

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

英法廣電政策出國考察報告

出國人：行政院新聞局

李副局長雪津

莊簡任秘書正安

何科長吉森

呂秘書美莉

出國地區：英國、法國

出國期間：91/12/10~91/12/21

報告日期：92/03/31

C5 / C09201627

公務出國報告提要

頁數: 120 含附件: 否

報告名稱:

英法廣電政策出國考察報告

主辦機關:

行政院新聞局

聯絡人/電話:

/

出國人員:

李雪津	行政院新聞局	局本部	副局長	
莊正安	行政院新聞局	廣播電視事業處	簡任一等新聞秘書	
何吉森	行政院新聞局	廣播電視事業處	科長	
呂美莉	行政院新聞局	廣播電視事業處	科長	

出國類別: 考察

出國地區: 法國 英國

出國期間: 民國 91 年 12 月 10 日 -民國 91 年 12 月 21 日

報告日期: 民國 92 年 03 月 30 日

分類號/目: C5/大眾傳播 C5/大眾傳播

關鍵詞: ofcom,boyon報告,英法廣電政策,法國最高視聽委員會

內容摘要: 科技不斷的進步, 通訊、網際網路、電子媒體隨著數位科技逐漸匯流跨業發展, 在有線及無線整合上亦不斷革新。以有線電視為例, 相關的傳輸科技及硬體設備, 如數位電視、網際網路、寬頻網路、非對稱性網路等均已成熟普及, 另一方面因數位科技快速進步, 帶動資訊處理、隨選視訊等快速發展, 也與廣播電視業務息息相關。數位科技影響層面普遍深遠, 促使通信電腦資訊消費電子等科技匯流, 打破上述產業和技術原有藩籬, 模糊彼此區隔, 結合三者為一體, 有線、無線及衛星廣播電視業、電信業、網際網路相關事業、節目供應事等行業也隨著科技發展變化整合。新的科技匯流, 凸顯原來產業獨立管理的模式無法適用, 如何調和科技發展帶來的衝突, 又能合理規範新興廣電業務, 兼顧消費者權益, 促使電子媒體及電信產業公平競爭, 達成管理目的, 是本局面臨的艱鉅工作。本次考察重點之一即在瞭解英、法兩國政府, 在科技匯流之趨勢下, 傳播事業管理機制之主要架構及運作方式, 以為我國之借鏡。二十一世紀為數位科技之世代, 為協助我國數位產業快速發展, 完成E台灣之願景, 考察重點之二即在瞭解英、法兩國數位化之發展現況, 及政府推動數位科技之經驗, 作為我國推動數位電視、數位廣播及有線電視數位化之參考。另各國目前皆朝向整合管理組織及整併相關作用法, 以因應科技匯流所衍生的相關問題。為配合政府組織再造, 兼顧因應科技進步調整管理, 借鏡英國政府電信及傳播主管機關整合之相關經驗, 為本次考察重點之三。

目 次

第一章	考察目的	3
第二章	考察行程	5
第三章	英國考察報告	6
	壹、前言	6
	貳、英國電信傳播業務之管理機制	7
	參、英國電信傳播政策之發展	14
	肆、英國考察主要發現	25
第四章	法國考察報告	27
	壹、前言	27
	貳、法國電視傳播業概況	38
	參、法國廣播電視之管理機構—法國最高視聽委員會	34
	肆、法國數位科技發展與科技匯流的管理規範	54
第五章	考察發現與建議	69
	壹、考察發現	69
	貳、考察心得與建議	74

附錄：

壹 英國傳播法案（**Communications Bill**）

貳 法國 **Boyon** 報告（法國數位電視政策報告）

第一章 考察目的

科技不斷的進步，通訊、網際網路、電子媒體隨著數位科技逐漸匯流跨業發展，在有線及無線整合上亦不斷革新。以有線電視為例，相關的傳輸科技及硬體設備，如數位電視、網際網路、寬頻網路、非對稱性網路等均已成熟普及，另一方面因數位科技快速進步，帶動資訊處理、隨選視訊等快速發展，也與廣播電視業務息息相關。數位科技影響層面普遍深遠，促使通信電腦資訊消費電子等科技匯流，打破上述產業和技術原有藩籬，模糊彼此區隔，結合三者為一體，有線、無線及衛星廣播電視業、電信業、網際網路相關事業、節目供應事等行業也隨著科技發展變化整合。

新的科技匯流，凸顯原來產業獨立管理的模式無法適用，如何調和科技發展帶來的衝突，又能合理規範新興廣電業務，兼顧消費者權益，促使電子媒體及電信產業公平競爭，達成管理目的，是本局面臨的艱鉅工作。本次考察重點之一即在瞭解英、法兩國政府，在科技匯流之趨勢下，傳播事業管理機制之主要架構及運作方式，以為我國之借鏡。

二十一世紀為數位科技之世代，為協助我國數位產業快

速發展，完成 E 台灣之願景，考察重點之二即在瞭解英、法兩國數位化之發展現況，及政府推動數位科技之經驗，作為我國推動數位電視、數位廣播及有線電視數位化之參考。

另各國目前皆朝向整合管理組織及整併相關作用法，以因應科技匯流所衍生的相關問題。為配合政府組織再造，兼顧因應科技進步調整管理，借鏡英國政府電信及傳播主管機關整合之相關經驗，為本次考察重點之三。

第二章 考察行程

本次考察於 91 年 12 月 10 日至 12 月 21 日間，由行政院新聞局李副局長雪津率領廣播電視事業處莊簡任秘書正安、第一科何科長吉森、第五科呂秘書美莉前往英、法兩國，進行為期十二天之考察行程，拜會機構包括：

一、英國部分拜會機構：

- (一) BT (英國電信公司)
- (二) TELEWEST (英國最大有線電視系統公司)
- (三) IPPR (Institute for Public Policy Research, 英國公共政策研究機構)
- (四) NTL(英國第二大線纜公司)
- (五) OFTEL (英國電信管理局)

二、法國部分拜會機構：

- (一) DIGITIP (法國工業資訊科技與郵政部)
- (二) TDF (法國電訊傳輸公司)
- (三) FRANCE TV (法國公共電視)
- (四) CSA (法國最高視聽委員會)
- (五) UBIFRANCE (法國科技與產業促進國際事務部)

第三章 英國考察報告

壹、前言

英國為西北歐島嶼國家，面積 244,820 平方公里，人口 5,882 萬。為君主立憲國家，採責任內閣制，國會為兩院制，下議院議員為人民選舉產生，任期五年，上議院由世襲及加封之貴族、教士及社會賢達組成。主要政黨有三個，工黨、保守黨及自民黨。

英國是歐洲重要的文化、經濟輸出國之一，為聯合國創始國，安理會常任理事國之一，現為歐盟會員，但非屬歐元圈，國民所得為 20,200 美元，我國在該國設有英國貿易文化辦事處。

在傳播事業方面，英國與大多數歐洲先進國家廣電媒體的發展一樣，以國有為先，1927 年國營企業 BBC 成立，至 1973 年民營獨立電台始獲准播送。1990 年公布廣播電視法，落實鬆綁政策，有助於扶持民營獨立電台發展，及提供全國民眾更多元的收視選擇。在電信事業方面，1983 年開放第二家電信事業，打破長期由英國電訊公司(BT)獨占局面；1985 年開放行動電話業務；1989 年准許私有線路轉售；1991 年

結束兩家公司寡佔局面，咸認為英國是帶動電信自由化風潮的國家之一，而現今英國的電信市場亦是全球最開放競爭的市場之一。

貳、英國電信傳播業務之管理機制

英國政府在電信及傳播業務的管理分工極為分散，在電信業務方面，貿工部（DTI）主管電信政策之決定，並核發電信執照；電信管理局（OFTEL）負責一般電信事業之監理，並對核發執照有建議權；無線電管理局（RA）為頻譜監理單位。在傳播業務方面，文化媒體暨體育部（DCMS）主管傳播政策之決定，其管理執行機關則分散於獨立電視委員會（ITC）、廣播標準委員會（BSC）及廣播局（R.Auth.）。在網路方面，由網際網路監管基金會（IWF）負責內容之管理。

以下分別簡述英國電信及傳播的管理機關：

一、貿工部（DTI-Department of Trade and Industry）

貿工部設立之目的為增進及維持國家現代經濟產能及科技水準，以確保英國競爭力。

其主要之業務方針為：

（一）輔導事業創新增進產能，鼓勵產業研究發展各種新技

術及訓練，依各地區之不同特性，發展不同的知識經濟。

- (二) 促使英國佔有最好的科技地位。
- (三) 創造開放、有效率、具有競爭力的英國市場。
- (四) 發展公平有效率的商業法制架構，鬆綁不必要之規定，減輕產業的負擔，提供公平競爭的環境，維護消費者權益及改善勞資關係。
- (五) 在電信方面，負責電信政策及電信事業執照之核發。

二、文化媒體暨體育部(DCMS-Department for Culture,Media and Sport)

文化媒體暨體育部成立的目標是希望透過文化、體育及創作事業的發展來提升英國民眾的生活品質。其管轄範圍包括博物館、美術館、圖書館、藝術及體育活動及國家樂透活動。

其在傳播業務方面之主要職責為：

- (一) 促進電子媒體轉播運動普遍化，尤其應照顧殘障同胞的收視權益。
- (二) 輔導管理商業性電台，增加閱聽人的收視選擇權，促

進商業電台創新及良性的競爭。

(三) 維持公共服務廣播持續運作，支持與促進公共廣播的品質，並使更廣泛地符合社會大眾的利益與需求。協助公共廣播數位化。

(四) 促使數位化電視發展，確定數位化電視的發展可維護消費者的權益，希望收回類比電視頻率後，英國人民可藉由數位化電視及電話線與網路連線。積極推動有線、衛星及廣播的數位化，預計於 2006 至 2010 年可完成全面的數位化，在這之間每二年即針對數位化計畫進行檢討。

(五) 與貿工部廣電傳播局聯繫有關廣電頻率之核配事宜。

三、電信管理局 (OFTEL-Office of Telecommunication)

電信管理局係依據 1984 年電信法成立，屬無部長管轄的獨立機關，是英國電信事業的監理機關，採首長制—局長，首長由貿工部長任命，一般任期為五年，目前有 190 位員工，其預算雖受國會監督，但其經費來源幾乎全由電信業者繳納的規費而來。Of tel 的主要的標為促進有效及持續的競爭，使消費者獲得最佳的服務品質、較多的選擇性及較高

的價值。Of tel 已將其組織改造為政策 (policy) 及執行 (enforcement) 兩大部門分離的架構，以更符合電子通信快速變遷之環境。其下設有六個諮詢委員會 (殘障及老人電信諮詢委員會、商業電信諮詢委員會、英格蘭電信諮詢委員會、北愛爾蘭電信諮詢委員會、蘇格蘭電信諮詢委員會、威爾斯電信諮詢委員會)。

其主要職權為：

- (一) 監督電信事業，要求電信事業行為應符合其執照上之規範，並可提修改電信事業執照之規範。
- (二) 建議貿工部部長核發電信執照，及向其提供有關電信事業之建言。
- (三) 蒐集及管理電信事業有關資訊。關心及調查有關電信服務或器具方面之申訴。
- (四) 確保電信事業提供之服務能達到合理化的要求。
- (五) 提升電信消費者之權益。
- (六) 維持及提升有效率之競爭。
- (七) 電信設備之管理。
- (八) 電信號碼的排列及管理。

四、無線電管理局(RA-Radiocommunications Agency)

無線電管理局是貿工部的一個執行單位，其設立目的是規劃非國防使用之無線電頻譜，涉及國際無線電頻譜事務之代表，委託研究頻率核配及電波執照的核發，監理無線電波的干擾問題，確保頻率使用的乾淨品質。

五、獨立電視委員會(ITC-Independent Television Commission)

獨立電視委員會成立之主要目的在於核發商業電視台執照，制定相關法規並予執行。所謂電視包括無線、有線、衛星等電視媒體。該委員會之主席、副主席及十位委員皆由文化媒體暨體育部部長任命，經費則來自相關執照費。

其主要職權為：

- (一) 核發電視執照，允許電視公司在英國播放節目，不論為類比或是數位電視台，這些執照皆要符合節目及廣告標準的條件。
- (二) 依據監控電台播出的情形來管理這些執照所有者是否違反獨立委員會的要求、節目、廣告及贊助內容的相關規定，並對違規者予以核處。
- (三) 有責任要確定電視的服務全面擴及全英國，且是提供

多元、高品質具廣泛趣味及品味的節目。

(四) 維持廣電產業公平有效率的競爭。

(五) 調查及處理閱聽人申訴，並且應發表處理結果。

六、廣播標準委員會(BSC-Broadcasting Standards Commission)

廣播標準委員會係依據 1996 年廣播法成立，共有 13 位委員，全部由文化媒體暨體育部部長任命，任期為 5 年，屬全職委員。其主要之成立目的為處理閱聽人對於媒體報導不公、侵犯隱私權及節目內容不符標準之申訴案件。其接受申訴之媒體含有線、無線、衛星之廣播電視，且包括類比及數位之內容。

該會的經費來自政府預算及業者規費，其會計受政府主計處的監督審查。

其主要職權為：

(一) 制定有關廣電媒體播報公平及內容標準規範。

(二) 受理及裁量涉及播報不公平及違反內容標準之申訴案件。

(三) 監管、研究並報告(向國會及文化媒體體育部部長報告)有關廣電媒體播報公平及內容標準事宜。

七、廣播局(R. Auth.-The Radio Authority)

廣播局係依據 1990 年及 1996 年廣播法所成立委員會，委員由文化媒體體育部部長任命，共有 46 位員工，其成立之目的為核發有線、無線、衛星等商業廣播執照及管理該等事業，亦涵蓋類比及數位廣播及副載波等。該局全部經費來自證照費的收入。

其主要職權為：

- (一) 規劃廣播頻率。
- (二) 透過審議面談，核發各類廣播執照。
- (三) 監管廣播節目及廣告。
- (四) 經過諮詢程序，制定相關附帶於執照之規範，這些規範包括節目、廣告贊助行為及技術等，亦含電台業者的規範。

八、網際網路監管基金會(IWF-Internet Watch Foundation)

董事會的成員涵蓋廣泛領域，並由主席任命，目前董事會由 4 位業界人士以及 8 位非業界人士組成。董事會的主席是以對外徵才、公開競爭的方式委派。

其主要職責為：

- (一) 提供英國民眾一個 hot-line 機制，讓民眾檢舉所有可疑之網站，民眾可直接向 IWF 檢舉，或向倫敦警察局檢舉，或向國家智慧型犯罪處理單位 (National Criminal Intelligence Agency) 檢舉。
- (二) 幫助其他機構實施標示(labeling)與過濾(filtering)機制，讓未成年人避免接觸到不良或非法之網路內容。
- (三) 解決 Internet 上內容使用之問題，例如設法解決兒童使用 Internet 所帶來之負面效益等。

