

Le futur cadre juridique de la radio numérique terrestre

Dossier de Presse

Pour tous renseignements :

Madame Cécile DUBARRY
Sous-directrice du développement et de la société de l'information

01 42 75 56 15

POURQUOI LA RADIO NUMERIQUE ?

La numérisation de la diffusion hertzienne de la radio représente un enjeu de premier plan pour ce média dont le rôle est essentiel en matière de pluralisme et de diversité culturelle.

Des expérimentations de services de radio numérique ont été autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel à Paris, Lyon, Marseille, Nantes et Toulouse dans le cadre expérimental défini par la loi n° 96-299 du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information. Le CSA n'est toutefois plus en mesure de délivrer de nouvelles autorisations puisque cette loi mettait fin à cette possibilité au 1^{er} janvier 2002. De plus, de nouveaux supports potentiels pour la diffusion de la radio numérique ont fait leur apparition, notamment le satellite, la bande AM (ondes moyennes) et l'internet.

Il convient en conséquence de déterminer aujourd'hui le cadre qui pourrait s'appliquer à ces services et être inscrit dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

L'élaboration d'un cadre juridique pour le développement de la radio numérique doit tenir compte aussi bien des capacités des technologies que des évolutions des usages tout en garantissant les grands principes de la loi sur la liberté de communication, notamment le pluralisme et la diversité des offres. La réflexion doit également intégrer la place de la radio numérique au sein des médias nomades de la société de l'information.

C'est pourquoi le ministre de la culture et de la communication a demandé à la direction du développement des médias d'organiser, en collaboration avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, un groupe de travail qui a étudié le cadre juridique le mieux à même de répondre aux attentes des éditeurs de services radiophoniques et des auditeurs.

La réflexion de ce groupe, associant les représentants des éditeurs radiophoniques, les opérateurs techniques de diffusion, les opérateurs de l'internet mobile, les industriels ainsi que les autorités administratives du secteur, a porté sur les technologies, les usages attendus et la définition d'un cadre juridique.

Pour élaborer ce cadre juridique, une consultation publique a été ouverte du 22 septembre au 12 novembre 2003 à partir d'un document envoyé aux membres du groupe sur la radio numérique et mis en ligne sur le site internet de la Direction du développement des médias¹. Le groupe de travail s'est ensuite réuni les 17 novembre et 19 décembre 2003 afin de synthétiser les réponses reçues.

Enfin un projet de cadre juridique a été envoyé aux membres du groupe sur la radio numérique le 16 janvier 2004 afin de recueillir leurs remarques avant le 23 janvier 2003.

Le cadre juridique proposé aujourd'hui est le résultat de l'ensemble des réflexions menées.

¹ Texte de la consultation : http://www.ddm.gouv.fr/pdf/consultation_radionum.pdf

LA RADIO NUMERIQUE : POUR QUOI FAIRE ?

Les travaux du groupe de travail ont permis de définir des voies de développement privilégiées pour la radio numérique hertzienne, élaborées à partir des besoins exprimés par les éditeurs de services et de leur connaissance des attentes du public.

Cinq scénarios de déploiement de la radio numérique ont ainsi été identifiés :

1/ La migration généralisée de l'analogique vers le numérique

Dans la perspective d'une extinction de la diffusion analogique, les services analogiques seraient systématiquement repris en numérique et les consommateurs s'équiperaient d'un récepteur numérique.

2/ L'extension des zones de couverture

Les ressources générées par la numérisation serviraient à étendre la couverture des services actuels dans les zones où il existe une pénurie de fréquences analogiques.

3/ L'enrichissement de l'offre par des données associées et de nouveaux programmes

Les ressources générées par la numérisation serviraient à diffuser des services de données accompagnant les services sonores, et à diffuser de nouveaux services, par exemple des programmes thématiques répondant à un marché plus ciblé.

4/ La convergence entre les services, notamment sonores et multimédias

La numérisation permettrait la diffusion de services multimédias qui, à terme, convergeraient dans leur usage avec les services sonores.

5/ La convergence entre les réseaux et la disparition de réseaux dédiés à la radiodiffusion sonore

Une coopération technique s'établirait entre les réseaux de diffusion radiophoniques et les réseaux de télécommunications, si bien qu'à terme il n'existerait plus de réseau dédié à la radiodiffusion sonore.

Ces scénarios ne sont, bien sûr, pas exclusifs et il est probable que plusieurs d'entre eux se développeront parallèlement.

