

**Synthèse des conclusions de la consultation publique  
sur le lancement de services audiovisuels numériques  
par voie hertzienne et le suivi du plan de stratégie  
de transition numérique de la Communauté française**

*Document public*

**Rétroactes**

Suite à la consultation publique menée en Communauté française au cours du printemps 2009, le SGAM et le CSA souhaitent publier un document de synthèse de leurs conclusions et de leurs hypothèses de travail transmises récemment au cabinet de la Ministre Fadila Laanan.

Les objectifs de la consultation publique étaient de recueillir l'opinion de toutes les parties qui s'engagent ou s'engageront dans la transition numérique en Communauté française et de procéder à une réévaluation des priorités fixées par le Plan de stratégie de transition numérique (PSTN) approuvé par le Gouvernement de la Communauté française en juillet 2007. Bien que ladite consultation n'ait pas été prévue expressément par le PSTN, le contexte économique, technique et social a évolué depuis 2007 et les orientations prises dans le PSTN ne pourront intégralement être mises en œuvre en Communauté française.

Le SGAM et le CSA ont reçu les contributions de douze organismes œuvrant dans les différentes branches du secteur audiovisuel, tant en télévision qu'en radio, en distribution, production qu'en régulation, sur le plan communautaire, national ou international : RTBF, IBPT, Medienrat, Agoria<sup>1</sup>, GSMA<sup>2</sup>, Mobistar, groupe Belgacom, Norkring<sup>3</sup>, Nolstagie/NRJ, FirstCast VDL<sup>4</sup>, Be TV et JFB<sup>5</sup> (plusieurs

<sup>1</sup> Fédération de l'industrie technologique.

<sup>2</sup> Association internationale de l'industrie mobile.

<sup>3</sup> Opérateur technique de radiodiffusion hertzienne qui gère l'infrastructure en Communauté flamande, après son rachat auprès de la VRT.

<sup>4</sup> Opérateur technique présent sur le marché Wallonie-Bruxelles en radio.

répondants ont souhaité que leur contribution, en tout ou partie, demeure confidentielle). Ces contributions ont en outre été complétées par plusieurs entretiens bilatéraux menés entre juin et septembre 2009.

## **I. Consultation publique : Évaluation des priorités fixées dans le PSTN**

### *1. DVB-H*

Unaniment, les répondants à la consultation publique considèrent que le lancement d'une offre DVB-H dès la période transitoire serait prématuré et de nombreux indices sont relevés :

- le marché belge n'est pas propice au développement de la télévision mobile,
- peu d'investisseurs seraient tentés par l'aventure,
- l'offre de services ne pourrait certainement pas être gratuite comme préconisé par le PSTN,
- le projet de télévision mobile personnelle annoncé par la RTBF demeure actuellement au stade expérimental,
- les dispositions décrétales limitent les modèles économiques et ne permettent pas l'intervention de distributeurs de services. Seul un répondant semble satisfait du nouveau paradigme.

Le SGAM et le CSA estiment qu'il n'est pas possible d'envisager un démarrage du DVB-H en Communauté française, tant durant la période transitoire qu'à moyen terme. L'idée d'une offre gratuite peut être abandonnée à ce stade et le modèle économique basé sur les éditeurs devrait être revu. Par ailleurs, la question de l'utilisation future du demi-multiplex DVB-H de la RTBF devrait aussi être soulevée<sup>6</sup>. Néanmoins, dans le long terme, on ne doit pas exclure un développement de la télévision mobile en mode Broadcast, que ce soit en DVB-H ou vraisemblablement par le biais d'une autre technologie à venir.

### *2. Télévision numérique terrestre*

La TNT demeure un sujet d'actualité en Communauté française pour la plupart des répondants, exception faite d'une contribution. Il semble exister un réel intérêt des opérateurs soit pour le rachat de l'infrastructure existante, soit pour développer une offre triple play incluant une offre de services audiovisuels par voie hertzienne numérique. En outre, une certaine attente du public subsiste également concernant le développement d'une offre TNT plus étoffée. Néanmoins, le succès français de la TNT ne pourra être réitéré en Communauté française, compte tenu des contraintes actuelles du marché audiovisuel liées à l'histoire de la distribution câblée dans notre communauté au cours des vingt dernières années.