參、英國電信傳播政策之發展

英國政府自 2000 年後有關電信傳播政策之發展，略述如下：

一、2000 年傳播白皮書

2000 年 12 月 12 日文化媒體暨體育部與貿工部聯合發表「傳播之新未來」(a new future for communications)白皮書，為政府設定三項前瞻性目標，並建議將現行分散的電信、傳播及資訊內容之管理架構整合為單一的管理機制，以促進電信及傳播事業之良性競爭與發展。

英國傳播白皮書揭櫫三大願景：

1. 創造具有活力及競爭力的市場

新的管制機構（Ofcom）將致力應用競爭與消費者保護法益來管理 EPG 頻道，廣播業者使用頻譜的價值將予評估，並研擬頻譜交易的機制。

2. 確保高品質、多樣化及普遍性之服務

（1）無論數位化前後，將持續在有線電視與衛星頻道上免費提供公共電視服務。

（2）利用新科技服務落實相關的教育與訓練計畫，以改善人民的生活品質、提升工作遠景。

3. 確保消費者與民眾的利益

（1）確保節目內容的水準，並從事相關研究使其更能反應公共利益。

（2）確保公正與真確的新聞服務。

（3）與電腦資料保護署合作制訂線上資料獲取與隱私保障原則。

（4）政府有責任推動媒體識讀教育，讓民眾在充足資訊下作出抉擇。

（5）成立消費者小組研究對服務供給的觀點與考量。

- (6) 改善殘障人士的媒體近用環境。
- (7) 鼓勵產業界開發能相容的傳播機具生產標準。
- (8) 在節目品質與多元性方面，堅持一貫的公共服務立場：優質大眾與多元小眾方向。認為數位化後公共服務之必要性將與日俱增；並創造三層管制架構，由公共電視服務「量」的需求進階至「質」的需求。

該傳播白皮書描繪了「第三代傳播革命」的藍圖。英國文化大臣克瑞斯·史密斯向下議院提出「傳播局法案」(The Office of Communications Bill)時，稱這項立法將構成英國通訊及傳播業未來十年發展的依據。

二、「傳播局法案」之立法

英國上議院於 2001 年 11 月 5 日二讀修正「傳播局法案」(The Office of Communications Bill)，上議院針對法案的說明認為，通過「傳播局法案」是為了建置一個比較不複雜且可以配合科技快速進步的法規系統。

該法案賦予現行通信管理部門協助 Ofcom 籌備之義務，以及 Ofcom 於過渡時期為往後階段作籌備的功能。

依照法案設計，Ofcom 的單一功能是為了往後階段作籌

備，期望在過渡時期 Ofcom 及現有的管理部門在現行之管理機制裡能夠更緊密合作，避免衝突，並平順移轉工作及功能。

英國電信管理局 (Ofcom) 在「傳播局法案」二讀的前幾天公布一份關於 Ofcom 的研究報告，內容包括 Ofcom 未來的組織架構及組織型態、如何整合各部門現行之不同功能、如何管理這個五合一組織、及 Ofcom 肩負之任務等。

研究報告提出 Ofcom 的組織將有三到六位委員，國務大臣 (the Secretary of State) 將選派其主任委員和其他委員，再由主任委員和委員共同選舉出執行長。Ofcom 有權建置委員會，該委員會必須至少有一個 Ofcom 的員工，確保在傳播局法案實行後，該成員能參與 Ofcom 制定相關法案與標準的過程。而國務大臣依照現行傳播法令之規定，認為 Ofcom 未來無繼續存在之必要時，有權下令結束解散 Ofcom。

Ofcom 應包含五個主要的運作單位，各自負責關於通信網路/服務範疇規劃、通信網路/服務之執行、通信策略及政策、觀眾權益、客戶服務範疇。Ofcom 也將處理一些法律問題，例如通信網路/服務規劃單位將負責處理網路、服務、頻譜相關之規範政策；通信策略及政策單位將負責整合關於

各個不同領域的研究並提出問題之研議（例如著作權及獨立製片公司播送權之爭議）。

並建議 Ofcom 的任務應包括：

1. 強制實行 1998 年競爭法案。
2. 對於整合規範及自我規範之管理與監控。
3. 頻譜交易的引進(introduction)之立法與實行。
4. 完成歐盟通信指令之實施及其接續之工作，例如市場之檢視。
5. 建立稽查制度。
6. 關注播放內容，例如內容評等及分級制度。

該研究報告認為建置 Ofcom 的好處包括：

1. 建立一個單一決策、發展、實行的體制架構。
2. 具有高度的應變能力。
3. 清楚之責任性(歸屬)。
4. 單一窗口可以提供多項服務。
5. 彈性利用資源之能力(可彈性利用資源)。
6. 具經濟規模。
7. 避免小數量複製(本)。
8. 共享研究資源、市場分析。

9. 清楚協調之公共形象。

Ofcom 過渡時期將面對包括通信策略協調、人力資源管理、發展過渡時期之管理架構等多項爭議。建置 Ofcom 的主要風險之一，和其對補助費用管理義務相關，依照「法定服務費用方案」(Principal Civil Service Pension Scheme, CPSPS) 規範之義務，將對 Ofcom 的業務有財務上的重要影響。而過渡期間的不確定性將使招募新成員變得困難。另，經費亦是問題，因為這個法案只是為了建置籌備 Ofcom，而非實行現行通信管理部門之功能，現行政府與通信管理相關之支出大約為 7 千萬英鎊，英國政府期望 Ofcom 完全實行通信管理功能後的支出能和其所涵蓋規範之範圍大致相符。在建置初期，政府將和業界分擔建置費用，俟傳播法案通過後才賦予 Ofcom 收取管理費用之權力。英國政府預估於過渡時期 Ofcom 之額外支出大約為 5 百萬英鎊。

2002 年 3 月 19 日英女皇批准了國會通過之「傳播局法案」(Office of Communications Bill)，該法案被稱為 Office of Communications Act 2001，其主要功能在整合現行五個功能不同的通信管理部門，包括國務大臣 (Secretary of State)、

電信管理局局長 (The Director General of Telecommunications)、廣播標準委員會 (The Broadcasting Standards Commission)、獨立電視委員會 (The Independent Television Commission) 及廣播局 (The Radio Authority)，成立一個新的傳播局 (The Office of Communication，簡稱 Ofcom)。並賦予現行通信管理部門協助 Ofcom 籌備之義務，以及 Ofcom 於過渡時期為往後階段作籌備的功能。

「傳播局法案」主要內容包括：

1. Ofcom 之組織架構 (採合議制)。
2. Ofcom 初期之功能。
3. 現行管理部門之功能。
4. Ofcom 之解散。
5. 名詞解釋、法條名稱、施行日期及範圍。

英國政府希望 Ofcom 能於 2003 年以前開始運作。

三、傳播法草案(The draft of Communication Bill)之提出

英國政府於 2002 年 5 月 9 日公布由貿工部及文化媒體暨體育部聯合提出之傳播法草案(The draft of Communication Bill)。該草案共計 259 條，分六部分規範，

包括：

1. 傳播局(Ofcom)之功能。
2. 網路及其服務與無線頻譜。
3. 電視與廣播服務。
4. 電視(接收)之執照發放。
5. 競爭之相關規範。
6. 一般性與補充性之規定；並包含 13 個時程表，敘明英國政府相關法案修定時程等規定。

傳播法草案係因應科技匯流，建立新的通訊管制架構。文化傳播部內務大臣 Tessa Jowell 表示，過去英國政府藉由各項繁複制度過度保護傳播業，新的傳播法取消過多的管制，讓傳播市場自由競爭；但仍保留幾項主要的管制原則，以確保媒體所有權多樣性及內容多元化。貿工部大臣 Patricia Hewitt 表示，目前英國傳播產業規模龐大，從業人員超過 30 萬人，年產值高達 120 億英鎊，新的傳播法將吸引更多資金挹注，健全產業環境，使相關業者更蓬勃發展。

該草案的主要內容如下：

1. 建立符合歐盟指令之新管制架構（指歐盟 2001 年 4 月 24 日施行之架構指令、接取指令、執照核發指令、以及普及

服務指令之規範)，例如取消傳統電子媒體發照制度，將現制個別授權之發照制度變更為一般授權，以符合歐盟電子指令的管制架構取代，管理所有新舊電子媒體、服務及相關設施。

2. 建立集權式主管單位—傳播局(Ofcom)，取替現有分散於五個管理單位的功能。
3. 單一傳播法規。
4. 賦予 Ofcom 權力，管制傳播市場公平競爭。
5. Ofcom 成立「內容監督小組」，保障消費者利益。
6. 允許頻寬執照擁有人買賣或交換頻寬，確保頻寬最有效使用。
7. 當事人對於 Ofcom 政策決定不滿時之爭議解決(申訴)機制等。

為確保傳播內容多元性以及中立，Ofcom 將擁有以下權力：

1. 有權力針對新聞內容品質及公正性進行調查。
2. 負責保護及提升地方媒體中區域性節目內容。
3. 監督電視新聞業者，確保新聞獨立及品質。

為避免所有權過度分散，降低國際競爭力，英國政府將逐步解除對媒體所有權之相關限制，但仍保留確保傳播媒體多元性的條文。

廢止五法條：

1. 禁止擁有一家以上的電視台。
2. 禁止擁有一張以上的國家級商業傳播執照。
3. 禁止同時擁有電視台與廣播電台。
4. 禁止大型報社集團購買 TV5 或廣播電台股份。
5. 禁止非歐洲國家集團擁有媒體經營權（移除此項法條以提高投資並提升英國媒體技術）。

保留三項原則：

1. 禁止任何市佔率超過 20% 的報社集團成為 ITV 電視台的主要股東。（ITV 是唯一所有民眾能夠接收到的商業電台）。
2. 禁止任何人同時擁有一地區（或城市）所有報紙發行權及區域 ITV 執照。
3. 建立一健全機制以確保每個地區（城市）除了 BBC 之外還有三個不同的地方媒體（包括報社、電視台、電台）。

新的科技匯流，凸顯原來產業獨立管理的模式無法適

用，如何調和科技發展帶來的衝突，又能合理規範新興傳播及電信產業，並兼顧消費者權益，是多數國家面臨的共同課題，英國政府因應此一趨勢，提出改革新制，於 2002 年 3 月完成傳播局法案立法，於同年 5 月公布傳播法草案，預定 2003 年傳播局可正式運作。屆時將可實現「創造具有活力及競爭力的市場；確保高品質、多樣化及普遍性的服務；確保消費者與民眾的利益」的願景。

肆、英國考察主要發現

一、英國傳播管理機構整併 (Ofcom) 案，於傳播局法案 (The Office of Communications Bill)、傳播法草案 (The draft of Communication Bill) 相繼完成立法後，預計於 2003 年 7 月正式掛牌，同年 11 月運作。

二、Ofcom 為一個具有強大功能的機構，受國會監督，主席由總理直接任命，各組成單位全力支持，業者亦樂觀其成。惟 Ofcom 對媒體產業之監管將採彈性規範、低度管理原則，不主動介入內容及營運，由市場機制運作，在出現申訴時才出面仲裁，相關競爭機制則由公平競爭主管機構處理。

三、英國未來將以 cable 產業為推廣之主力，無線電視將不是繼續投資的方向。有線電視基本頻道之規管方面，完全由市場導向決定。機上盒則由業者免費提供給收視戶，且可由收視戶自由移動。有關必載之問題則仍在爭辯中。

四、關於外人投資及跨業經營方面，英國採開放之政策，旨在營造一個公平且符合經濟規模的競爭環境。

五、在公共傳播服務方面，重視民眾之教育，面對商業台之競爭，對公共電視台之節目製作方面（如是否需要製作商業台已有之節目）仍在調整中。

第四章 法國考察報告

壹、前言

法國位於歐洲大陸西部，西濱大西洋，南臨地中海，係溝通北海及地中海之陸上橋樑，亦是西歐通往北美、非洲、東歐、亞洲之交通樞紐。法國北與比利時，東北與德國，東與瑞士、義大利，西南與西班牙等國接壤，全面積 55 萬 1 千平方公里，係歐洲僅次於俄羅斯疆域之最大國家，首都巴黎。全國人口 6020 萬，其中勞動人口約 2600 萬，有 4、5 百萬外國人在法國長期居留。

法國屬於大陸及海洋兩種氣候之混合區，四季分明，冬季多雨。巴黎年平均溫攝氏 12.4 度，早晚溫差大。南部蔚藍海岸為地中海型氣候，終年溫暖，為度假勝地。

法國係具有悠久歷史和古老文明之國度。據記載，法國已有兩千多年之歷史，早先法國稱之「高盧」，西元五世紀始由戰亂中逐漸趨於統一。481 年克洛維稱王，建立法蘭克王國，800 年查理曼建立帝國，其版圖包括整個西歐，843 年簽訂「凡爾登條約」，查理曼帝國一分為三，夏爾分得現在法國中部大部分地區，此為法蘭西王國立國之開端。西元

八世紀至十四世紀，法國發展為王權極大之國家，至 1643 年路易十四時代，君主專制達到頂點。

1789 年法國發生大革命，1793 年建立「第一共和」；1804 年拿破崙稱帝，建立第一帝國；1814 年拿破崙戰敗，恢復王朝；1848 年建立「第二共和」；1852 年路易拿破崙（拿破崙三世）建立第二帝國；1870 年普法戰爭法國挫敗後，建立「第三共和」，奠定共和政體之基礎；1945 年成立「第四共和」，1958 年法國政府因阿爾及利亞獨立運動垮台，由戴高樂再度取得政權，並建立「第五共和」迄今，繼戴高樂後出任法國總統者為：龐畢度、季斯卡、密特朗及現任之希拉克。

貳、法國電視傳播業概況

一、法國國內的電視頻道，計有：

（一）法國電視第一台（TF1）

法國電視第一台(TF1)原為一家國營電台，後於 80 年代後期進行民營化，經營宗旨為綜合類型，主要以各種不同型態的節目來爭取更多的民眾收視，市場佔有率 5.5%。

（二）法國電視台

法國電視台是國營的電視集團，有兩台一般性的服務

電視頻道：

1. 法國二台 (FRANCE 2)

經營宗旨主要有三點：提供多樣化的節目給大眾、發展及提高法國的創造力、擴展海外法國頻道的市場及使節目內容更為豐富，市場佔有率 24.2%

2. 法國三台 (FRANCE 3)

法國三台 (FRANCE 3) 是以好奇及探索性質為主的電視台，它的策略主要是要讓觀眾覺得有親近感。它提供一般性的節目給區域網內的顧客，播放時間超過 10,000 小時（區域間共有 24 個辦公室）。至於其新聞及節目內容則根據法國各區的需要做不同的調整，市場佔有率 17.7%。