Les débats du groupe de travail ont permis de dégager une vision commune sur l'articulation et la vraisemblance de ces scénarios. Ainsi, le remplacement total de l'ensemble des postes analogiques par des postes numériques dans un calendrier prévisible apparaît peu vraisemblable ainsi que les scénarios de convergence entre les services ou les réseaux. En

revanche la radio numérique développée pour compléter la couverture de services existants et à enrichir l'offre par des données associées et des nouveaux programmes pourrait répondre aux attentes du marché.

En conséquence, le groupe de travail a estimé les scénarios 2/ et 3/ comme étant les plus probables avec une migration à long terme des services analogiques vers le numérique ; ce sont donc ceux que le cadre juridique doit privilégier.

QUELLES TECHNOLOGIES ?

De nombreuses technologies permettent d'offrir des services de radio numérique :

- la norme **DAB** sur les bandes de fréquence III (aujourd'hui essentiellement dédiée à la télévision) et L (vierge de toute utilisation) ;
- la norme internationale **DRM** (UIT/CEI) utilisable en modulation d'amplitude (AM) et à moyen terme une extension du système DRM dans les bandes FM ;
- la norme américaine **IBOC** utilisable en modulation de fréquence (FM) et en modulation d'amplitude (AM), dans la mesure où la planification des fréquences en France le permet ;
- la norme **DVB-T** (qui peut être utilisée pour des bouquets contenant exclusivement des radios) sur les bandes III, IV et V ;
- le système "**European Satellite Digital Radio**", diffusion satellitaire avec reprise terrestre, développé par Alcatel Space et Worldspace, utilisant la bande L ;
- ainsi que la reprise des programmes radios par les bouquets de télévision sur le **câble** et le **satellite**.

Si les technologies DAB et DVB-T ont déjà fait l'objet d'un lancement commercial à l'étranger, la sortie des récepteurs grand public correspondant aux standards DRM, IBOC et au projet "European Satellite Digital Radio" est prévue entre 2005 et 2007.

Outre le calendrier de mise en œuvre de ces technologies, deux caractéristiques peuvent avoir un impact sur le cadre juridique et doivent être considérées dans la perspective de son élaboration.

1°) Certaines technologies prévoient la diffusion sur une même fréquence de plusieurs services numériques (multiplexage).

Ainsi, les standards DAB et DVB-T et le projet "European Satellite Digital Radio" utilisent systématiquement le multiplexage.

Le standard IBOC prévoit le multiplexage de deux programmes numériques sur chaque fréquence occupée par un programme analogique.

Enfin, le standard DRM prévoit cette possibilité, mais elle ne serait pas mise en œuvre lors du lancement commercial.

2°) Certaines bandes de fréquences sur lesquelles ces technologies devraient être déployées sont déjà occupées par des services analogiques tandis que d'autres sont vierges.

Les standards DRM et IBOC visent les bandes AM et FM qui sont occupées par la diffusion analogique. Ils prévoient toutefois la possibilité de diffuser sur une même fréquence un programme analogique et un ou plusieurs programmes numériques, ce qui permet d'envisager un déploiement de services numériques sans réaménagement de fréquences et tout en

conservant la présence des services analogiques existants. Les services numériques pourraient correspondre, soit à une reprise des programmes analogiques, soit à un enrichissement de l'offre.

En revanche, les standards DAB, DVB-T et le projet « European Satellite Digital Radio », visent soit la bande L, totalement vierge, soit des blocs de fréquences vierges sur les bandes III, IV et V qui ne comportent pas de services radiophoniques, mais qui sont toutefois partiellement occupées par la diffusion de la télévision analogique.

QUEL CADRE JURIDIQUE ?

Les travaux du groupe de travail sur la radio numérique ont mis en évidence une multiplicité des normes et des fréquences possibles pour l'introduction de la radio numérique ainsi que l'intérêt des éditeurs radiophoniques à pouvoir utiliser ces différentes technologies. De plus, un certain nombre de ces technologies sont encore en cours de développement ou de test et leurs possibilités réelles ne seront pas précisément connues à brève échéance. Dans ce contexte, il n'est pas apparu opportun, ni même possible, d'arrêter au niveau législatif un choix de normes et de privilégier ainsi une technologie par rapport à une autre.

De même, les travaux du groupe ont montré que le développement des usages pouvait s'effectuer selon plusieurs chemins. Un cadre juridique trop contraignant pouvait rendre impraticable certains d'entre eux.