La TNT pourrait dès lors se positionner comme un produit complémentaire à la télévision par fil (ce qui, sans préjuger de l'intérêt des opérateurs existants ou potentiels à adhérer et s'engager dans ce projet de TNT, peut avoir des implications sur le marché francophone de la distribution numérique

---

<sup>5</sup> Fédération des éditeurs francophones de la presse quotidienne.

<sup>6</sup> Ces points seront développés infra.

qu'il appartiendra au gouvernement d'appréhender avant toute décision à cet égard) et viserait deux situations distinctes :

- pour une utilisation primaire : les personnes disposant d'un pouvoir d'achat limité ou ne désirant pas souscrire à une offre plus élaborée ;
- pour une utilisation secondaire : les personnes désirant bénéficier de la portabilité et la mobilité de la technologie (c'est-à-dire une utilisation pour un deuxième ou troisième poste de télévision, dans les zones non desservies par une offre câblée, dans le lieu de villégiature, dans les transports ...)

Par ailleurs, le passage à la norme MPEG 4 semble nécessaire à courte échéance en raison des avantages en termes de capacités et des opportunités existantes pour développer de nouveaux services. En outre, une réflexion sur le développement de la technologie DVB-T2 pourrait être menée, éventuellement dans le cadre du comité technique de suivi dont la constitution prévue par le PSTN n'a pas encore été mise en œuvre. La durée d'octroi des fréquences fixée à 9 ans peut être maintenue, ce terme permettant d'atteindre un seuil de rentabilité satisfaisant.

Cependant, les dispositions du décret relatives à la procédure d'appel d'offres devraient être modifiées pour permettre l'émergence d'un modèle économique viable grâce à l'intervention des distributeurs de services, et non des seuls éditeurs de services qui ne disposent d'aucun incitant dans le cadre réglementaire actuellement fixé<sup>7</sup>.

### 3. Haute définition

Plusieurs répondants estiment que le passage à la HD est une réalité également sur la plateforme hertzienne et un répondant précise que la HD pourrait constituer un élément moteur pour le développement de la TNT. Les opérateurs mobiles semblent plus réservés en préférant le choix du SD pour le hertzien et réservant la HD pour les autres plateformes (câble, xDSL). D'un point de vue commercial et technique, l'implémentation d'une nouvelle norme (passage du MPEG 2 vers le MPEG 4) nécessiterait une bonne coordination, notamment pour la prise en charge des coûts supplémentaires engendrés par la HD. Dès lors, il pourrait être opportun d'effectuer un saut technologique du DVB-T en MPEG 2 vers le DVB-T2<sup>8</sup> en MPEG 4, après concertation au sein du Comité technique précité.

Selon le SGAM et le CSA, l'option prise dans le PSTN d'abandonner le lancement de projets de développement de la TVHD doit être revue. En effet, le déploiement de cette technologie par voie hertzienne est une réalité<sup>9</sup> dans plusieurs pays (France, Suède, Angleterre,...) et en Belgique, des services HD sont déjà disponibles sur les autres plateformes (câble, satellite, xDSL). Dans la mesure où la HD deviendra très prochainement incontournable, on doit pouvoir envisager l'option d'une diffusion HD sur la plate-forme hertzienne<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir point II.4.

<sup>8</sup> A ce sujet, les travaux menés en Angleterre sur le DVB-T2 pourront être suivis avec attention.

<sup>9</sup> Selon une étude récente co-réalisée par NPA-Euroconsult, le taux d'équipement des foyers européens en téléviseurs haute-définition sera multiplié par 3 durant les 5 prochaines années : 170 millions de foyers seront capables de recevoir des programmes en haute-définition sur le territoire européen, contre, « seulement » 59 millions de foyers actuellement.