(三) 第五台 (LA CINQUIEME)

第五台所定的經營方向為教育性及探索性。因此以報導文化性質的紀錄片為主，市場佔有率 1.6%。

(四) 第六電視台 (M6)

第六電視台 (M6) 主要提供大眾各種不同娛樂性質的節目，主要以吸引青少年的音樂節目及青少年喜愛的單元劇及連續劇為主，1996 年的市場佔有率 11.9%。

(五) 藝術台 (ARTE)

此集團的目的在於推展文化及國際交流，主要是促進文化的了解及溝通，藝術台(ARTE)為法國及德國藝術台合作創作單一的節目，市場佔有率:1.4%。

(六) RFO

RFO 是國營電台，主要有三個基本任務:在地區方面:滿足海外民眾對新聞資訊、教育及文化的需求；在國家方面:提升法國文化，同時增進都會與海外屬地及省與省間的交流；在國際方面(主要為海外屬地):促進國家間的文化交流及確保國際服務形象，其地區性的市場佔有率：
RFO GUADELOUPE: 65, 2%、RFO MARTINIQUE:
54, 9%、RFO LA REUNION: 49, 9%。

二、法國對全球傳送之國際電視台

(一) 法國國際有線電視台(CANAL FRANCE INTERNATIONAL, CFI)

法國國際有線電視台(CFI)的創立主要是為了讓世界更瞭解法國，同時出口法國的視聽節目。目前於全球各地和 100 多個外國電視台合作，這些電台皆播放法國的電視

節目。為了讓專業業者能保有對影像的獨有特權，這些節目都以密碼型式播出。(CFI)擁有六個衛星台：

非洲：國際衛星(INTELSAT) 601 東 332.5 度

近東及中東：阿拉伯衛星(ARABSAT) 2A, 東 26 度

中歐及東歐：熱鳥(HOTBIRD) 1, 東 13 度

亞洲：巴拉八(音譯 PALAPA) C2M, 東 113 度 / 國際衛星
(INTELSAT) 704, 東 332.5 度

拉丁美洲：國際衛星(INTELSAT) 601, 東 332.5 度

(二) 電視 5 台(TV5)

TV5 的目的在於將法語世界的各種不同面貌推廣至全球。節目內容主要由各電視台中選擇最好的節目(大部份屬法國國內各電視台)，TV5 同時也播出自己的作品，內容包括：新聞資訊、文化、教育及娛樂。目前在歐洲、近東及中東 EUTELSAT IF6、非洲 國際衛星、亞洲、太平洋南部：亞洲衛星(ASIASAT 2)，傳輸節目訊號。

三、法國有線電視

儘管有線電視在法國已發展二十年，但是法國有線電視的市場到目前為止仍然很小。只有 17.1% 的家庭裝有有線

電視。於是法國的有線電視業者嘗試擴展新的業務以增加新的收入:如利用有線電視接收國際網際網路及互動電視節目。有線電視業者已進行數位化其頻道網以迎接衛星數位站的挑戰。

四、法國衛星電視

在法國共有三家衛星業者(Canal Satellite, TPS 和 ABSat)提供所有電視台有關衛星方式的節目內容。這些節目內容可藉每月付費方式獲得一解碼器。這三家衛星業者採取的商業戰略可略分為下述兩種: Canal Satellite 和 TPS 採取的策略是提供"高價位節目商店",以鎖碼型態提供品質較高的節目內容來吸引付費較高的觀眾群。Absat 所採取的策略則為"大賣場"型,以較低的收費方式來爭取較多的頻道商。衛星電視這個行業目前在法國發展的很快,已成為有線業者很大的競爭對手。

五、法國民眾使用視聽媒體概況

- (一) 96%的家庭有電視機, 42%的家庭擁有兩台以上的電視機, 60%的家庭擁有錄影機。

- (二) 儘管用戶數量不斷上升，法國有線電視及衛星電視的用戶相對的仍然很少。以 2000 年言，法國有線電視的用戶為 17.1%，而衛星台的用戶則為 12.7%(衛星電視提供一系列播放網，同時也在有線電視台播出)。
- (三) 視聽花費目前佔家庭開銷的 1.7%，且繼續上升中。
- (四) 2000 年，平均每個家庭每天花 5 小時 07 分在看電視。
- (五) 主要的觀眾都鎖定國內六個電視台。
- (六) 比較受歡迎的節目包括電影，連續劇或單元劇及運動節目。同一個節目收看的觀眾可達 1200 萬人(佔市場的 52%)。
- (七) 有線電視及衛星電視較受歡迎的節目，包括體育節目(歐洲運動，EUROSPORT)、兒童節目(有線電視 J, CANAL J)、音樂節目(MCM)、紀錄片(行星，PLANETE)和單元或連續劇(RTL9)。我們可以在有線電視台及衛星電視台所有的播放網中找到以上的節目。

參、法國廣播電視之管理機構——法國最高視聽委員會

(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)

在 80 年代以前，法國廣電業一直是國家獨占的局面，而且和政府之間的關係密切，在 1958 年戴高樂總統任內，電視媒體尤其扮演了政府文宣和鞏固領導中心的功能，當時電視台的主管皆由政府聘任。

1974 年 7 月，法國廣播電視法將當時唯一的一家電視台，也就是公營的 ORTF(Office de Radio diffusion -Television Francaise)變成七家獨立自主的公司：包括三家國營電視台，TF1(Television Francaise 1)、Antenne2 和 FR3 (France Regions 3)，一家廣播電台 Radio France，一家負責無線廣播電視傳輸的公司 TDF(Telediffusion de France)，一家半民營的製作公司以及一家保存視聽資料的公司。

法國公營廣電制度 80 年代期間受到強烈的挑戰，非法廣播電台林立，民間要求申設廣播電視呼聲日起，人民要求政府修改廣播電視管理及法令規範的需求漸趨強烈，法國政府為因應非法電台及民間要求設立民營電台之各式各樣的快速發展，並有效控制與整合新成立的廣播電台及電視頻道

的無秩序狀態，當時法國各界都認為有必要成立一個具有干預權力，同時又能保障媒體獨立自主的公權力機構。

1982年，社會黨的密特朗總統上任之後，基於「傳播的自由」是民主的基石，除非是基於維護社會大眾利益的基本原則，否則「傳播的自由」不得受到限制的理念，對戴高樂時期干預媒體，妨害新聞自由的做法相當不能苟同，因此決定對廣電媒體採開放政策。同年，法國國會就通過廣播電視法，從此法國廣電事業不再由國家壟斷。比起英國，這樣的改變似乎來得太晚，不過總算打破了公共電視與政府之間密不可分的关系。

80年代有線電視的蓬勃發展，使意見獨占已經不可能，而當時美國雷根總統和英國首相柴契爾夫人帶領的自由化經濟論述，亦在國際間佔上風。一時之間，保護主義成為過街老鼠，人人喊打，當時就連公共電視的始祖—英國的BBC，也面臨民營化議題的挑戰。不過直到1986年，法國La Cinq和La Six(第六家電視台，即M6之前身)成立，再加上TF1的民營化，公共電視和民營電視的競爭，才算正式開始。

「法國最高視聽委員會」(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)就在這樣的背景下依照 1986 年 9 月 30 日訂立的傳播法案及 1989 年 1 月 17 日的修訂法案成立的。其成立的宗旨即在保障視聽的傳播自由、媒體的獨立自主性、促進民主制度的持續發展及維護一些與人民基本權利相關且不能妥協的基本原則。

一、「法國最高視聽委員會」的功能及地位

「法國最高視聽委員會」是一個管理組織，而不是一個行政機構，其主要任務包括：負責督促傳播事業經營者對其用戶保持平等待遇，尊重各種不同意見的表達，致力於兒童及成人的保護，法蘭西文化及語言的維護，媒體自由競爭，確保節目的品質及多樣化，法國國內視聽節目的製作與進展，並監督電子媒體所播放的廣告，以及監管電子媒體頻率的授予與使用。其工作之所以能順利執行，主要基於下列四項條件：

- 獨立的行政權力
- 具有管理規範的權力

- 九人小組的委員會
- 擁有二七〇位專業行政人員的管理機構

1. 獨立的行政權：

「法國最高視聽委員會」並不是一個真正的行政機構，而是一個獨立而不隸屬於任何部會的組織，是一個與政治權力機關保持距離且又不直接附屬於政府的公共組織。

因此「法國最高視聽委員會」的預算並非經由部會所長所決定，而是完全根據其組織工作的需要而編列。這種在行政、編制及經濟上的獨立性使得「法國最高視聽委員會」能夠實踐公眾所賦予的最重要任務：保障傳播的自由，這也是「法國最高視聽委員會」開宗明義的第一條規章。

為了保障基本自由，「法國最高視聽委員會」就必須與政治權力保持距離，它必須獨立運作，免於遭受經濟團體、政府及政治人物的壓力。

獨立地位，並不表示可以任意專斷，或不受法律約束。「法國最高視聽委員會」所作的每一項裁決都必須根據被授予執行的法律條款，提出明確論據，委員會不

能任意作裁決，必須非常清楚地解釋每一項裁決的司法原則及所觀察研究的事實。

假如有人不滿意「法國最高視聽委員會」的裁決，或不滿意九人委員會的解釋，那麼他可以向中央行政法院申告有關「法國最高視聽委員會」越權情事。九人委員會作業一向非常小心，以免所作裁決逾越權責，更不能濫用「法國最高視聽委員會」的獨立地位，因為「法國最高視聽委員會」所作的任何一項裁決都必須向中央行政法官負責，如果中央行政法官認為「法國最高視聽委員會」所作決定沒有充分的法理依據，會毫不猶豫地撤銷「法國最高視聽委員會」的決定。

2. 九人組成的委員會

「法國最高視聽委員會」事實上僅有九個委員，委員任期為六年，任職期間不得予以解職（這是九位委員獨立權的重要關鍵），委員會每兩年更換三分之一的委員，即每兩年更換三人。每一位新任委員人選由總統、參議院主席及國會議長分別提名任命，「法國最高視聽委員會」主席任期六年，由法國總統任命。

為了讓不同領域的人士能以他們的經驗及不同思考角度來參與「法國最高視聽委員會」，因此委員會的委員包括法律界、學者、製片人、記者及電影從業人員等；這種任命方式可以確保委員會的多元化，並使委員會的運作得以持續。事實上，從各種分析報告中可以發現，在「法國最高視聽委員會」內部很少出現政治立場不同的情形，委員們經常為了維護該會的任務，而摒棄個別政治任命的立場。與其他所有管理機構一樣，「法國最高視聽委員會」在執行法令時，必須基於法理，這種法理的共識往往超越委員們不同的政治立場。

3. 管理的規範

「法國最高視聽委員會」同時也是一個廣電視聽媒體的管理組織。任何以播放影像或聲音方式向一群公眾提供節目服務就稱之為視聽服務，必須符合法國相關的法令規範。

- (1) 首先是刑法部分：播送的內容不得觸犯刑法，如教唆謀殺、鼓勵種族仇恨及誹謗等。

- (2) 必須符合法國或歐盟會員國的相關規定：其所播放節目來源、種類及播放方式、時段，甚至於影片播放的日期都必須符合法國或歐盟會員國的相關規定。
- (3) 必須遵守「法國最高視聽委員會」與業者間所達成的多項協議規定：視聽服務必須遵守「法國最高視聽委員會」與業者間所達成的多項協議規定；比如，「法國最高視聽委員會」與民營的「法國第一電視台」及「第六電視台」重新議約時，就明定規章，要求各電視台承諾尊重「涉案人審判前無罪的假設」，不公佈青少年罪犯及證人的姓名及處理新聞時所必須具有的道德規範。
- (4) 數位科技匯流不得混淆視聽服務的規範：數位化科技運用，造成通訊、視聽服務匯流，但新的科技應用於通訊及視聽服務技術層面，不得混淆通訊服務（私人通信）及視聽服務（大眾傳播）兩種規章間應有的差異。一種適用於此的規章不可就適用於彼，同樣的，適用於彼的

規章不可就援用於此。「法國最高視聽委員會」支持應用科技匯流來擴大節目的提供及服務，但堅決反對因域技應用上的匯流而將視聽服務及通訊服務兩者的規範予以「統一化」，科技本身與應用方式不得混淆。「分級標示」：法國視聽媒體所應遵守的各項義務中，也包括「法國最高視聽委員會」嚴格要求電視媒體業者對於所播放的節目及影片的內容予以「分級標示」(Signaletique)，即以綠色圓點、橙色三角或紅色方塊等圖形在所播放的影像下角標示。這種作法可以向觀眾警示所播映的節目內容的暴力或色情的程度。「分級標示」可以加強影片播映人責任感，在播映前自行審視影片內容，並加以分級標示，此一制度當然也加重了家長及兒童的責任意識。

4. 專業行政組織

為確保任務之執行，「法國最高視聽委員會」九人所組成的委員會下設八個不同管理部門，根據法國最高視聽委員會法規及所分配的不同任務，負責執行

工作，目前共有二百七十位專業行政工作人員。「法國最高視聽委員會」所屬各部門經過 1998 年初重新劃分職務後，整個組織的服務效率已大為增強。其負責的主要業務包括：

(1) 提名各公營廣電媒體的董事及董事長

包括法國廣播公司、法國國際廣播公司、法國電視公司(F2、F3、La Cinquieme)的部分董事，都是由 CSA 提名的，另外各台董事長亦由 CSA 任命。

(2) 提供政府或國會與廣電產業相關的專業意見

政府曾諮詢 CSA 的項目包括廣電法案的訂立、無線電波的使用與分配、法國廣播電視廣告的篇幅、電視節目製作以及電視播放電影的法規、有線電視發展技術以及無線廣播的垂直波運用等問題。

(3) 管理及分配無線電波

包括照顧全國觀眾收聽收視無線廣播電視的權益、對收視不良地區進行收視改善計劃、保障

地方性節目有一定的篇幅、分配未來發射數位電視的電波、新傳播科技的發展等。

(4) 廣播電視執照的發放

CSA 負責核發民營的 FM 廣播電台及電視台的廣播電視執照，同時它也主管衛星及有線電視的執照核發。

(5) 監督節目內容

CSA 監看監聽節目以確保法國的廣播電視媒體有恪盡他們的義務。依據廣播電視法，法國廣播電視媒體的責任包括：提供多元的節目和資訊、電視電影在播放時是否有符合法律的規範(如播出的時間、分級標示是否恰當等)、對青少年及兒童的保護、廣告級贊助聲明是否恰當、電視購物是否在宣傳時誇大不實、法語節目的比例是否過低等。從 1996 年開始，CSA 還監聽民營廣播電台播放法語歌曲的比例，依規定，一個電台每天播放的法語歌比例不得低於 40%。

(6) 財務報告及節目評估

CSA 每年要負責統整法國各電視台、廣播電台、有線電視、衛星電視的財務報告，各廣電業者也會和 CSA 保持密切聯繫，除了提供必要的數據資料外，CSA 也會將對節目的監看意見提供給各廣電媒體。