Dans ces conditions, le cadre juridique proposé a pour but de :

- **ne pas préjuger de la mise en œuvre des technologies et fréquences** (« neutralité technologique »). Il tient compte des caractéristiques de ces différentes technologies. Les modalités de sélection des services, qui ne peuvent être les mêmes pour des services multiplexés et des services non multiplexés constituent un exemple de cette nécessaire adaptation ;
- **permettre les scénarios de mise en œuvre identifiés par le groupe de travail**, à savoir l'extension des zones de couvertures des services existants, un enrichissement de l'offre de services par des données associées et des nouveaux programmes, et, à long terme, la migration généralisée de l'analogique vers le numérique.

A/ Procédures d'attribution de la ressource radioélectrique

Le projet de cadre juridique proposé prévoit :

1/ Une consultation publique préalable aux procédures d'attribution afin de constater les ressources en fréquences disponibles, recueillir les attentes des opérateurs et déterminer la méthode d'attribution (nouvel article 28-4).

Cette consultation permettra au Conseil supérieur de l'audiovisuel de procéder à une analyse des ressources radioélectriques disponibles et de recueillir les attentes des éditeurs et des distributeurs de services de radio en matière d'utilisation des ressources radioélectriques et de choix des normes techniques.

A l'issue de cette consultation, dont les conclusions seront rendues publiques, et en fonction des ressources radioélectriques disponibles, le Conseil déterminera les modalités d'attribution des fréquences, en particulier si les déclarations de candidatures doivent être présentées par des éditeurs de services ou par des distributeurs de services.

Une telle consultation pourra être relancée quand le CSA le jugera nécessaire, notamment en fonction de l'apparition de nouvelles technologies de diffusion ou de la disponibilité de nouvelles bandes de fréquences.

En effet, si la ressource radioélectrique susceptible d'être affectée à la radio numérique reste rare sur une zone géographique déterminée, le Conseil sera naturellement incité à conserver une méthode d'attribution par service ; si à l'inverse cette ressource est abondante, le Conseil pourra procéder à une attribution des fréquences à des distributeurs de services proposant des offres groupées de programmes radiophoniques.

2/ Dans le cas de technologies de diffusion où une même fréquence n'est pas partagée par plusieurs services, les modalités d'attribution des fréquences restent inchangées par rapport à celles actuellement définies pour les attributions de fréquences aux radios en mode analogique. (article 29 de la loi de 1986)

3/ Une nouvelle procédure est spécifiée pour l'attribution des fréquences dans le cas des technologies de diffusion numérique où une même fréquence est partagée par plusieurs services numériques. Cette procédure permet la présentation de candidatures soit par les éditeurs de services, soit par les distributeurs de services. Le choix des modalités relevant du CSA en fonction des conclusions de la consultation publique menée. (nouvel article 29-1)

Le I de cet article renvoie pour l'essentiel aux modalités d'attribution traditionnelles de l'article 29 de la loi de 1986, dont on rappellera qu'il est lui-même modifié par le projet de loi sur les communications électroniques et les services de communication audiovisuelle. En particulier, la liste des fréquences sera établie dès le lancement de l'appel aux candidatures.

Les appels aux candidatures indiqueront :

- les conditions dans lesquelles les déclarations de candidature pourraient porter sur une partie seulement des zones géographiques de l'appel ;
- pour les déclarations de candidatures déposées par des distributeurs de services le nombre de services de radio qu'une offre pourra comporter, et le cas échéant, pour les catégories de services que le Conseil supérieur de l'audiovisuel détermine, les obligations portant sur la composition de l'offre de services. **Il s'agit notamment de permettre au Conseil supérieur de l'audiovisuel de lancer des appels aux candidatures pour les distributeurs qui devront proposer un nombre de services inférieur à ceux disponibles sur le multiplexe afin de lui permettre d'en compléter la composition par des services qu'il aura préalablement sélectionnés et conventionnés**, le cas échéant en fixant une priorité pour les catégories de services qu'il aura définies ;
- les dossiers de candidatures mentionneront, le cas échéant, **les données associées** au service de radio destinées à l'enrichir ou à le compléter (diffusion d'images fixes et de services du type télétexte par exemple).