<sup>10</sup> La Commission européenne souhaite assurer des normes de haute qualité pour les récepteurs de télévision numérique en Europe (standard aussi efficace que le MPEG-4 et capacité de résister aux interférences). Voir la

#### 4. Radio numérique

Les répondants sont partagés sur :

- l'opportunité d'un démarrage rapide : deux répondants y soient favorables, un autre répondant semble s'y opposer pour des raisons de migration de canaux et de financement,
- l'investissement des pouvoirs publics qui a été rappelé par les deux radios qui préconisent de créer des incitants pendant la période de simulcast et de fixer dans la loi des normes de récepteurs et d'installation sur les autoradios,
- la question de la norme : pour le second multiplexe (bloc 11 B) et pour les autres canaux libérables, un répondant propose le DAB+ et le DRM/DRM+, un autre conseille le T-DMB et un troisième répondant suggère la coexistence du DAB, du DAB+ et du T-DMB,
- l'incitation de l'industrie à fabriquer des récepteurs multistandards, sachant que le choix du T-DMB en France et du DAB dans plusieurs autres pays européens devrait logiquement déboucher sur la mise sur le marché de ces deux types de récepteurs.

De manière générale, le futur de la radio numérique terrestre, au moyen de technologies Broadcast, est très incertain et les expériences dans d'autres pays européens ne sont pas concluantes. Les éditeurs présents en Communauté française consacrent leur capacité financière et humaine à la mise en œuvre du plan de fréquence FM 2008 et sont très préoccupés par la crise économique actuelle. Dans ce contexte difficile, un démarrage rapide de la radio numérique semble illusoire et l'émergence de la radio sur IP deviendrait un obstacle supplémentaire.

#### 5. Dividende numérique

En fonction des intérêts particuliers de chacun, l'avenir de la sous-bande 790-862 MHz est divisé :

- les opérateurs de télécommunications préconisent une cession aux services bidirectionnels,
- les acteurs de l'audiovisuel souhaitent une conservation de la sous-bande par les services audiovisuels.

Au sujet des opportunités techniques, sociétales, culturelles et économiques, les réponses sont également contradictoires.

Pour sa part, la Commission européenne souhaite à terme une harmonisation de la bande 800 MHz, comme en témoigne son document de consultation du 10 juillet 2009 « Transforming the digital dividend opportunity into social benefits and economic growth in Europe »<sup>11</sup>.

---

consultation du 10 juillet 2009 « Transforming the digital dividend opportunity into social benefits and economic growth in Europe ».

<sup>11</sup> "In order to optimise the potential impact of the 800 MHz band, and after further investigations, the Commission may still consider proposing a final date for implementation beyond which the measure would have to be implemented by those Member States that have not already done so, in the context of strategic discussions on the development and implementation of the roadmap in to the context of the multi-annual spectrum policy programme." (p. 7)

"Making the 800 MHz band available for low/medium power electronic communications networks, under harmonised technical conditions, following the principle of technology and service neutrality." (p. 7)

Ce contexte européen ne doit pas empêcher la Communauté française de procéder à des actions diverses ayant pour objectif de recouvrer les capacités obtenues à Genève ou à tout le moins de minimiser les répercussions d'une perte de couvertures. Cependant, ces démarches n'ont de sens qu'en présence d'un projet significatif et crédible sur la plateforme hertzienne numérique.

## **II. Suivi de la transition numérique**

### *1. Sensibilisation sur la situation de la Communauté française*

En dépit des souhaits européens d'harmonisation de la bande 800 MHz, la Communauté française doit poursuivre une politique de sensibilisation afin d'alerter les institutions et les autres pays européens sur la future situation rencontrée par la Communauté. Dans ce sens, les contributions réalisées en réponse aux diverses consultations publiques lancées par les institutions à l'échelle européenne sont bénéfiques (RSPG, Commission européenne,...). D'une manière générale, la présence et la participation de représentants de la Communauté française lors de réunions ou sommets européens relatifs au dividende numérique sont indispensables pour asseoir notre politique de sensibilisation.