(7) 懲處違反規範的媒體

單是要求和自律是不夠的，沒有辦法懲罰違反規範的媒體，CSA 將形同虛設。於是在 1994 年，通過了法案，讓 CSA 對廣電業者有裁罰之權力。其處罰的手段包括：吊扣執照、縮短執照使用年限、吊銷執照。此外亦有罰款之權力，不過廣電媒體在正式裁罰前亦有申辯之權利。

二、「法國最高視聽委員會」八大工作部門

(一)「視聽媒體業者服務處」

該處負責密切觀察、管理視聽市場，以維持不同業者進入此一市場的管道順暢。該處另一重大任務是，當頻道空出時，由該處負責通知有意申請的業者，並研究審查業者申請文件。「法國最高視聽委員會」與各核準

的視聽服務業者間之相關協議亦由該處負責協調辦理；此外，注意研究傳播界的經濟狀況及變遷也是該處的任务。

（二）「節目服務處」

該處負責監督廣播及電視台所播放的節目是否遵守協議，尤其是影片配額規定、影片來源、製片人的獨立性、傳播多元化、以公平的態度對待各政黨、以及競選期間給予不同候選人同等報導時間的公平性問題，當然也密切注意官方所播放有關選舉活動之播映內容。

（三）「技術與新傳播科技服務處」

該處扮演相當重要的角色，專門負責頻道管理與監督，新傳播科技的運用及經由陸上電波傳送的民營廣播電視電台經營事項有關的問題與決議，以及技術委員會的協調工作，包括監督頻道是否遭到干擾，追查干擾源，斷絕干擾源及非法廣播，及電信、電腦與傳播科技的匯流與應用；可以使用的頻道是屬於公眾的資源，因此它絕對必須應用於公共利益上，「法國最高視聽委員會」根據不同的服務對象予以分配，有些如分配作為急救、消防、公共安全，軍事用途及飛航等頻道不能受到

任何干擾，當然這些頻道有時還是會遭受到一些未核準的電波或經核準的小型電台的干擾。

為讓法國的傳播科技發展引領資訊時代的科技發展，「最高視聽委員會」特別將「技術服務處」改組為「技術與新傳播科技服務處」，除加強新科技在傳播領域的應用外，也企圖引導傳播科技匯流的發展趨勢。

(四) 「研究及長期發展處」

該處主要的任務是負責對「最高視聽委員會」工作有助益之綜合性、展望性之研究，並密切注意與視聽傳播相關之科技、經濟及社會的各項變遷。由於數位科技及大容量傳播網路的出現，這些變遷正在衝擊著傳播的領域。「法國最高視聽委員會」另一項工作任務是，當「法國最高視聽委員會」發現到視聽市場出現問題或察覺到傳播自由的條件因環境演變而受到限制時，它必須及時向國會及政府部門反映，提出建言。

「法國最高視聽委員會」所作每一項建言均必須以「研究及長期發展處」確實詳細的分析報告作為依據，此外「研究及長期發展處」必須籌辦「法國最高視聽委員會」所負責研議的主題研討會，如「面對暴力電影節

目應如何保護兒童」、「歐洲製片的研討會」、「探討廣電數位化所帶來的新穎製作環境」、「逐漸世界化的趨勢下，應如何確保人類文化的弘揚」、「如何鼓勵創造力及藝術創意」等主題，此外，「法國最高視聽委員會」也邀集所有非洲國家的視聽媒體管理機構共同探討當前傳播科技的變遷及非洲國家因應之道，同時也舉辦視聽服務高峰會議，邀請全世界各國之視聽管理機構探討新的視聽服務及網際網路所衍生的管理問題。

(五) 「法規處」

「法規處」負責處理所有與廣播電視媒體業者有關的法律事務，主要辦理下列業務：

1. 完成所有必要的法務分析，不僅要完成法令的解釋，同時也要為委員會的決定（包括推薦、提名、意見、正式通知、停權、撤銷及申訴）或為委員會撰擬法規條文草案及政府公告之說明；
2. 處理訴訟案件之相關事宜；
3. 檢視歐洲法令規定之改變，並在部會會議中扮演積極的角色；
4. 為改進法律及法規的相關規範提供建議。

(六) 「歐洲及國際關係處」

「歐洲及國際關係處」負責下列工作事項：

1. 增進委員會的國際關係，尤其是在與立法單位、國外的公部門與歐洲的主管機關；
2. 與「法務處」合作共同監測歐洲傳播事業管理規範或對傳播事業造成衝擊的法規的相關發展；
3. 提供其他處有關歐洲或國際觀點相關文件的支援或專業知識；

(七) 「行政與財務服務處」

負責處理委員會相關行政管理與財務的業務，包括人事、預算、資料處理中心及庶務等工作。

(八) 「資訊與檔案服務處」

「最高視聽委員會」是一個行政獨立、業務透明的管理機構，為讓全法國人皆可瞭解「最高視聽委員會」與視聽傳播業者之間的協議，及視聽傳播業者所承諾提供之服務內容，並提供相關學術界、業界從事專業研究，「資訊與檔案服務處」負責組織並整理各項與「最高視聽委員會」工作有關的文件資料庫、答覆來自國內外

新聞機構、職業組織的消息查詢、籌辦活動並發行出版物、所有資訊的提供及檔案資料的儲存。

三、「法國最高視聽委員會」的權責暨任務

「法國最高視聽委員會」的權責與任務，簡要列舉如下：

- 人事任命權
- 規範諮詢權
- 執照許可權
- 考核權
- 懲處權

(一) 人事任命權

為了確保法國公營傳播機構負責人之獨立性，有些法國公營視聽媒體機構主管是由「法國最高視聽委員會」任命，此一用意是希望任命的人選與政府系統人事分開。「法國最高視聽委員會」任命「第二電視台」及「第三電視台」等兩家國營電視台的行政委員會的委員及兩電視台的共同總裁，任命「法國公營電視委員會」(FRANCE TELEVISION)主席，任命法國廣播網

(RADIO FRANCE)所屬各電台總經理；包括法國新聞網、地方台、文化台、音樂台、國內台，近年又增加了 Le Mouv 青年廣播電台)及 RFO(法國海外廣播電台)；「法國國際廣播電台」董事長也是由「法國最高視聽委員會」任命，但對於「法國視聽研究所」(INA)，法國最高視聽委員會只任命部分節目管理委員，其主任並非由「法國最高視聽委員會」所任命；對於「教育電視台」(La 5)，「法國最高視聽委員會」僅任命一些節目導播委員，未來法令修訂後，「教育電視台」董事長亦將由「法國最高視聽委員會」任命，當然其他諸如影片分級委員會委員也是由「法國最高視聽委員會」任命。

(二) 規範及諮詢權

「法國最高視聽委員會」必須安排視聽服務的多元論壇，訂定公平的視聽服務規則，並密切監督，以確保這些規則的執行，尤其在選舉期間，這是一項非常重要的職權；「法國最高視聽委員會」也必須就有關傳播媒體之發行及廣電組織等問題的行政命令表示意見。此外，「法國最高視聽委員會」也必須就有關視聽法令的修訂提出意見，如有關未來廣電視聽發展法令的各項詳

盡報告。「法國最高視聽委員會」必須對「公平競爭委員會」所處理有關視聽事業的糾紛案表示意見。此外，為了保護視聽市場新加入業者，「法國最高視聽委員會」也必須根據市場對業者的容量等實際情形修訂相關法規。

(三) 執照許可權

對於民營視聽服務，「法國最高視聽委員會」的主要任務是頻道之規劃及分配，以及頻道開放申請後，根據相關規定選擇及核准申請案件，並與核准營業之電台訂定協議書。到目前為止，「法國最高視聽委員會」已經核准了 1500 家法國廣播電台，此外也核准了無限電視台、全國性電視台新聞節目的地方性時段、有線電視網、專業頻道及不定期開播的電視節目。

(四) 考核的職權

1. 經濟層面的考核：「法國最高視聽委員會」負責密切注意視聽媒體動態，嚴守媒體市場反集中之規定。1997 年「法國最高視聽委員會」曾強迫一個法國傳播界大集團脫離其廣播網，因為該網的

閱聽人總數已超過反集中條款所規定的 1 億 5 千萬人的門檻。

2. 技術性的考核：監督電台發射的強度及可能帶來的干擾，「法國最高視聽委員會」扮演著廣播頻道警察的角色。

3. 節目監督的考核：此一考核監督方式包括以電話錄音的設備，制度化地聽錄全國性電視台及 3000 個廣播電台的節目。節目監督的主要用意是維護法國最高視聽委員會與業者們所共同確立的原則，包括：

- 訊息的多元化及正確性。
- 保護兒童及青少年。
- 維護人類的尊嚴，尊重個人的清白。
- 努力提升法文的品質。
- 遵守影藝及視聽播映製片的配額。
- 遵守有關廣告及節目贊助的規定。

(五) 懲處權

「法國最高視聽委員會」責任的最重要的一項是懲處的權責，這項職權使「法國最高視聽委員會」能在競爭激烈的傳播市場中實施有效的干預措施。

如果「法國最高視聽委員會」無法依憑立法機構所授予的這項懲處權，即無法強調法理的立場；懲處方式有多種，包括科處罰款，有時「法國最高視聽委員會」也會要求違反的電台在其節目中自行宣讀「法國最高視聽委員會」所判決的公告，下令停止繼續播放犯罪系列專輯節目，縮短營運執照的時間，甚至採行撤銷執照的手段，不過這種懲處很少實施。「法國最高視聽委員會」在做上述懲處決定時，不能專斷，必須非常嚴謹，依憑事實的根據。若業者認為「法國最高視聽委員會」的懲處理由不夠充足時，業者有其他的救援管道，如向中央行政法院申訴，由中央行政法院裁決宣告「法國最高視聽委員會」之決定違反法律而予以撤銷。

「法國最高視聽委員會」所施行的審查措施都是在節目播放以後採事後追懲制，從未在節目播放前採事前審查制。這是一項將新聞審查與責任分開處理的最重要基本原則，「傳播的自由」是新聞管理機構所追求的基

本原則，「傳播的自由」禁止使用新聞檢查制度來限制新聞自由，而是加強節目播映人及觀眾之間的責任感。管理權責機構主要用意是在提醒播放人所應負的責任，當業者的實際行為未符合所應履行之義務時，「法國最高視聽委員會」將採取懲處措施。

就這層意義而言，法國最高視聽委員會長久以來即鼓勵視聽服務之自我管理，充分扮演業者與閱聽人之間的中介角色。

「最高視聽委員會」每年編撰一份有關該會活動內容、法令施行、公共聯播網及國家視聽機構須遵守義務之公報，這份報告定期提請總統、內閣及最高法院參考。在年度彙報中，該會針對傳播及視聽機構實際現況，提出修改相關法令規章條例的建議，也對公營機構中享受特許權的廣告及費用分配進行評估，並針對節目品質提出改進建議。

肆、法國數位科技發展與科技匯流的管理規範

二十一世紀是知識經濟的新紀元，而透過數位化快速大量傳送資訊，是知識經濟最重要的發展要件，其中由數位電

視、數位廣播及數位多功能影音光碟載具等所帶動的數位視訊軟硬體產業，將隨著知識經濟的發展快速成長，帶來重大的經濟效益。

數位科技的發展攸關國家的競爭力，因此法國在數位科技投注很多心力，期能居科技之領導地位，然傳播科技匯流討論的是運用於不同用途的數位化科技，如電視、電話及電腦等，為避免「科技」與「用途」被混淆，「法國最高視聽委員會」也致力法令規範，惟為避免法令限制科技發展，也避免科技發展逾越法令之規範，兩者之間拿捏也在在考驗「法國最高視聽委員會」之智慧。

謹將法國數位電視之發展及對於科技匯流之規範趨勢，說明如下：

（一）法國數位電視之發展

「法國最高視聽委員會」自 1999 年即開始與相關業者展開密集諮商及一系列之研究與相關準備行動，2000 年 10 月，「法國最高視聽委員會」邀集政府相關部門與企業界專家組成技術專家委會以規劃法國地面數位電視之技術規格，如今該委員會成員已達 150 餘位，包含視聽界各階層之專家及工業、住宅、傳播及國家頻率

管理局 (NAF) 等政府單位之代表，分六個工作小組，研究法國地面數位電視的營運問題。

1. 頻率規劃

有關數位電視頻率規劃，經由法國國家頻率管理局 (ANF, National Agency for Frequencies 相當於我國的電信總局) 制訂數位電視 UHF 頻段使用計畫，法國目前六家全國網無線電視頻道 (含公、民營、免費、鎖碼付費頻道) 將收回，規劃設立六個全國性的數位電視網，其中四個將可涵蓋 80% 的人口，另外二個則涵蓋 20%。

2. 頻率規畫

法國目前全國網傳統類比無線電視轉播站有 110 個，鑒於數位電視發展計畫工程浩大，將分階段進行規劃：

第一階段規劃：從法國境內目前使用的 110 個類比電視訊號轉播站規劃出 29 個轉播站供地面數位電視使用並規劃其使用之頻率，每個轉播站發射六組頻率，覆蓋率達法國 50% 的人口。

第二階段規劃：其餘 81 個轉播站之使用頻率分

為 30、30、21 等分梯次個別公告。總計 110 個轉播站的覆蓋率將達法國 80%的人口。

3. 傳輸容量

根據多頻傳輸技術，每個轉播站發射的六組頻率經位壓縮後將可傳送三十三個節目頻道(其中三組頻率每組可壓縮傳送五個節目頻道，另三組頻率則每組可壓縮傳送六個節目頻道)，其中八個節目頻道供公共頻道使用，三個節目頻道供地方電視頻道使用，剩餘之二十二個節目頻道則開放受理業者申請，前述二十二個節目頻道數目將視申設者申請使用的頻寬大小而調整。

4. 數位電視機產業

(1) 法國國家電視機製造商協會(SIMAVELEC)宣佈

數位電視機將於 2000 年進入消費市場。

(2) 幾年內中型數位電視機(22 吋 16/9)售價將與傳統

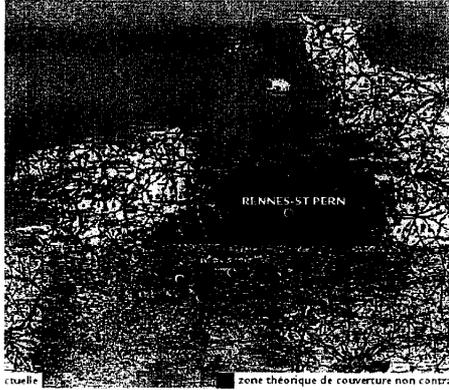
電視(23 吋 4/3)相當。

(3) 數位電視機將只有數位電視介面不提供類比電視

功能。

(4) 同時亦將提供互動的功能(HTML)與可以與
(Conditional Access System)的介面。

5. 法國數位電視實驗計畫



法國的數位電視實驗台，已經開始播放節目，並
區分為 3 個部份：

- (1) St-Pern：為主要的實驗台，播出全國性與地區性
節目。
- (2) Vannes：第二個傳輸點。
- (3) Lorient：小功率發射站。

電視台(TF1, France 2, France 3, Arte, La
Cinquieme)電視機製造商(SAGEM, PHILIPS,
NOKIA)電視專業設備製造商(TBS, TMM,
THOMCAST)都參予這項計畫。

