

CONTRIBUTION DU SIRTI A LA CONSULTATION RELATIVE A L'ELABORATION D'UN CADRE JURIDIQUE POUR LA RADIO NUMERIQUE

Contribution adressée à la Direction du Développement des Médias le 15 décembre 2003.

Question 1

Avant de répondre de manière précise à la série de questions qui sont posées dans le cadre de cette consultation, le SIRTI, syndicat professionnel des radios locales, régionales et thématiques indépendantes, souhaite indiquer dans le cadre de cette première réponse comment il envisage le cadre législatif de la radio numérique.

Le SIRTI estime qu'au stade actuel, qui précède le lancement effectif de la radio numérique en France, une Loi qui entend créer un cadre favorable à son émergence ne doit pas préjuger des technologies qui connaîtront le succès.

Il faut sortir de la situation présente où la radiodiffusion numérique hertzienne n'a pas de cadre légal.

L'option retenue par la majorité des participants au groupe de travail sur la radio numérique semble être de souhaiter un cadre législatif et réglementaire de la radio numérique pérenne, et non pas expérimental.

Cette approche peut sembler ambitieuse, en l'absence de toute certitude à l'heure actuelle sur les contours techniques réels de la radio numérique.

Nous souscrivons à cette approche en considération d'une part du relatif échec du cadre expérimental passé («petite loi Fillon»), qui n'a entraîné réellement ni les opérateurs, ni les industriels, ni le public, et d'autre part de la poussée perceptible pour une accélération du déploiement de la radio numérique en Europe et dans le monde.

La Loi, si elle crée un cadre juridique pérenne pour le développement à grande échelle de la radio numérique, ne peut s'affranchir de fixer les objectifs d'intérêt général qui doivent encadrer l'allocation des ressources hertziennes.

Pour que cette transformation technologique soit porteuse d'un véritable intérêt général, elle doit renforcer le pluralisme de l'offre radiophonique, et la diversité des opérateurs.

La numérisation de la radio présente en réalité des risques pour le pluralisme des programmes et plus encore pour la diversité des opérateurs.

Aux barrières de coût à l'entrée et pendant la période de diffusion simultanée en analogique et en numérique, le cadre législatif peut en ajouter d'autres : perte de l'autonomie de l'éditeur par rapport au diffuseur de multiplexes, concession de fréquences de radiodiffusions en bloc demandées par certains diffuseurs pour boucler leur tour de table financier...

Si la Loi ne peut pas encore déterminer par quels moyens techniques la radio numérique sera développée, elle doit dès maintenant confirmer les objectifs d'intérêt général d'organisation du paysage radiophonique, et leur donner une formulation adaptée à la problématique numérique.

Puisque la loi d'août 2000 a restreint le champ de l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986 à la radiodiffusion hertzienne terrestre *en mode analogique*, il faut s'atteler à l'élaboration d'un «Article 29 numérique», consacré à la régulation dans le déploiement de la radio numérique et la répartition de ses ressources.

Les techniques ne sont pas neutres pour autant, et il y a lieu de considérer leurs particularités. Le choix des bandes de fréquences, les options prises dans leur allocation, auront une influence sur le déploiement de la radio numérique, et sur son degré d'ouverture à la diversité des opérateurs.

Le régulateur de l'audiovisuel français devra recevoir comme orientation de développer sur l'espace hertzien national, en priorité les modes de radio numérique susceptibles de recevoir le paysage pluraliste et diversifié existant, d'améliorer la couverture des programmes et d'étendre l'offre des éditeurs radiophoniques, ainsi que d'accueillir de nouveaux entrants.

Pour prendre un exemple dans le domaine analogique, il est évident que nous n'aurions pas le même paysage radiophonique en France si les radios libres s'étaient développées dans les années 1980 plutôt en AM qu'en FM.

A cette époque, ces «Nouveaux entrants» ont trouvé dans la bande FM, qui était loin de connaître la rareté des fréquences, le support le moins coûteux d'une offre radiophonique nouvelle. La simplicité technique et le faible coût d'investissement et de diffusion en FM a permis un puissant courant de nouveaux entrants, qui a rapidement entraîné le grand public, puis les acteurs historiques (RTL, Europe 1...) sur la FM.

L'enjeu de notre travail est de réussir le même saut dans l'inconnu 25 ans après. Avec pour notable différence le fait que le paysage radiophonique diversifié et pluraliste existe et qu'il convient de le préserver en assurant une priorité pour tous les opérateurs existants qui le souhaitent sur les supports de radio numérique.