### *2. Négociations avec les pays limitrophes pour une à deux couvertures de remplacement*

Dans le cadre de l'introduction des services mobiles dans la bande 800 MHz et en l'absence de démarche particulière, la Communauté française perdra 3 couvertures complètes et ne disposera plus que des 3 couvertures complètes restantes pour les prochaines décennies à venir (sur les 6 couvertures issues du plan de Genève de 2006). Il importe par conséquent que les institutions représentant la Communauté avec l'appui des autres organismes belges puissent communiquer à ce sujet et défendre l'intérêt de la Communauté française devant les autres pays, notamment sur la base du principe d'équité. En outre, quelques possibilités de reconstruction de couvertures supplémentaires, dans les provinces de Liège et de Luxembourg, existent et peuvent être négociées avec les pays limitrophes (France, Allemagne, Pays-Bas et Luxembourg) pour autant que ceux-ci acceptent des contraintes très fortes, voire des suppressions de certains de leurs canaux. Ces négociations auraient pour objectif de retrouver une voire deux couvertures supplémentaires.

En outre, il importe de clarifier rapidement la situation du canal 45 dans la 6<sup>e</sup> couverture. Dans sa réponse à la consultation publique, le Medienrat précise que le canal en question a été attribué uniquement à la Communauté germanophone.

---

*"The Commission would submit to the Radio Spectrum Committee (RSC) pursuant to the Radio Spectrum Decision a draft EC decision on the technical harmonisation of the 790-862 MHz band for regulatory opinion in autumn 2009, followed by a final adoption by the Commission at the beginning of 2010.*

*In parallel, it would be recommended to Member States to refrain from any regulatory action regarding the use of the 800 MHz band that would contradict, or complicate the application of, the technical harmonisation measure being planned at EU level." (p. 10)*

### 3. *Gestion intra-belge du dividende numérique*

Le SGAM et le CSA plaident pour une coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés au sujet de la gestion du dividende numérique, dans la mesure où des fréquences de la bande 800 MHz jusqu'à présent réservées à la diffusion terrestre de la télévision et donc gérées par les Communautés, pourraient être réaffectées à des opérateurs mobiles, soumis au contrôle de l'Etat fédéral, pour le développement, courant 2013-14, de services de communications électroniques de 4<sup>e</sup> génération.

Dans son plan numérique « *la Belgique, cœur de l'Europe numérique 2010-2015, 30 points d'action* »<sup>12</sup>, le Ministre fédéral pour l'Economie et la simplification administrative souhaite à l'automne 2009, relancer les pourparlers au sujet du dividende numérique avec les gouvernements communautaires et plaidera pour réserver un cinquième de ce dividende, à savoir la bande 790-862 MHz, aux services de télécommunications mobiles. A notre sens, ce que le ministre appelle « *pourparlers* » pourraient devenir des négociations entre les institutions afin d'élaborer en coopération la future législation découlant du dividende numérique.

### 4. *Proposition de modifications décrétales*

La consultation publique a mis en exergue la problématique liée aux dispositions relatives à la procédure d'autorisation des éditeurs de services télévisuels privés en mode numérique pour les deux catégories de services (ceux destinés à être reçus par le biais d'une antenne fixe ou d'une antenne portable et ceux destinés à être reçus en mouvement avec une autonomie énergétique complète, selon l'article 115 du décret coordonné). Peu d'éditeurs de services belges ou étrangers seraient réellement intéressés par la procédure et le modèle économique préconisé dans le décret ne correspond pas aux contraintes liées au marché de l'audiovisuel en Communauté française : les éditeurs de services de la Communauté française et étrangers sont actuellement payés pour être diffusés sur le câble coaxial ou le xDSL.