6. 發展時程

法國有強制性的法規，規範數位電視發展的時程。法方的文化通訊事業部於 1999 年 4 月的研究報告有以下結論：

- (1) 數位電視視未來的趨勢，法國必須盡快開始啟用六個全國性的數位電視廣播。
- (2) 數位電視機應是全面數位化，不應參雜類比電視機的接收功能。
- (3) 可能於 2010 年至 2015 年停止類比視訊號的發射。
- (4) 計劃在三年內 80% 的人口，將在數位電視訊號發射涵蓋的範圍內。

7. 數位經濟的任務

- (1) 建立整合機制：增進資訊科技在經濟體系中的運用，並希望政府的施政起槓桿效應；
- (2) 建立組織並促進公部門與私部門間的對話；
- (3) 期望在 2001 至 2006 年間完全轉換為數位科技。

8. 柏陽報告的建議—2002 年 8 月至 10 月數位調查(THE BOYON REPORT)

由於數位產業的發展是一項極具挑戰的計畫，加上民眾對於數位接收機的推廣，及民眾對於數位產業

的接受度仍屬未知，過去五年來法國各界對此均進行各項意見的辯論，2002年6月法國新政府上任後，要求密契爾·柏陽(MICHEL BOYON)針對法國數位電視未來發展是出一完整調查報告，為解決此一問題，在2002年8月至10月進行數位電視調查(DTT SURBEY)，並於2002年10月18日提出柏陽報告，謹將相關報告建議說明如下：

(1) 背景說明

a 數位電視發展計畫是一項深具野心的計畫。

- 計畫將法國全國網電視頻道增加五倍。
- 必要儘快涵蓋法國80%的領土。
- 科技匯流後，科技性視聽廣播電視業者間的首次競爭。
- 必須訂立全新的法律規範。

b 數位電視發展計畫充滿經濟發展的不確定性。

- 網際網路泡沫經濟的結束，使得主要的參與業者必需重新訂定經營策略。
- 整個數位計畫執行重要決策仍充滿不確定性。

- 法令規範的複雜性，如頻道、多頻道傳播平台、科技性視聽傳播業者及廣告供應商之間的規範問題。
 - 對於製造產商造成的衝擊。
- c 無法預期的技術性議題。
- 法國類比電視普及率相當稠密，目前約有 70% 之家庭經由類比訊號接收電視服務，且類比訊號之電波涵蓋全國。
 - 邊界地區的電波涵蓋很難與鄰國溝通。
 - 觀眾對於數位電視接收設備的購買意願將影響本案之推廣。
 - 類比電波的重新指配，成本很高。

(2) 主要建議

- a 數位電視目前是一項適切的發展科技，但並非唯一的一項科技。
- b 政府必須創造適合數位電視市場的情境。
- c 數位電視發展是否能成功，包括六項因素：
 - 必須提供具有吸引力的節目內容。

四、法國對於科技匯流之管理趨勢

科技匯流討論的是運用於不同用途的數位化科技。「科技」與「用途」這兩項是不應該被混淆的。事實上，無法從字面上規範科技，僅能謹慎規範科技的用途。因此，「法國最高視聽委員會」認為對於傳播科技匯流的管理趨勢，應該且幾乎是必須的，努力去消除「科技」與「用途」混淆的現象。

儘管「私人電訊」與「大眾視聽通訊服務」均採用數位化科技，但仍應以不同的規範來因應並適用於不同的情況。電訊與視聽服務的基本區分以私密性為例，經由電話、信件、電子郵件所傳送的私人訊息，必須受到絕對的保障。當訊息或影像必須向大眾公布時，如果也絕對完全運用屬於「保障私人電訊」的這些原則，這種作法將無任何意義。因此，混淆私人電訊與任何形式的視聽通訊是不可行的，而且適用於私人電訊最基本的原則根本無法適用於視聽通訊。是否應該藉科技匯流的名義而摒除電訊的私密性，這將是民主的嚴重倒退，與法國構思的法治國家相互抵觸，並危及保護私生活的合法性。

- 對某些技術性議題應有更深入的研析，如類比頻率的重新指配，視聽傳播業者間的公平競爭。
 - 電視機製造廠必需提供價格供民眾接受的接收設備。
 - 節目製作的必需配合數位科技的發展。
 - 建立整合的機制。
 - 必項指定一個或多個平台傳輸者。
- d 建立一個務實的計畫：將原來快速普及的電波涵蓋率計畫，修正為 2004 年底前達成 40%，2005 年底前達成 50%，2008 年底前完成 80% 之涵蓋率。
- e 提供財務誘因方案激發類比頻率的重新分配。
- f 建議國家應做為促進者的角色。

(3) 結論

由於網路經濟的泡沫化，數位化的發展充滿了不確定性、無法預期的科技議題，且法國各界對於數位電視頻道的角色仍爭論不休，因此 2003 年 8 月將是重新評估法國數位電視發展的重要時機。

相反地，若將統一規範原則適用於私人通訊，那麼所有保護孩童與青少年的內容規定、限額與壁壘保障，以及一切有關資訊多樣化、公平性與道德性的規範將失去其意義？如果將科技統一規範，將有控制意識與危害個人自由之虞，或將被惡導，對基本自由的原則產生質疑。因此，不該被「數位化科技匯流」一詞所混淆，而對新科技不同用途作出統一的規範。

法國現有廣電節目相關規定限制：如多樣化的控制，某些國家或歐陸國家對播映或製作節目的限額，以及為保護幼童與青少年，對暴力或驚世駭俗節目播映所作的限制。為配合私人通訊規章而調整視聽節目規章，全世界逐漸形成以市場法規來規範的現象，將導致原有規範視聽內容的法規原則在瞬息間消失無蹤。

「法國最高視聽委員會」認為國家文化工業的命運是至關文化、語言的未來，正如同國家文化工業的製作能力及生產能力一樣，是不能讓一種語言及一種文化像西方的古拉丁文及古希臘文一樣的廢棄枯萎。因此對於科技匯流將不會推卸監督的責任，而任憑視聽事業的市場以自律的方式存在及運作。

五、傳播法令

(一) 無線電波電視

1. 申設資格：民間的電視業者若要取得使用資格，必須依照 1986 年法令所規定的程序，讓有意參選業者透過自由競爭獲得使用頻率的資格，同時有關單位亦可根據各個業者的表現進行審核。
2. 程序：法國掌管視聽機構的高等視聽委員會通知有意的參選業者。首先在官方報紙上，刊登開放的頻率，並將此列印到發放給參選業者文件中的附錄裏。同時也記載截止日期。參選業者所呈交的文件必須記載服務對象、服務宗旨、技術特徵、資金結構、行政人員的名單、支出收入預算表、財務來源及預算金額等。最後高等視聽委員會會公開處理這些參選廠商的文件。
3. 使用權經許可後必須簽訂協議。這份協議書就是法國高等視聽委員會與使用者間的契約。這份契約內容可能如下：比方說參選業者承諾播放教育、文化或推廣法文節目等。跟其他契約一樣，協議內容可依雙方的需要做修改。

4. 法國高等視聽委員核准使用權的標準是依據大眾利

益、尊重多元化、發表意見的自由權力和業者是否能提供多樣性節目而訂定。當然這其中還得考慮參選業者在大眾傳播界的經驗、財務是否健全、節目的內容是否合乎標準、及其在廣告業及新聞業中所佔的股份及其影響力。

5. 執照期限：一般使用權的期限最長是十年。

1994 年開始，使用權的續約可以連續兩次，每次五年。由於電視業者初期的使用權限為 10 年，電視台因而享有 20 年不必開放給參選人而持續擁有播放節目的權力。

合約到期的前一年，視聽委員會會評估續約的可能性。雙方開始展開協商，期望簽訂新的協議書，若六個月間雙方無法達成共識簽定協議，電視台則必須根據程序，對外公開給有興趣的參選業者。

除了上述這種簡單的續約手續外，仍有下列三種例外的情形：第一，政府改變此發放的頻率。第二，使用權的使用業者受到法律制裁，而視聽委員會裁定不予續

約。第三，視聽委員會認為使用權的續約有損多元化原則。

6. 多元化原則：為了遵行憲法中規定多元化的要求，1986年的法令中有一條是反集中化的條文，此條文於1994年修正。反集中化這個條文，除了限制視聽這個行業中自然人或法人於企業中的資金額度外，也限制使用權的多重發放，這主要是為了維持使用業者多樣化的這個特性。
7. 目內容規定：播放法國及歐洲文化方面的節目、保護法國節目及電影工業。

(二) 有線電視

1. 有線電視業播放點的成立及節目網的使用，分別由兩個不同的政府機構管理。有線電視機構的播放點主要是根據社區而定。社區自行頒發使用權，考核的標準在於和地區基層網是否能配合。
2. 節目的播送則主要由法國視聽委員會（CSA）管理。法國視聽委員會（CSA）頒發節目使用權狀。頒發的標準則根據計畫的綱領、技術報告、財務報表及播放頻道計畫

表等條件，社區及使用單位必須達成共識，使用權期限最長可達至 30 年。

3. 「適當節目」的播放至少不能低於最少的規定時數，撥出一專門屬於社區的頻道以播放社區生活的節目，擁有使用權的業者須付給社區使用權的費用國內的電視頻道。

第五章 考察發現與建議

壹、考察發現

綜合以觀，本次考察之主要發現約可陳述如下：

- 一、英國傳播管理機構整併（Ofcom）案相關法案已相繼完成，Ofcom 的管制原則主要是兼顧市場競爭與公共服務，提高政策的一致性與效率，減少管制的成本，以因應變革中的傳播環境，預計於 2003 年 7 月正式掛牌，同年 11 月運作。

我國為因應傳播環境的變革，亦因儘速籌設單一通訊傳播管制機構，以維護國家傳播產業競爭力及媒體公共利益的職責，並保障公眾媒體近用的權利。

- 二、Ofcom 為一個具有強大功能的機構，受國會監督，主任委員由總理直接任命，各組成單位全力支持，業者亦樂觀其成。惟 Ofcom 對媒體產業之監管將採彈性規範、低度管理原則。不主動介入內容及營運，由市場機制運作，俟有申訴事件時始出面仲裁，相關競爭機制則由公平競爭主管機構處理。

Ofcom 相關之管理機能，可作為我國規劃國家通訊傳播

委員會之借鏡。

三、英國有線電視基本頻道之規範方面，完全由市場導向決定。機上盒由業者免費提供給收視戶，且可由收視戶自由移動。有關必載／必送之問題則仍在爭辯中。

我國有線電視機上盒之推廣目前因考量業者之投資成本，係由業者以租用或賣斷的方式由消費者自行負擔機上盒的成本。鑒於我國有線電視普及率高達八成，有線電視數位化之時程將與數位台灣政策的推行息息相關，為了加速建立 e 化臺灣願景的實現，政府似可以依據「促進產業升級條例」之相關規定，鼓勵有線電視業者加速進行產業升級。

四、關於外人投資及跨業經營方面，英國採開放之政策，旨在營造一個公平且符合經濟規模的競爭環境。

我國的媒體產業無論是有線、無線媒體，均係以民營公司為事業基礎，故媒體在公共服務方面的傳播功能無法與英國以公共體系為發展基礎的媒體相比，爰此在強化媒體競爭力及引進外資部分應更謹慎評估，以在公眾的權益與市場的競爭性方面，取得平衡。

五、英國在公共傳播服務方面，重視民眾之教育，面對商業

台之競爭，對公共電視台之節目製作方面（如是否需要製作商業台已有之節目）仍在調整中。

我國公共電視以英國為鏡，如何在商業電台的競爭壓力下，堅持提供優質節目、服務特定族群、維護本國文化資產及兼顧滿足閱聽眾需求的理想，實為我國公共電視未來發展的重要課題。

六、法國媒體產業，由於民眾不願付費收視之心態，有線電視佔有率不高，無線之收視佔 75%。為了因應未來數位匯流的傳播環境，政府仍強力扶植公共電視系統，惟為了減輕政府的財政負擔，則允許公視播送廣告，用以籌措一半之營運經費，以與民營電視公司抗衡。

我國公共電視目前經費仍政府編列挹注，立法院雖有要求逐年降低政府經費，並要求公視自籌部分經費之附帶決議，但考量公視功能及目的之執行，主要經費仍由政府負擔，未來似可仿法國之作法，准許公視部分時段播送廣告，以減輕政府之財政負擔，惟為避免公共化之本質因商業利益而影響公眾權益，應事先制定相關監督公視功能及節目內容之配套措施。

七、法國媒體之監管仍屬於 CSA 之職掌，CSA 委員由總統

與上、下議院主席各任命三人，共九人。主席一名由總統任命。委員人數的三分之一，每兩年更換一次，任期長達六年。CSA 極重視多元文化之發展，但仍強制法語節目之比例，以維護本國文化。CSA 目前利用電話線監錄法國境內各廣播電視之節目，以確其廣電媒體遵守相關之節目製播規範及符合本國文化節目之自製比例。

鑒於我國廣播電視媒體在市場機制運作下，公共服務功能較為不足，似可參考法國之作法，要求業者克遵相關規範。

九、在無線電視數位化發展方面，法國 2002 年 10 月中旬發表

MI CHELLE BOYANT 報告，對於未來該國是否繼續投資發展數位無線電視，將依據下列數點進行評估：

(1) 觀眾對於數位節目內容的滿意情形。(2) 就媒體數位科技發展而言，無線電視數位在面臨其他眾多競爭者時，是否仍為有效的競爭者。(3) 數位電視接收機之價格是否可為一般大眾接受。(4) 數位電視之發展是否可為製造業帶來發展的契機。評估結果預定於 2004 年底前完成，法國無線數位電視之發展將視評估結果再行

定案。

法國對於數位化發展的審慎評估，可為我國之參考，以避免在發展數位台灣願景的趨使下，對於無線數位化發展過度樂觀，而形成投資之浪費。

十、至於無線廣播數位化方面，法國則因投資過高，國內業界意願不高，目前則暫不考慮發展。法國之無線廣播數位科技主要目的在於技術外銷，尤其中國大陸幅員廣大、人口眾多更被法國視來未來數位收音機量產之重要關鍵因素。