Pour valider ces principes au stade initial de la radio numérique, la Loi devra fixer au CSA la mission de veiller à faire cohabiter dans chaque mode technique de la radiodiffusion numérique des opérateurs et des éditeurs aussi différents que possible. Il s'agit en particulier *d'éviter la ségrégation technique* que certains suggèrent d'instaurer entre les usages nationaux et locaux, ou entre les catégories d'opérateurs selon leur dimension économique ou leur statut.

Ainsi, certaines techniques de diffusion numérique sembleraient suggérer a priori des usages pour les services à vocation nationale, quand d'autres techniques pourraient être réservées à des services locaux ou régionaux.

Il faut se défier de ces logiques techniques apparentes, qui peuvent conduire à restreindre le pluralisme et la diversité des opérateurs, alors que l'usage et le succès des techniques dans le public sont souvent paradoxaux –si on les compare aux prévisions des ingénieurs.

Regardons par exemple les usages de la bande FM en France. Cette bande FM partagée entre les usages nationaux et locaux, publics et privés, est le support actuel de la plus grande part de l'audience de la radio en France.

Pourtant, d'un point de vue technique, la bande FM est par excellence une bande qui se prête à la diffusion locale.

Autre exemple paradoxal □ la radiodiffusion par satellite ne semble pas a priori un vecteur pour une radio locale ou régionale, pourtant plusieurs radios régionales utilisent actuellement des canaux satellite, pour assurer la liaison avec leurs émetteurs terrestres ou pour la diffusion vers le public sur des bouquets de télévision par satellite.

Il est tout à fait probable que le même genre de paradoxes se renouvellent dans le développement de la radio numérique, favorisent pluralisme et diversité du paysage numérique, et répondent ainsi à l'intérêt du public en contribuant au succès des offres déployées.

C'est pourquoi la Loi doit fixer au CSA l'objectif de veiller à ouvrir toutes les procédures d'allocations de ressources à l'ensemble des catégories et des tailles d'opérateurs, comme moyen concret de préserver le pluralisme et la diversité des opérateurs dans le paysage radiophonique de demain.

On ne peut en effet, selon nous, tabler dès maintenant sur le retrait progressif des opérateurs du numérique des fréquences analogiques notamment en FM, car cette hypothèse ne pourra être mise en œuvre avant au moins une décennie. Même si cette perspective présente un certain intérêt, elle ne sera pas contemporaine du déploiement de la radio numérique. Elle ne saurait donc être l'élément principal de nature à garantir une véritable diversité d'opérateurs –et donc le pluralisme- au sein du paysage de la radio numérique.

Question 2

Le SIRTII soutient le principe du conventionnement des services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne, lié à l'attribution de la ressource hertzienne. Ceci nous semble rester valable, même dans le cadre de services multiplexés.

Question 3

La solution a/□

Elle nous semble la mieux à même de répondre aux besoins d'un paysage radiophonique régulé. Elle est à la fois la plus proche des dispositions en vigueur dans la radio analogique, et du cadre juridique choisi pour la TNT.

On semble craindre la lenteur de déploiement des multiplexes dans cette solution, mais il est possible d'intégrer dans la procédure d'autorisation des services une partie technique portant sur le multiplexe auquel le service envisage de participer.

Les solutions b/ et c/☐

Elles doivent être regardées avec précaution, car elles font du diffuseur un distributeur de services qui partage en quelque sorte l'autorisation de l'éditeur. Il nous semble préférable dans le cadre de la radiodiffusion de considérer les prestataires de multiplexe comme des diffuseurs.

La solution d/☐

Elle est à exclure absolument, car elle reviendrait à déléguer à l'opérateur technique de diffusion tout pouvoir sur les services. Contrairement à ce que suggère le rapport de consultation, elle ne doit être envisagée en aucun cas, et notamment pas celui où il y aurait pénurie de fréquences.

Question 4

Il ne nous semble pas souhaitable que les procédures d'attribution soient scindées entre l'attribution de réseaux à vocation nationale et à vocation locale, régionale ou multi-zones. Cette question doit être traitée en recherchant toujours l'inclusion la plus large possible des différents types de services à un mode technique donnée.

A la différence de la télévision, la radio a actuellement une forte dimension locale en France. Scinder le paysage radiophonique entre les radios nationales et les autres, et lancer en premier des appels pour les services nationaux comme il a été fait pour la TNT, serait prendre une option très risquée pour le pluralisme et la diversité radiophonique et contraire à l'intérêt du public.

Question 5

Les autorisations des services radiophoniques existants en analogique devraient être prolongées dans le cadre de la mise en place de la radio numérique.

Les autorisations en vigueur en FM analogique devraient pouvoir être reconduites hors appel aux candidatures pendant la phase de déploiement du numérique, en supprimant la limitation de renouvellement actuellement à deux fois. En contrepartie, les pouvoirs de réaménagement des bandes FM et AM du CSA pourraient être accrus (déplacements de fréquences, iso-fréquences, autorisations du simulcast numérique en FM et AM, etc.).