Or, le décret prévoit un modèle fondé sur les éditeurs de services qui désigneraient un opérateur de réseau commun pour le même multiplexe, occultant toute intervention d'un distributeur de services. Ainsi, le Collègue d'autorisation et de contrôle du CSA devra délivrer les autorisations d'usage des radiofréquences aux seuls éditeurs de services qui auront répondu à l'appel d'offres (art. 118 §1<sup>er</sup>). Le Collège favorisera, selon les dispositions décrétales, les services ne faisant pas appel à une rémunération de la part des usagers (art. 118 §1<sup>er</sup> al 3). Les éditeurs étrangers devront pour leur part s'engager à respecter les dispositions du décret pour les services concernés (art. 118 §2<sup>13</sup>).

Face à cette constatation, une réponse possible peut être de modifier le décret de manière à attribuer les fréquences aux distributeurs de services. Un cahier des charges pourrait encadrer cette diffusion et les services y afférant par des obligations plus ou moins étendues : TNT et/ou TMP, SD et/ou HD, priorité aux services relevant de la Communauté française... Une préférence pourrait éventuellement être attribuée aux distributeurs qui seraient prêts à proposer des services en free-to-air au sein de leur

---

<sup>12</sup> <http://www.vincentvanquickenborne.be/DigitalBelgiumFR.pdf>

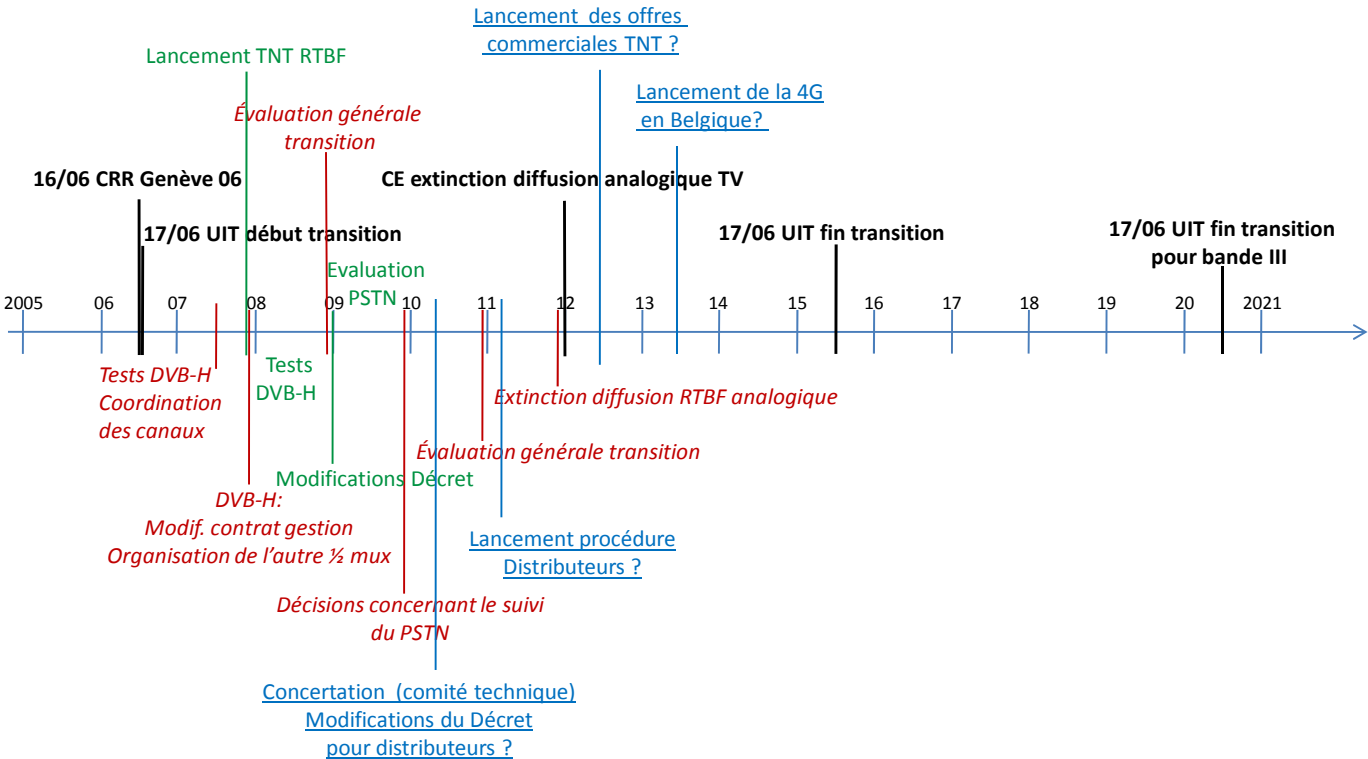
<sup>13</sup> Lorsque les autorisations d'usage d'une radiofréquence sont délivrées à des éditeurs de services télévisuels disposant d'une autorisation ou de tout autre acte analogue délivré dans un Etat membre de l'Union européenne, les services télévisuels en question sont considérés comme des services télévisuels relevant du présent décret et soumis à toutes ses dispositions.

