publicité plurimédia évoluent : les régies publicitaires commercialisent des offres couplées d'écrans publicitaires et de publicité sur internet. Plusieurs acteurs mentionnent le risque que les annonceurs modifient à l'avenir leur stratégie d'investissement publicitaire au profit de la publicité en ligne et au détriment de la télévision.

Aucune contribution ne relève l'incidence de la généralisation de la haute définition en TNT sur le marché publicitaire. En revanche, plusieurs acteurs soulignent l'effet de l'élargissement de l'offre gratuite sur la répartition des investissements publicitaires entre les chaînes historiques, les chaînes gratuites lancées en 2005 et 2012 et les chaînes du câble et du satellite. En outre, certains acteurs soulignent qu'un nouvel élargissement de l'offre gratuite serait susceptible de renforcer l'attractivité de cette offre au détriment des offres de télévision payante.

S'agissant de la TNT payante, un grand nombre d'acteurs constate les difficultés du mini-bouquet dont témoignent le nombre d'abonnés (ainsi que son évolution pour un acteur) et les trois demandes de passage en télévision gratuite.

Enfin, il n'y a pas de consensus entre les acteurs sur l'opportunité d'autoriser un ou plusieurs SMAD en TNT.

⁷ La consommation de programmes en différé considérée ici est celle mesurée dans le cadre des études de Médiamétrie, c'est-à-dire la consommation d'enregistrements personnels dans une fenêtre de 7 jours après la diffusion.

Question n° 2 : Quel serait l'impact du passage à la HD pour des chaînes déjà présentes en TNT SD sur :

- le marché de la publicité télévisée,
- les marchés des droits de diffusion des programmes,
- le marché de la distribution des offres de télévision payante, plus particulièrement le segment de la TNT payante
- et l'équilibre entre offres gratuites et payantes, et l'économie des chaînes concernées ?

Question n° 3 : Quel serait l'impact de l'autorisation de nouveaux services de télévision en HD gratuits ou payants sur :

- le marché de la publicité télévisée,
- les marchés des droits de diffusion des programmes,
- le marché de la distribution des offres de télévision payante, plus particulièrement le segment de la TNT payante
- et l'équilibre entre offres gratuites et payantes ?

Les personnes physiques ou morales qui ont envoyé une contribution en réponse à la consultation publique du 21 janvier 2015 précitée pourront répondre aux questions n^{os} 2 et 3 en se référant, si elles le souhaitent, à celle-ci.

PARTIE IV Les projets susceptibles d'être lancés dès 2016

Afin de préparer le paysage télévisuel hertzien terrestre à l'issue du passage au tout MPEG-4 et compte tenu des modifications de l'utilisation de la ressource radioélectrique qui sont envisagées, le Conseil souhaite connaître quels types de projets seraient susceptibles d'être lancés dès 2016.

Question n° 4 : Quel type de projet en haute définition seriez-vous susceptible de présenter ?

Question n° 5 : Quelle devrait être la part minimale de programmes en « HD réelle »⁸ de ces projets ?

Question n° 6 : Quelles autres observations souhaitez-vous communiquer au Conseil ?

⁸ Les conventions des nouvelles chaînes HD comportent la définition suivante : « *Ne peuvent être qualifiés de haute définition réelle que les programmes dont les images ont bénéficié, de la captation à la diffusion, d'une résolution haute définition au moins égale à celle de la diffusion.*

Sont également considérés comme programmes en haute définition réelle, ceux qui sont majoritairement réalisés, produits et post-produits en haute définition réelle et qui comportent minoritairement des éléments réalisés, produits et post-produits en définition standard, convertis en haute définition. »