Les autorisations en mode numérique devraient être attribuées pour dix ans, reconductibles par cinq ans, sans limitation du nombre de reconductions.

On ne peut attendre que les entreprises radiophoniques fassent les investissements nécessaires si elles sont dans une situation précaire.

Le CSA ne pourra mener à bien dans les prochaines années à la fois un vaste chantier de ré-autorisation sur la bande FM et l'organisation du paysage de la radio numérique.

La crainte de «ger le paysage radiophonique☐ est théorique, car en réalité l'enjeu est plutôt de consolider un paysage radiophonique existant et de l'aider à faire le saut du numérique. Personne n'envisage, semble-t-il, de supprimer les radios existantes, alors pourquoi les soumettre à de fastidieuses procédures sélectives qui aboutiront à leur ré-autorisation☐

Question 6

Les services de données associées aux services de radiodiffusion numérique doivent être considérés comme des caractéristiques de ces services (comme le RDS à l'heure actuelle), et non comme des services à part entière.

Question 7

Le plafond de couverture de 150 millions d'habitants couverts par les réseaux d'un même opérateur est déjà élevé, et facteur de concentration dans le secteur. Ce plafond doit absolument être maintenu au maximum à 150 millions pour les services de radiodiffusion diffusés en mode analogique ou en mode simulcast analogique-numérique.

Pour faciliter le déploiement de la radio numérique, pendant une période transitoire qui pourrait être de dix ans, il n'y aurait pas lieu de compter deux fois les habitants desservis par un même programme en analogique et en numérique.

Les services diffusés en mode numérique exclusif pourraient bénéficier d'un plafond distinct, qui pourrait être de 50 millions pour les opérateurs de radio analogique, et de 150 millions pour les opérateurs exclusifs de la radio numérique.

Question 8

Oui.

Question 9

Le passage à la radio numérique implique la reprise des dispositions existantes qui permettent de garantir la diversité et le pluralisme.

En particulier, il importe que le CSA voit confirmée sa mission de veiller au juste équilibre entre les réseaux nationaux d'une part, et les services locaux, régionaux et thématiques indépendants.

Le CSA doit pouvoir, en radio numérique également, définir des catégories de services radiophoniques.

Question 10

Oui au droit à la reprise intégrale et simultanée des services analogiques existants en mode numérique. Le transport sur les supports numériques des services existants est une condition du succès de la radio numérique, autant sinon plus que les nouveaux services et entrants.

Question 11

Le droit à la reprise intégrale et simultanée des services analogiques existants doit s'appliquer, sur la fréquence qu'il occupe déjà. Il n'est pas douteux que les techniques le permettront en FM et en AM peu de temps après l'adoption de la loi. Le CSA pourra conduire le processus

de déploiement technique du simulcast sur ces bandes en procédant par publication d'annexes complémentaires aux autorisations existantes.

Les services existants doivent bénéficier également d'un droit de reprise intégrale et simultanée sur l'ensemble des ressources numériques, sur au moins un mode nouveau de diffusion numérique, indépendamment de la reprise sur la fréquence qu'il occupe déjà.

Question 12

Un certain consensus semble apparaître dans le groupe de travail sur la radio numérique pour l'abandon du processus d'attribution des autorisations pour les services DAB en Ile de France.

Question 13

Le projet de réalisation d'un projet de diffusion satellite avec reprise terrestre ne nous semble pas devoir être retenu comme prioritaire pour le lancement de la radio numérique en France.

Ce projet, consommateur de fréquences terrestres dans les agglomérations, conduirait à délivrer les fréquences terrestres à l'opérateur technique de diffusion, ce qui est inacceptable. Ces fréquences échapperaient dès lors durablement à toute régulation.

Les services de radiodiffusion seraient placés dans une situation de dépendance par rapport à cet opérateur technique de diffusion.

Question 14

Non, il ne nous paraît pas envisageable que ce projet bénéficie de modalités d'attribution de fréquences différentes des autres services utilisant la même bande de fréquences.

Question 15

Ce projet nous semble spécialement dangereux pour le paysage radiophonique pluraliste et diversifié dans le cadre des techniques numériques. Il paraît peu réaliste pour les radios locales, régionales ou thématiques indépendantes d'y recourir.

Question 16

Les modes techniques de développement de la radio numérique hertzienne terrestre devront être définis par le CSA, sur les fréquences disponibles. On ne peut exclure que dans le cadre de la TNT, des services de radiodiffusion soient repris dans les multiplexes, voire que des multiplexes y soient consacrés. Cette possibilité pourrait notamment être mise en œuvre lors des appels aux candidatures que le CSA conduira pour l'autorisation des chaînes locales de la TNT.