offre de services (en plus des services de la RTBF). L'offre de services proposée pourrait donc inclure des services étrangers sans que les éditeurs responsables visés ne soient soumis à toutes les dispositions décrétales, mais uniquement celles invoquant l'intérêt général de la Communauté française.

S'agissant de la RTBF, des questions se posent en termes de rôle et de mission pour le futur, notamment dans le cadre d'investissements et de déploiement d'un réseau supportant la norme MPEG 4 combinée éventuellement à la technologie DVB-T2. Une collaboration public-privé, telle que suggérée par la RTBF dans la consultation publique, paraît une piste intéressante. Il existe diverses hypothèses :

- soit la RTBF revend son infrastructure hertzienne et se voit déchargée de ses obligations de service universel. La RTBF pourrait cependant bénéficier de la distribution de ses services sur un ou plusieurs mux qui lui serait réservée ;
- soit la RTBF conserve son réseau et donne accès à un ou plusieurs distributeurs de services contre rémunération. Cette solution permet à la RTBF de maîtriser les investissements et le développement de son réseau.

Pour mémoire, la chronologie des différents événements communautaires et européens est précisée comme suit :



Légende : **Dates internationales**  
*Projets du PSTN*  
 Evènements réalisés  
Projets envisageables



## 5. *Evaluation des hypothèses de couches*

L'actuel contrat de gestion de la RTBF et le PSTN (p. 42) précisent que la RTBF bénéficie de :

- deux réseaux analogiques de radiodiffusion télévisuelle terrestre hertzienne étant entendu que les canaux de ces réseaux analogiques pourront être convertis en canaux numériques (art. 34.3 a)) ;
- un réseau destiné au service universel et de couverture communautaire pour ses chaînes de radio et de télévision généralistes (art. 34.3 b) 1)) ;
- la moitié d'un multiplexe pour la diffusion de ses programmes de télévision en réception mobile (DVB-H ou équivalent) en collaboration, s'il échet, après autorisation du gouvernement, avec des tiers (art. 34.3 b) 2)) ;
- un réseau destiné à l'extension de l'offre de services de médias audiovisuels de la RTBF tant que la diffusion est réalisée en MPEG 2.

La RTBF, au moment de l'extinction de l'analogique, pourrait bénéficier de 2,5 multiplexes à condition que les deux réseaux analogiques convertis en numériques reviennent à la Communauté française, comme suggéré dans le PSTN et que la norme de compression utilisée reste le MPEG 2. En complément de ces couches, le Gouvernement pourrait décider d'attribuer des fréquences à la RTBF pour la diffusion de ses services en HD<sup>14</sup> (art. 34.3 c) 1)) et pour la diffusion de programmes provinciaux en partenariat avec les télévisions locales (art. 34.3 c) 2)).

Par conséquent, la RTBF pourrait alors exploiter entre 2,5 et 3,5 multiplexes.