Si la procédure de l'appel aux candidatures est identique s'agissant des appels par service ou par distributeur de services, il n'en est pas de même des critères de sélection :

- pour les attributions par service, les critères traditionnels de l'article 29 ont été repris, exception faite des trois derniers alinéas de cet article introduits par la loi du 1^{er} août 2000 et qui mentionnent chaque catégorie de radios. La détermination de l'équilibre à établir

entre les catégories constitue en effet un des objets de la consultation publique préalablement organisée ;

- pour les attributions par distributeur de services, le Conseil supérieur de l'audiovisuel devra apprécier si ces offres répondent aux impératifs prioritaires de l'article 29 (pluralisme des courants d'expression socio-culturelle, diversification des opérateurs, et nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence).

Toute modification des éléments au vu desquels l'autorisation a été délivrée au distributeur de services doit être préalablement notifiée au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ce dernier, pourra, par application de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, accepter ou refuser la modification d'une offre.

4/ La possibilité pour le CSA d'autoriser le simulcast en mode numérique d'un service analogique sur une même ressource radioélectrique, hors appel aux candidatures, afin d'éviter la lourdeur de cette procédure est ouverte. (nouvel article 29-2)

Il s'agit de permettre le déploiement de technologies de radio numérique qui viennent en complément du signal analogique sur la même fréquence, comme dans le cas du DRM par exemple.

5/ Le service public continue d'avoir un droit de priorité d'accès à la ressource (actuel article 26)

On rappellera que pour la diffusion en numérique, outre la confirmation d'un droit de priorité d'accès à la ressource pour le service public audiovisuel, l'article 26 incite le Conseil supérieur de l'audiovisuel à veiller au regroupement sur une ou plusieurs fréquences des services des sociétés nationales de programme.

6/ Le CSA devra veiller à un juste équilibre entre nouveaux services et reprise des services de radios autorisés en mode analogique sur la base de l'article 29.

En raison de la limitation des ressources disponibles pour certaines technologies, il n'est pas possible de prévoir la reprise en mode numérique de tous les programmes autorisés en mode analogique.

7/ Comme en analogique, les services feront l'objet d'une convention conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Les services conventionnés seront regardés comme des services autorisés pour l'application des dispositions de la loi relatives aux durées des autorisations, au dispositif anti-concentration et au régime de sanction administrative.

On rappellera en outre que :

- la simple adjonction de données associées au programme principal n'implique pas une convention autonome mais est traitée par la convention du service radiophonique principal ;
- en revanche, la diffusion d'un service de communication audiovisuelle autre que radiophonique implique une convention autonome, que permet déjà l'article 28.

B/ Durée et renouvellement des autorisations

La durée maximale des autorisations pour les services de radio numérique autorisés en vertu de l'article 29-1 est de dix ans. La durée maximale des autorisations des distributeurs de services autorisés en vertu du IV de l'article 29-1 est également de 10 ans.

Le nombre de renouvellement hors appel aux candidatures pour les services de radio numérique et pour les distributeurs est fixé à deux, et chaque fois pour une durée de cinq ans.

La procédure de renouvellement hors appel aux candidatures est calquée sur celle de la télévision numérique terrestre. Le délai de publication de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel de recourir ou non à la procédure de reconduction est donc de 18 mois, le délai pour accord sur une nouvelle convention est de 9 mois.

Enfin, est prévu le recours à un nouvel appel aux candidatures sur la base de l'article 29-1 en cas d'échec de la procédure de reconduction hors appel aux candidatures. Il permettra également au Conseil supérieur de l'audiovisuel de compléter une offre dont l'autorisation d'un des services n'aurait pas été reconduite.

C/ Dispositif anti-concentration

En complément du plafond inscrit au premier alinéa de l'article 41 de la loi de 1986 fixé à 150 millions d'habitants s'appliquant aux services de radio en mode analogique, est introduit un second seuil relatif, indépendant du premier, concernant l'audience potentielle des services de radio, quel que soit leur mode de diffusion.

Ainsi un même opérateur ne pourra détenir plus de 20 % de l'audience potentielle, c'est à dire du rapport entre la somme des audiences potentielles (population couverte) des services qu'il contrôle, quel que soit son mode de diffusion, et la somme des audiences potentielles de tous les services de radio, publics et privés confondus.

Cette valeur relative permet de tenir compte de la quantité de ressource radioélectrique qui sera utilisée par les services de radio numérique et qui sera appelée à évoluer dans le temps.

D/ Adaptation du dispositif de sanctions pénales

Pour les éditeurs de services, le I de l'article 78 de la loi du 30 septembre 1986 reste applicable afin de sanctionner pénalement le non-respect des conditions des autorisations.

Par ailleurs les dispositions pénales applicables aux distributeurs de services de la télévision numérique terrestre sont étendues à la radio.