十一、法國積極發展多媒體共同傳輸平台及 Multiplex

operation system 以節省傳輸成本，提高效率。其廣播電視之訊號傳輸業務係由「法國電視播送公司」專責建構硬體傳輸系統，提供專業的視聽技術、傳輸及數據資訊服務。

我國發展無線數位傳輸平台時，似可考慮由公共電視負責多媒體共同傳輸平台的建立，以實現「製播分離」的理想。

十二、在數位機上盒(STB)方面，將依據歐盟 common access system 標準相關規定，採共通之標準界面，利用 Smart

card 連通不同界面。為加速我國媒體數位化之發展，亦應儘速推動機上盒共通之標準界面相關規定。

十三、法國對於非法電台之處理，首以開放分配為原則。如有違規，即依法判以刑責並沒入設備。法國之辦理方式可做為我國處理非法電台之參考。

十四、法國有關外人投資方面，在無線設有 20% 上限，有線及衛星則無限制。另外在媒體持有管制方面，採總量管制，以普及率為超過 1 億 5 千萬人為原則，如果媒體涵蓋率超過此一規定，政府將強制要求事業體重組，以符合相關規定。

法國媒體總量管制之模式，可做為我國處理媒體水平壟斷之思考方向。

貳、考察心得與建議

一、管理機構整合

目前我國對於廣播電視事業與電信事業採取兩個不同的管制體系，兩者在管制法令與主管機關上，均不互相隸屬，但我國的廣播電視、電信及網際網路產業有逐漸匯流的趨勢，尤其在我國加入世界貿易組織後，面對激

烈的全球競爭，這種趨勢會更為明顯，為因應傳播體制的變革，我國未來電信、傳播及資訊產業的管制架構，也應充分考慮內容及傳輸通路之間的關連，尤其在主管機關的設置及職權劃分上，宜儘速成立單一之管制機關，其相關作法建議如下：

- (一) 政府宜有更寬闊的視野來整合人力資源。
- (二) 媒體監管機構之任務則宜定位在政策制定、法規制定、頻譜分配、媒體教育及內容規範上。
- (三) 管理機構應扮演強勢與專業角色，吸納經濟、法律、傳播、政策規劃與技術人才，成立研究與技術事務部門、經濟分析與授權部門，法律與政策規劃部門等，以因應新情勢，並釐清規管核心項目。
- (四) 對媒體產業之扶植宜由經貿或文化單位負責，旨在支持市場機制，推動產業自由競爭。
- (五) 應建立傳播產業之基本資料庫，以利政策之研析，特別是對媒體產業之水平、垂直集中情況建立完整資料。
- (六) 維護及強化公共媒體系統的健全發展，俾有助於在結構層面確保廣播電視節目的多元化，並建構公共

與民營媒體均衡發展的體制。

二、跨業經營 (MOD)

為確保媒體服務多元化發展，不論是MOD或IDTV的跨業經營，若技術上有潛在可能性，且可因公平競爭而促進消費者之權益，政策上宜採開放態度，以讓受眾獲取最大之利益。科技發展所帶來新型態的服務，應依其服務內容而非科技的運用方式進行規範：

- (一) 電信事業如播放固定型態節目，而非點選視訊服務，將視同媒體，由媒體規範機關依法納入管理。
- (二) 開放市場競爭機制，防範壟斷情事發生，但以不遏阻科技發展為原則。

三、數位化發展

傳播環境與網路是知識經濟時代的骨幹，透過數位傳播技術，傳輸通道容量倍幅增加，各類新型態服務不停產出，對今日社會的變革，建立結構性基礎建設，讓消費者享有更多元的節目內容、電信與資訊的整合便利服務，成為社會進步的原創力，因此對於發展數位產業之策

略作為，建議如下：

(一) 獎勵業者建立數位共同傳輸平台

由於數位產業之建立對我國家競爭力之整體提升，影響重大，且數位傳輸平台之建置所需金額龐大，政府對於數位產業宜發揮領航功能，以觸媒角色，促進我國數位廣播電視整體產業的發展速度，吸引民間產業與資金投入，獎勵業者集中資源建立共同傳輸平台，以開創發展利基。

(二) 建立數位無線及有線廣播電視的聯接介面

有線及無線電視傳輸網必須完整連結，方能充分發揮數位傳輸基礎建設的最大效益，所以未來政府宜輔導於有線廣播電視的接收端，建立對數位無線廣播電視的共通性條件式接取標準，以及數位無線電視信號接收轉換設備，讓更大多數民眾於購置數位電視機前，即擁有接近與使用數位無線電視服務的機會。

(三) 未來數位傳播商業模式尚未明確，惟頻道多，節目自製風險高，我國宜對無線數位化後之節目內容經營策略進行規範。

- (四) 我國對於無線數位化之發展，宜明確訂出數位發展完全取代類比之時程，以為努力的目標，以達到無線頻譜的充分利用。
- (五) 數位廣播 (DAB) 因接收機尚未推廣，民眾對於數位廣播之接收程度尚屬未知，因此我國對於數位廣播的推廣，宜加強業者參與意願及推廣民眾對於數位廣播之認知觀念，以加速普及數位廣播之服務。
- (六) 對於地狹人稠的媒體環境，未來我國於建置無線數位化的發展時，應可仿效法國之作法，以「共塔共站」之方式建立專業之硬體傳播設備機構，以發展硬體設施之最大效益。
- (七) 未來數位傳播及資訊科技之整合與否，將影響一個國家競爭力的提升。法令規章應為業者營造一個公平競爭的營運環境，為消費者提供一個保障消費權益的近用環境，而非遏阻科技發展的各種可能性。因此為了提供國內媒體必要的整合環境，應對國內廣電媒體跨業經營之各項規定進行全面檢討，以利國家競爭力之提升。

- (八) 在無線電視數位化方面，英國 DTV 因發展不如預期，已於 2002 年 4 月停播，另法國亦於 2002 年 10 月發布報告將對數位電視之發展再進行評估，鑒於電信、有線及衛星之數位科技快速發展，且無線數位科技在互動性方面無法與有線數位科技相比，建議我國宜對數位產業科技之發展重點再進行檢討，以免造成投資之浪費。
- (九) 我國發展數位化政策時宜推動「公共服務廣電制度」，除厚植我國傳播產業的競爭力，同時提供媒體公共服務的精神，以「確保多元及高品質的服務」以及「保障公眾的傳播權」。
- (十) 因應第三代行動通訊系統頻譜釋出採取競標制，以及數位電視、數位廣播等三 C 媒體匯流之趨勢，傳統對於普及服務、公共利益與公眾受託人等無線電頻譜（免費）使用之觀念生轉變，並為籌措國家財源，應建立「使用者付費」觀念，未來應針對各類電信與廣電媒體之不同定位（公共／商業）與用途（點對點／點對多點、單向／雙向互動），訂定電波頻率使用期限及使用費率標

準。

三、有線寬頻

寬頻化發展幾乎已經被全球視為是 21 世紀傳播科技發展的最重要指標，政府亦已將寬頻網路建設列為「國家發展重點計畫」之一，寬頻發展將使未來廣播電視的接收設施更簡易化、接收時空更彈性、互動性更強、選擇性更多等特性，鑒於寬頻科技對整體傳播產業發展的重要性，擬建議如下：

- (一) 各國對於寬頻產業服務推動的阻礙，不在於有線電視的普及率或科技發展上，而是在法律層面的重重限制，因此政府在推動寬頻產業時，亟需評估現行媒體服務、市場競爭、產業規模，以及通訊傳播政策等技術、法規、環境各方面的相關配套措施與規範，以因應寬頻產業發產趨勢。
- (二) 寬頻產業之建置成本雖高，但有雙向、互動、穩定之優點，以 IP 平台發展，可不受數位進程之影響，內容以多元加值、客戶個別需求為導向。為達成國家數位發展願景，宜從促進產業升級條例著手，輔導業者加速投資。

- (三) 我國有線電視產業的集中化現象非常明顯，所以現階段應加強防止有線電視壟斷的情形，同時應修法採取更嚴格的管制措施，以限制有線電視集團的市場占有率及對定頻加以管制。
- (四) 我國應加強建立有線傳播產業之基本資料庫，以利政策之研析與推動，特別是對有線電視市場之水平、垂直集中情況建立完整資料。

五、公共電視

- (一) 我國公共電視之發展相較於英法兩國，起步較晚，為維護及強化公共電視的健全發展，政府應加強對於公共電視之輔導措施，以助於在結構層面確保電視節目的多元化，及公共服務功能之達成。
- (二) 是否開放公視播廣告，宜從政策層面考量，尤其在我國並未向民眾收取收視費之情形下，酌予放寬，應有其正當性。
- (三) 政府補助公視終有限，無法與商業台競爭收視大眾，宜健全其財務，藉製作好節目來刺激內容良性發展。商業台已有之節目，公視是否仍需製播，宜再探討。



Communications Bill

These notes refer to the Communications Bill as introduced in the House of Commons on 19th November 2002 [Bill 6].

COMMUNICATIONS BILL

EXPLANATORY NOTES

INTRODUCTION

1. These explanatory notes relate to the Communications Bill as introduced to the House of Commons by the Government on 19 November 2002. They have been prepared by the Department of Trade and Industry, and the Department for Culture, Media and Sport in order to assist the reader of the Bill and to help inform debate on it. They do not form part of the Bill and have not been endorsed by Parliament.
2. The draft Communications Bill and draft explanatory notes were published by the Government in May 2002. The explanatory notes set out below relate to the Communications Bill as introduced to Parliament and have been amended to incorporate the changes made to the draft Bill since May 2002 (see comparative tables in Appendix 3).
3. These notes need to be read in conjunction with the Bill as introduced. They are not, and are not meant to be, a comprehensive description of the Bill. So, where a clause or part of a clause does not seem to require any explanation or comment, none is given.
4. The Bill relates to matters within the responsibilities of both the Secretary of State for Trade and Industry and the Secretary of State for Culture, Media and Sport. References to the Secretary of State in the Bill mean any Secretary of State. In practice, some of the functions conferred upon the Secretary of State will be exercised by the Secretary of State for Trade and Industry and the Secretary of State for Culture, Media and Sport jointly and others by only one of them. This will reflect their respective ministerial portfolios.

SUMMARY

5. The Bill will give effect to the Government's proposals for the reform of the regulatory framework for the communications sector, as set out in the Communications White Paper - *A New Future for Communications* (Cm 5010) - published on 12 December 2000.

[Bill 6-EN] 53/2

6. The main provisions of the Bill provide for:

- the transfer of functions to the Office of Communications (OfCOM) from the bodies and office holders which currently regulate the communications sector (which broadly speaking encompasses telecommunications, broadcasting and spectrum management);
- the replacement of the current system of licensing for telecommunications systems with a new framework for the regulation of electronic communications networks and services;
- the power to develop new mechanisms to enable spectrum to be traded in accordance with regulations made by OfCOM, and a scheme of recognised spectrum access;

In these explanatory notes, "spectrum" refers to radio spectrum (or radio frequencies) that forms a small part of the electromagnetic spectrum. Radio spectrum is an important and versatile communications medium, used for terrestrial and satellite broadcasting, mobile telephony, fixed wireless access, and many other applications. Radio spectrum is a finite resource and key issues in the effective use of spectrum include the efficient allocation and sharing of frequency channels (both domestically and internationally), and the need to ensure that radio signals from different users and services do not significantly interfere with each other.

- the development of the current system for regulating broadcasting to reflect technological change, to accommodate the switchover from analogue to digital broadcasting, and to rationalise the regulation of public service broadcasters;
 - the establishment of a Consumer Panel to advise and assist OfCOM and to represent and protect consumer interests;
 - the establishment of a Content Board to advise OfCOM in relation to the content of anything broadcast or otherwise transmitted by means of an electronic communications network and media literacy;
 - the concurrent exercise by OfCOM of powers under the Competition Act 1998 and the Enterprise Act 2002 across the whole of the communications sector (including broadcasting); and
 - procedures for appeal of decisions relating to networks and services and rights of use for spectrum.
7. There are currently five bodies or office holders who exercise regulatory responsibilities in the communications sector and who will be replaced by OfCOM. These are:
- the Broadcasting Standards Commission, a non-departmental public body which has statutory responsibilities for standards and fairness in broadcasting. It has three main tasks, as established by the Broadcasting Act 1996. These are to produce codes of conduct relating to standards and fairness; to consider and adjudicate on complaints; and to monitor, research and report on standards and fairness in broadcasting;
 - the Director General of Telecommunications, who is responsible for running the Office of Telecommunications (OfTel) - the UK telecommunications regulator. OfTel is a non-ministerial government department. The Director General is responsible under the Telecommunications Act 1984 for administering and enforcing the licences that regulate telecoms operators. His duties include those of ensuring that adequate telecommunications services are provided throughout the UK; of promoting the interests of consumers; and of maintaining effective competition;
 - the Independent Television Commission, the statutory body which licenses and regulates independent television services in the UK, including cable and satellite. Operating under powers derived from the Broadcasting Acts 1990 and 1996, their responsibilities include setting and maintaining the standards for programmes, economic regulation, public service obligations, research, advertising and technical quality;
 - the Radio Authority, which is the statutory body responsible for regulation and licensing of independent

radio broadcasting in the UK, that is to say all non-BBC radio services. Operating under powers derived from the Broadcasting Acts 1990 and 1996, their responsibilities include frequency planning, the awarding of licences, the regulation of programming and radio advertising, and the supervision of the radio ownership system; and

- the Secretary of State, who has a regulatory role in respect of the allocation, maintenance and supervision of non-military radio spectrum in the UK. This role is exercised through the Radiocommunications Agency, an executive agency of the Department of Trade and Industry.

The Office of Communications Act 2002 establishes OFCOM and gives them a single initial function - to prepare to assume regulatory functions at a later stage. It also gives the existing regulators additional functions and duties to assist OFCOM to prepare.

8. One of the central objectives of the Bill is the transfer to OFCOM of the functions, property, rights and liabilities of the bodies and officeholders that currently regulate the communications sector. OFCOM will then develop and maintain new regulatory rules for the communications sector within the context of a single set of regulatory objectives, and in the light of the changing market environment.

9. In February 2002 the European Parliament and the Council of Ministers adopted four Directives ("the EC Communications Directives"), which set out a package of measures for a common regulatory framework for electronic communications networks and services. Provisions in the Bill implement a significant proportion of this new regulatory package in the UK.

OVERVIEW OF THE BILL

10. The Bill is in six parts -

Part 1 - Functions of OFCOM

Part 2 - Networks, Services and the Radio Spectrum

Part 3 - Television and Radio Services

Part 4 - Licensing of TV Reception

Part 5 - Competition in Communications Markets

Part 6 - Miscellaneous and Supplemental

TERRITORIAL EXTENT AND TERRITORIAL APPLICATION

11. The large majority of the provisions in the Communications Bill are on reserved matters (the exceptions being training and equality of opportunity in broadcast employment). The Bill applies to the whole of the United Kingdom (a few procedural matters being dealt with separately for England and Wales, Scotland and Northern Ireland to take account of the different legal systems), with power to extend it by Order in Council to the Channel Islands and the Isle of Man.