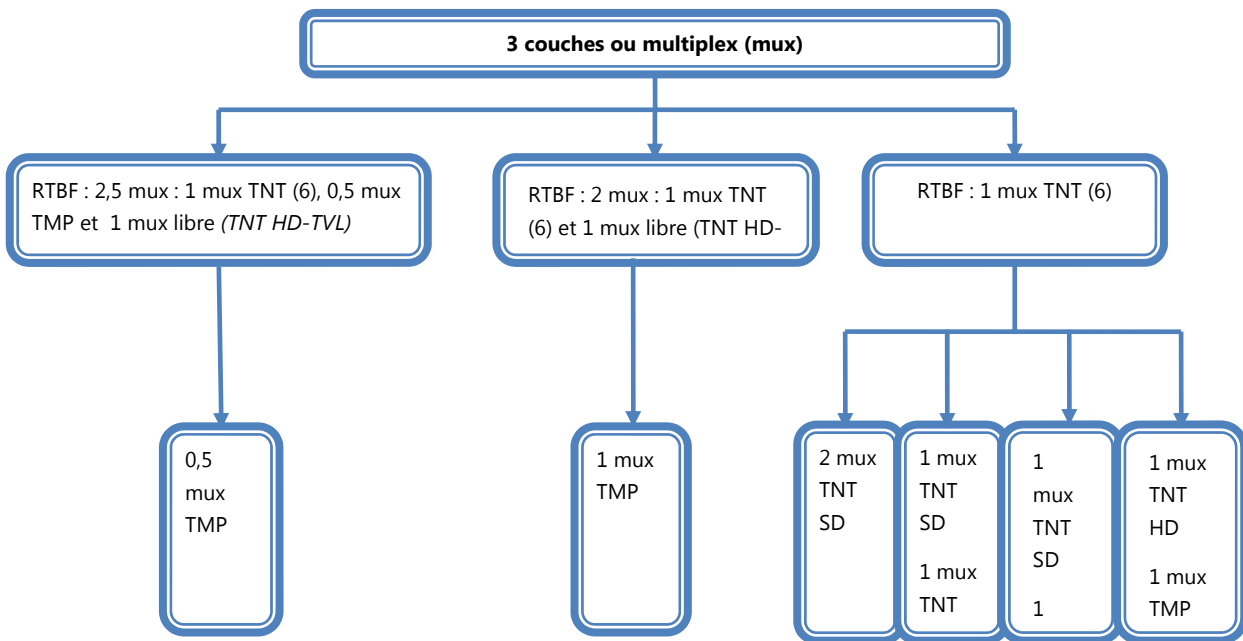
Les hypothèses avancées ci-après permettent de disposer d'une vue d'ensemble sur les possibilités d'affectation des multiplexes selon que la Communauté française détienne 3, 4 ou 5 couches. Cependant, nous pourrions, à l'instar de la Flandre, laisser la plus grande marge de manœuvre possible au distributeur au niveau technique et commercial (MPEG2-MPEG4 ; DVBT-DVB-T2 ; TNT-TMP) tout en fixant un cahier des charges assez détaillé pour s'assurer le respect de certaines obligations (reprises des services de la RTBF et de services belges généralistes,...).

---

<sup>14</sup> Cela aurait pour conséquence de libérer la deuxième couche DVB-T (diffusion en MPEG 2) initialement attribuée à l'opérateur public.

### Hypothèse 1 : La Communauté française bénéficie de trois couches

Cette hypothèse, minimaliste, nécessite une évaluation exhaustive des besoins « primaires » de la Communauté française sur la plateforme hertzienne numérique. En raison précisément de la rareté des capacités disponibles, il importe soit de favoriser le rôle de la RTBF, soit de confier à un unique acteur privé la majorité des mux.





### Hypothèse 3 : La Communauté française bénéficie de cinq couches

Cette hypothèse, idéale pour l'avenir des services de télévision par voie hertzienne terrestre numérique, permettrait véritablement de coupler un développement à long terme des services de la RTBF et un lancement d'une TNT commerciale, voire d'une TMP également payante.