COMMENTARY ON CLAUSES

PART 1: FUNCTIONS OF OFCOM

Clause 1 : Functions and general powers of OFCOM

12. This clause sets out the functions of OFCOM. These consist of those functions that prior to commencement were carried out by the Secretary of State and the pre-commencement regulators and which

are transferred to OFCOM, and all other functions conferred on OFCOM by other legislation, including the present Bill.

*the meaning of *pre-commencement regulators* is given in *subsection (1)* of clause 390. Those regulators are the Broadcasting Standards Commission, the Director General of Telecommunications, the Independent Television Commission and the Radio Authority. The expression does not include the Radiocommunications Agency, as the Agency is an executive agency of the Department of Trade and Industry and acts in the name of the Secretary of State, and although functions of the Secretary of State are transferred to OFCOM by the Bill, the office of the Secretary of State will not cease to exist, unlike the other four regulators.

13. *Subsections (3), (4) and (5)* provide that OFCOM will have power to do anything incidental or conducive to carrying out their functions under this Bill. This, in particular, includes the power to borrow money (subject to the consent of, or in accordance with a general authorisation given by, the Secretary of State), to undertake research and development work in relation to their functions as well as to promote and arrange for it to be carried out by others, to prosecute in England, Wales and Northern Ireland offences relating to matters in respect of which they have functions, and at their discretion to compensate (where no legal liability arises) persons adversely affected by OFCOM's activities.

14. *Subsection (6)* requires OFCOM to establish and maintain offices in England, Wales, Scotland and Northern Ireland.

15. *Subsection (7)* enables OFCOM to contract out their functions to a third party, where an order providing for such has been made by the Secretary of State under the Deregulation and Contracting Out Act 1994.

Clause 2: Transfer of functions of pre-commencement regulators

16. *Subsection (1)* provides that, from such date as the Secretary of State may appoint for the coming into force of this section, certain functions of the Secretary of State and the functions of the pre-commencement regulators will be transferred to OFCOM. By virtue of clause 395 the Secretary of State may appoint different dates for different purposes.

17. Schedule 1 sets out those functions that will be transferred to OFCOM from the pre-commencement regulators. These functions relate to wireless telegraphy, the licensing of television and radio services, the Channel Four Corporation, the proscription of foreign satellite services, Gaelic Broadcasting, the national television archive, the reservation of digital capacity to the BBC, listed events, fairness and privacy in broadcasting, and standards for transmission services. The functions also relate to warrants to enter and search premises to enforce broadcasting licence provisions, variation of existing Channel 3 and Channel 5 licences, and reviewing digital television broadcasting.

18. *Subsection (2)* explains the effect of the transfer of functions to OFCOM on references in existing legislation to the pre-commencement regulators and the Secretary of State. Where necessary, references in existing legislation to any of the pre-commencement regulators or the Secretary of State should be read as if they referred to OFCOM.

19. *Subsection (3)* provides that, from the appointed date, OFCOM will be able to exercise the functions transferred to them in respect of events or issues arising both before and after the appointed date.

20. *Subsection (4)* provides that any function transferred is that function as modified by this Bill.

21. Paragraph 1 of Schedule 18 (transitional provisions) provides that any subordinate legislation made or any other thing done for the purpose of carrying out the transferred functions by the pre-commencement regulators or the Secretary of State shall from the date of the transfer made by virtue of clause 2 have effect as if they had been done by OFCOM.

Clause 3: General duties of OFCOM

22. This clause sets out the general duties of OFCOM when carrying out their functions. In brief, these are

(i) to further consumer interests in relevant markets, where appropriate by promoting competition; (ii) to secure the optimal use of the radio spectrum; (iii) to secure that a wide range of TV and radio services are available in the UK, comprising high quality services of broad appeal; and (iv) to secure that standards falling within *subsection (2)* are applied to all television and radio services.

The *standards falling within subsection (2)* are those which provide adequate protection to the public from any offensive or potentially harmful material in programmes contained in television and radio services and those which safeguard people from being unfairly treated in broadcast programmes and from unwarranted infringements of privacy resulting from activities carried out for the purposes of such services.

23. *Subsection (3)* sets out a list of factors to which OFCOM must have regard in the performance of their general duties. These include the desirability of promoting competition in relevant markets, the principles that regulatory activities should be transparent, accountable, proportionate, targeted and consistent, and should accord with best regulatory practice, the desirability of promoting and facilitating the development and use of effective self-regulation, the desirability of encouraging investment and innovation, the different needs of all existing and potential users of the radio spectrum, the need to guarantee an appropriate level of freedom of expression when applying the standards falling within *subsection (2)* to television and radio services, the opinion of consumers, the need to protect potentially vulnerable members of society such as children, the needs of the elderly, those with disabilities, those on low incomes and those living in different parts of the country, including rural and urban areas, the desirability of preventing crime and disorder and, in the circumstances, the reasonable practicability of furthering their duties under this clause.

24. OFCOM must also pay particular regard to the interests of consumers in respect of choice, price, quality of service and value for money when performing their duty of furthering the interests of consumers.

25. OFCOM are given a duty to resolve as they see fit any conflicts that arise between their various general duties except in cases where their duties may conflict with OFCOM's "European duties" imposed by clauses 4, 21 and 22, in which case OFCOM's European duties must prevail.

26. OFCOM's duties under this clause do not apply in relation to anything done by OFCOM in the carrying out of their functions under the Competition Act 1998 or the Enterprise Act 2002, unless they are matters to which the Office of Fair Trading is entitled to have regard when operating under those Acts (clause 356(11) and clause 357(11) of this Bill and section 118A(4) of the Enterprise Act 2002 (inserted by Chapter 2 of Part 5 of this Bill)).

Clause 4: Duties for the purpose of fulfilling Community obligations

27. This clause creates a duty, which applies only to certain functions of OFCOM. These are their functions under:

- Chapter 1 of Part 2;
- the enactments relating to the management of the radio spectrum;
- Chapter 3 of Part 2 relating to network access disputes referred to them under clause 180;
- clauses 21 and 22, so far as they relate to information required for purposes connected with matters in relation to OFCOM functions specified in this clause; and
- clause 23, if carried out for the purpose of making information available to the customers of communications providers, the customers of persons who make associated facilities available and persons who use electronic communications networks, electronic communications services or associated facilities.

28. The duty is a duty to act in accordance with six Community requirements. In the event that there is any conflict between this duty and the clause 3 duties, the former, which is required by the EC Communications

29. The Community requirements are: (i) the promotion of competition; (ii) ensuring that OFCOM's activities contribute to the development of the European internal market; (iii) promotion of the interests of all persons who are citizens of the EU; (iv) to take account of the desirability of carrying out their functions in a manner which, so far as practicable, does not favour one form of network, service or associated facility, or one means of providing or making available such a network, service or facility over another; (v) encouragement of the provision of network access and service interoperability; and (vi) encouragement of compliance with international standards in order to facilitate service interoperability, and to provide customers with a freedom of choice.

**network access* is defined in clause 146 as meaning (1) interconnection of public electronic communications networks; or (2) any services, facilities or arrangements (other than interconnection) by means of which a communications provider or a person making associated facilities available is able, for the purposes of the provision of an electronic communications service (whether by him or by another), to make use of any network or comprised apparatus, or any service or facility capable of being used to provide a service.

service interoperability

is defined in clause 146 as interoperability between different electronic communications services.

30. Requirements (i) to (iv) implement Articles 7(1) & (2) and 8 of Directive 2002/21/EC (the "Framework Directive"). Requirement (v) implements Article 5(1) of Directive 2002/19/EC ("the Access Directive") and requirement (vi) implements Article 17 of the Framework Directive. This clause also implements Article 20 of the Framework Directive and Article 7 of the Authorisation Directive.

Clause 5 : Directions in respect of networks or spectrum functions

31. This clause gives the Secretary of State a power to give directions to OFCOM in respect of: (i) their functions relating to networks, services and the radio spectrum under Part 2 of the Bill; and (ii) their functions relating to the management of the radio spectrum not contained in Part 2. Such directions may only be made for one or more of the purposes listed in *subsection (3)*. These purposes include the interests of national security, international obligations, public safety and public health.

* Clause 390(1) defines the enactments relating to the management of the radio spectrum as the Wireless Telegraphy Act 1949, the Marine, &c., Broadcasting (Offences) Act 1967, the Wireless Telegraphy Act 1967, Part 6 of the Telecommunications Act 1984, the Wireless Telegraphy Act 1998, Chapter 2 of Part 2 of the Bill and the other provisions of the Bill so far as relating to any of the enactments mentioned above.

32. The Secretary of State may not use her powers under this clause to direct OFCOM to suspend any person's entitlement to provide electronic communications networks or electronic communications services or to make available associated facilities. This can only be done by a direction given by the Secretary of State in accordance with the provisions of clause 128. Clause 128 gives the Secretary of State express power to direct OFCOM to suspend or restrict entitlement, where this appears to her to be necessary to protect the public from any threat to public safety or public health or in the interests of national security.

**associated facilities* are defined in clause 28.

33. The Secretary of State must publish a direction issued under this clause unless publication is against the interests of national security or relations with foreign countries. **Clause 6: Duties to review regulatory burdens**

34. This clause imposes on OFCOM a duty to review their functions so that regulation by OFCOM does not lead to the imposition or maintenance of burdens that are or have become unnecessary. OFCOM must from time to time publish a statement setting out how they propose to comply with this duty and have regard to that

statement when carrying out their functions. When reviewing their duties under this clause, OFCOM must consider whether or not their general duties set out in clause 3 may be furthered or secured by effective self-regulation and in the light of that consideration whether it would be appropriate to remove or reduce regulatory burdens.

Clause 7: Duty to carry out impact assessments

35. Unless the urgency of a matter makes it impracticable or inappropriate, OFCOM must either carry out and publish their assessment of the likely impact of proposals made by them while carrying out their functions that involve a major change of their activities or have a significant impact on communications businesses or the general public or publish a statement setting out their reasons for thinking that it is unnecessary for them to carry out such an assessment. When OFCOM publishes an assessment, they must provide persons who are likely to be affected by a proposal with an opportunity to comment on it. OFCOM's annual report must set out what assessments have been carried out under this clause and summarise the action taken by OFCOM as a result of carrying out their assessments.

Clause 8: Duty to publish and meet promptness standards

36. This clause requires OFCOM to publish a statement setting out promptness standards which they propose to meet in carrying out their functions or transacting business for purposes connected with the carrying out of their functions. Such time limits will not apply where the Bill or any other enactment already sets time limits within which their functions are to be carried out. OFCOM's annual report must summarise the extent to which they complied with any promptness standards set out under this clause.

Clause 9: Secretary of State's powers in relation to promptness standards

37. Where the Secretary of State considers that the promptness standards set by OFCOM under clause 8 are not satisfactory, she may notify OFCOM. If OFCOM fails to amend the promptness standards to her satisfaction, the Secretary of State may give a direction requiring OFCOM to issue or revise their promptness standards in accordance with its terms. Before issuing a direction, the Secretary of State must give OFCOM an opportunity to comment on her proposal. The Secretary of State cannot use her powers under this clause until 12 months after the commencement of clause 8 have elapsed.

Clause 10: Function of promoting media literacy

38. This clause provides that it shall be a duty of OFCOM to enter into arrangements calculated to bring about, or to encourage others to bring about, increased public awareness and understanding of material published by the electronic media, the processes by which such material is selected or made available for publication, the available systems by which access to such published material is or can be regulated, and the available systems by which persons to whom such material is available may control what is received. OFCOM are also required to encourage the development and use of technologies and systems for regulating access to such material, and for facilitating control over what material is received. These could include internet filtering systems, rating systems by which, for example, programmes and videos can be given a classification that indicates the nature of their content, and other technical devices such as PIN based systems to control viewing. Promotion of the use of such systems could include OFCOM participation in the development of related educational materials.

Clause 11: Duty to establish and maintain Content Board

39. This clause places OFCOM under a duty to set up and maintain a Content Board, the functions of which are set out in clause 12.

40. *Subsections (2) to (11)* detail the composition of the Content Board, including OFCOM's requirement to ensure that for each of England, Scotland, Wales and Northern Ireland, there is a different member of the Board, and to ensure that a majority of Board members is made up of individuals who are neither members

nor employees of OFCOM. The chairman of the Content Board is to be appointed by OFCOM and must be a non-executive member of OFCOM (other than their chairman). No governor or employee of the BBC, nor any member or employee of the Welsh Authority or the Channel Four Television Corporation can be a member of the Board, nor can any person whom OFCOM think has a conflict of interests (although such a conflict will not arise merely through being a member or employee of OFCOM).

41. *Subsection (12)* provides that, in addition to paying remuneration and expenses under paragraph 14(4) of the Schedule to the Office of Communications Act, OFCOM may pay such sums as they see fit by way of pensions, allowances or gratuities (or provide for the making of such payments) to members of the Content Board who are not members or employees of OFCOM.



LA TELEVISION NUMERIQUE TERRESTRE

Rapport établi à la demande du Premier Ministre

par Michel BOYON

Octobre 2002

J'adresse mes vifs remerciements aux personnalités et aux organisations qui ont bien voulu exposer, très librement, leur opinion sur la télévision numérique terrestre et fournir, dans le meilleur esprit, des informations et des explications précieuses.

Je dis aussi toute ma gratitude à Daniel Boudet de Montplaisir, à Gilles Brégant, ingénieur en chef des télécommunications, et à Benjamin Dubertret, inspecteur des finances, qui m'ont apporté un concours actif et éclairé.

Michel Boyon

SOMMAIRE

<u>PRESENTATION DU RAPPORT</u>	1
<u>I. LA TECHNOLOGIE NUMÉRIQUE DANS L'AUDIOVISUEL : UNE GENERALISATION INÉLUCTABLE</u>	3
A. TECHNOLOGIE NUMÉRIQUE ET NUMÉRIQUE TERRESTRE	3
B. LE LANCEMENT DE LA TNT S'INSCRIT DANS UN MOUVEMENT INTERNATIONAL	5
<u>II. LE SUCCÈS DE LA TNT NE PEUT ÊTRE QU'UN SUCCÈS DE MARCHÉ</u>	8
A. LES MYTHES DE LA TNT.	8
B. UNE CONJONCTURE MOINS FAVORABLE	9
C. LA TNT DEVRA TROUVER SA PLACE FACE À L'OFFRE EXISTANTE ET À VENIR	11
<u>III. LES LACUNES DU PROCESSUS DE DÉCISION</u>	15
A. LA LOI DU 1 ^{ER} AOÛT 2000 . UN REGIME JURIDIQUE COMPLEXE ET IMPARFAIT	15
B. LES INSUFFISANCES DE LA CONCERTATION	16
<u>IV. QUELLE STRATÉGIE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ?</u>	21
A. ARRÊTER LE PROJET	22
B. REFONDRE LE PROJET	23
C. DONNER SA VIABILITÉ AU PROJET	23
<u>V. LES CONDITIONS DU SUCCES DE LA TNT RELEVANT LARGEMENT DE L'INITIATIVE PRIVÉE</u>	24
A. L'ATTRAIT DE L'OFFRE DE PROGRAMMES	24
B. LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES TECHNIQUES	25
C. L'ENGAGEMENT DES FOURNISSEURS D'ÉQUIPEMENTS DE RÉCEPTION	26
D. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE DISTRIBUTION	27
E. LE DEVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION FRANÇAISE D'IMAGES	29
F. LA CRÉATION D'UN ESPACE DE CONCERTATION ET DE COORDINATION	30
G. QUEL DEGRÉ D'IMPLICATION POUR L'ETAT ?	31
<u>VI. LE CALENDRIER DE LA TNT</u>	32
<u>VII. ELÉMENTS DE RÉPONSE AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE CSA</u>	33
A. LES MODALITÉS DU FINANCEMENT DES RÉAMÉNAGEMENTS DE FREQUENCES	33
B. LE PÉRIMÈTRE DU SERVICE PUBLIC	35
C. LES CONDITIONS DE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉVISIONS LOCALES	38

PRESENTATION DU RAPPORT

Le Premier ministre a souhaité qu'un rapport soit établi pour éclairer les décisions du Gouvernement sur la télévision numérique terrestre (TNT).

Le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel lui avait demandé, le 10 juillet 2002, de faire procéder à l'examen de trois questions relevant de la compétence du Gouvernement : le coût et les modalités de financement des opérations de réaménagement des fréquences analogiques existantes ; le périmètre du service public ; les conditions de développement des télévisions locales. Le ministre de la culture et de la communication, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire lui avaient également demandé de faire compléter les réflexions en cours et les propositions déjà émises sur le sujet, dans le but d'assurer avec succès le lancement et la pérennité de la TNT.

Le présent rapport a été établi conformément à la lettre de mission signée par le Premier ministre le 12 juillet 2002.

Les nombreuses auditions auxquelles il a été procédé ont permis de constater que la question de la TNT était aujourd'hui appréhendée avec davantage de sérénité, probablement en raison d'une meilleure perception des réalités. Certes, tous les points de vue ne se sont pas encore rapprochés ; des positions tranchées continuent d'être affirmées ; mais une meilleure convergence est apparue, sinon dans les conclusions, du moins dans l'analyse.

Le projet français s'inscrit dans un mouvement général de numérisation de l'audiovisuel, qui mettra de plus en plus en relief les insuffisances et les contraintes, ou même demain l'obsolescence, de la diffusion analogique. La TNT permettrait d'accroître l'offre de programmes pour les téléspectateurs qui ne veulent ou ne peuvent recourir à la diffusion par le câble ou le satellite ; elle stimulerait le développement de la télévision de proximité dans notre pays ; avec l'arrêt, pratiquement inéluctable à terme, du mode analogique, elle conduirait à une forte réduction des coûts de diffusion, les économies ainsi réalisées pouvant être affectées à l'enrichissement des programmes, et elle libérerait des fréquences radioélectriques qui pourraient se révéler indispensables à l'avenir pour d'autres usages.

La TNT ne doit pas être regardée comme un gadget. Dans la diffusion de l'image et du son, personne ne peut aujourd'hui affirmer qu'il n'y aurait qu'une seule vérité technologique. La TNT ne doit pas être non plus perçue comme un épouvantail. Ses effets seront certes importants pour le paysage audiovisuel français ; ils seront cependant très progressifs. Il serait peu légitime de ne pas lui donner sa chance.

Néanmoins, la mise en œuvre du projet soulève d'importantes difficultés d'ordre technique, économique et financier, qui peuvent faire obstacle à sa viabilité.

La sélection des candidats, à laquelle le CSA doit procéder au mois d'octobre 2002, va être effectuée dans un contexte nettement moins favorable que celui.

frôlant l'euphorie, qui prévalait lors de l'adoption de la loi du 1^{er} août 2000 marquant l'entrée de la TNT dans le droit français. Par la suite, des retards peu justifiés sont survenus, notamment en 2001. Aujourd'hui, la conjoncture économique générale, la situation du marché publicitaire, les difficultés dans lesquelles se trouvent certains acteurs de l'audiovisuel français, sont autant de freins à l'essor du projet.

Beaucoup de mythes et de fantasmes ont été colportés sur la TNT, le plus souvent par défaut d'information. Le principal a trait au calendrier du projet. Entre la sélection des candidats par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la réception des premières images par les téléspectateurs, il s'écoulerait, sauf accélération imprévisible, un délai d'au moins deux ans. Encore la TNT ne pourrait-elle alors desservir qu'environ 40 pour 100 des téléspectateurs, qui seront au surplus peu équipés en récepteurs appropriés.

Le présent rapport s'efforce donc de mettre en évidence les conditions d'un lancement réussi de la TNT, selon des modalités qui en assureraient la viabilité et la pérennité. Ces conditions relèvent largement de l'initiative privée, qui ne s'engagera avec vigueur que dans la perspective de conditions d'exploitation saines. D'autres dépendent de décisions de l'Etat, qui a la responsabilité de l'intérêt national et doit aussi éviter tout gaspillage des deniers publics.

Il serait souhaitable que, pour sa part, le Gouvernement fasse connaître sa position sur le projet et, s'il entend qu'une chance soit donnée à la TNT, qu'il indique jusqu'où et comment l'Etat serait disposé à accompagner le processus en cours, notamment par le rôle assigné au service public de la télévision. Le délai qui nous sépare du lancement de la TNT peut être mis à profit, sans précipitation, pour adapter ce qui doit être modifié, préciser des schémas techniques et commerciaux, réunir des partenaires qui n'ont pas disposé jusqu'à présent d'un espace de réflexion en commun.

En un domaine où trop d'erreurs, d'illusions et d'affirmations sommaires ont été véhiculées, il est indispensable de rechercher avant tout la plus grande clarté.

I. LA TECHNOLOGIE NUMERIQUE DANS L'AUDIOVISUEL : UNE GENERALISATION INELUCTABLE

A. Technologie numérique et numérique terrestre

1. Qu'est-ce que le numérique ?

L'audiovisuel est entré dans l'ère numérique, à l'instar de la quasi-totalité des domaines d'activité reposant sur le traitement et l'échange d'informations. Après le texte, la voix ou la photographie, les images télévisées peuvent aussi être converties en séries de nombres pour mieux se prêter aux traitements informatiques :

- au stade de la production, la numérisation permet d'exploiter la puissance de calcul des ordinateurs et la souplesse des logiciels pour le tournage, le montage et le stockage des émissions ;
- en aval, les techniques numériques permettent de profiter des avancées récentes du traitement du signal, qui fournissent aux données une meilleure résistance aux aléas de la transmission ;
- dans toute la « chaîne » de l'audiovisuel, la numérisation permet de bénéficier des baisses de coût et des accroissements de performance liés à l'emploi de composants déjà utilisés dans d'autres secteurs d'activité (microprocesseurs, mémoires, périphériques de transmission, de stockage ou d'affichage).

Ces avantages permettent d'affirmer que **la numérisation de l'audiovisuel constitue aujourd'hui une tendance de fond.**

Toutefois, dans le cas de la télédiffusion audiovisuelle, la numérisation progresse à un rythme très inégal selon les différents domaines : si l'**élaboration des programmes** recourt largement, depuis plusieurs années, aux technologies numériques, il n'en est pas de même de la diffusion et de la réception.

Dans les foyers français, quelques équipements audiovisuels numériques ont certes fait leur apparition, mais ils sont essentiellement voués à la fabrication d'images : caméscopes, consoles de jeux et surtout lecteurs de DVD connaissent aujourd'hui une expansion très rapide et acclimatent les téléspectateurs aux avantages de la numérisation, que sont la stabilité de l'image, l'amélioration du son et l'interactivité. Un nombre croissant de foyers est également équipé de décodeurs pour la **réception** les chaînes numériques du câble et du satellite. En revanche, les téléviseurs et les magnétoscopes, quels que soient leurs perfectionnements techniques, demeurent dans leur très grande majorité conçus pour l'exploitation des programmes analogiques (normes SECAM en France, PAL en Europe et NTSC aux Etats-Unis).

En effet, la **diffusion** des programmes reste dominée en France par les techniques analogiques, créées pour la transmission de la télévision noir et blanc et perfectionnées il y a plus de trente ans pour le passage à la couleur. Dès à présent, le câble et le satellite transmettent des codages numériques. Aucun obstacle technique ne s'oppose à ce qu'il en aille de même pour la diffusion hertzienne terrestre. Mais, dans

tous les cas, l'accès à la diffusion numérique suppose des investissements supplémentaires, notamment chez les téléspectateurs, qui doivent acheter les équipements appropriés (décodeurs et parfois antennes) et bien souvent solliciter un professionnel pour les installer.

Confrontée à une offre analogique simple à comprendre et simple à utiliser, car le téléviseur et le magnétoscope sont conçus pour elle, la diffusion numérique, malgré ses avantages objectifs, progresse lentement. Dans ce contexte, le passage du tout analogique au tout numérique dépasse la dimension d'une mise à niveau technologique pour se transformer en **choix stratégique délicat**.

2. *Qu'est-ce que la TNT ?*

Aujourd'hui, 70 % des foyers français n'utilisent que la diffusion hertzienne analogique. Leur passage au numérique constitue l'aspect le plus ardu de l'évolution de la diffusion. Il est pourtant indispensable d'en étudier les conditions et les modalités, car **l'obsolescence de l'analogique rend sa disparition inévitable**.

Deux grandes voies existent, non exclusives l'une de l'autre : encourager la **migration des « téléspectateurs hertziens » vers un support déjà numérisé** (câble, satellite, ou demain internet à haut débit), ou engager la **numérisation de la diffusion hertzienne terrestre**. Cette seconde option n'est pas la moins coûteuse ; mais, dans un domaine où les comportements individuels sont d'une grande stabilité dans le temps, elle doit être prise sérieusement en considération. Elle constitue le fondement du projet de télévision numérique terrestre (TNT).

Ce projet consiste à utiliser tout ou partie des infrastructures de télédiffusion conçues pour la télévision analogique (relais et antennes) afin d'émettre des signaux audiovisuels numériques. Ceux-ci seront, pour faciliter la transition avec la situation actuelle, diffusés sur les canaux que peuvent recevoir les téléviseurs analogiques. Chaque canal pourra transmettre simultanément plusieurs chaînes, constituant ainsi un « multiplex ». En France, le nombre de chaînes par multiplex a été fixé par le CSA à cinq ou six, selon le cas, ce qui conduit à un total de 33 chaînes ne consommant pas plus de ressource radio-électrique que les six canaux analogiques traditionnels.

Ce projet ambitieux repose sur des **normes désormais bien connues**, que les expériences étrangères ont permis d'évaluer en vraie grandeur. Il n'est toutefois pas exempt de **difficultés réelles**, qui ont longtemps conduit à une attitude prudente :

- il suppose de disposer, dans les mêmes bandes du spectre, de l'équivalent de six canaux *supplémentaires* sur une partie significative du territoire ; même si les multiplexes s'accommodent de canaux inexploités par les chaînes analogiques, il faudra leur dégager une place, en procédant à des **réaménagements** des canaux analogiques en activité ;
- pour permettre l'équipement progressif des foyers, les deux diffusions hertziennes (analogique et numérique) devront coexister durant plusieurs années, créant une **période de transition**, complexe et coûteuse : l'avantage de coût lié à l'adoption du tout numérique ne sera donc réellement perceptible qu'après l'extinction des émetteurs analogiques :

- la **réutilisation des infrastructures existantes** sera en réalité loin d'être intégrale, qu'il s'agisse des émetteurs ou des antennes de réception.

B. Le lancement de la TNT s'inscrit dans un mouvement international

1. Le projet français

Depuis 1995, plusieurs rapports officiels¹ ont étudié l'intérêt et les modalités de l'introduction de la TNT en France. A la suite d'une initiative de la majorité sénatoriale, la **loi du 1^{er} août 2000**² a marqué le vrai point de départ du projet français.

Depuis, les pouvoirs publics sont intervenus à deux titres. D'une part, le Gouvernement a pris les **décrets** nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 1^{er} août 2000 (décrets n°2001-1333 du 28 décembre 2001 et n°2002-125 du 31 janvier 2002). D'autre part, et surtout, le CSA a lancé le 24 juillet 2001 **un appel à candidatures** pour l'édition de services nationaux diffusés par voie numérique hertzienne. 66 candidats se sont déclarés et, après le retrait de l'un d'entre eux, ont été auditionnés par le CSA entre le 17 juin et le 1^{er} juillet 2002. La liste des candidats sélectionnés doit être publiée au plus tard le 31 octobre.

Le schéma défini par le législateur, qu'a complété le processus suivi par le CSA, a précisé la consistance du projet français, en **écartant certains partis**, tels que :

- réserver la TNT aux seules chaînes généralistes ;
- la réserver aux seules chaînes existantes ;
- en exclure les chaînes diffusées sur le satellite ;
- constituer une offre de programmes soit entièrement gratuite, soit entièrement payante ;
- attribuer l'usage des ressources radio-électriques à des opérateurs de multiplex regroupant plusieurs programmes et non à des éditeurs de chaînes ;
- coupler la TNT à la télévision à haute définition ;
- structurer le réseau autour de la technologie iso-fréquence (dite SFN³) ;
- utiliser la TNT pour la transmission de l'internet à haut débit.

Certains de ces choix peuvent être contestés ; d'autres devraient permettre d'éviter des erreurs commises dans certains pays.

¹ Notamment rapport de M Philippe Levrier en 1996, rapport de MM Jean-Marie Cottet et Gérard Eymery et livre blanc « Numérisation de la diffusion terrestre de la télévision » en 1999, rapport de M Raphaël Hadas-Lebel en 2000

² Loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

³ Pour "single frequency network"

2. Un mouvement international

L'extension de la diffusion numérique à la télévision hertzienne constitue une **tendance commune à la plupart des grands pays occidentaux**.

Aux Etats-Unis, les premières émissions de TNT ont commencé en octobre 1998. En Europe, c'est le Royaume-Uni qui a lancé le mouvement, les premières images étant diffusées en novembre 1998. La TNT a débuté dès 1999 en Espagne et en Suède, le 1^{er} janvier 2001 en Australie, et en août 2001 en Finlande.

D'autres pays sont engagés dans le même processus. En Allemagne, une expérimentation sur la totalité de l'agglomération berlinoise, prévoyant un arrêt des émissions en mode analogique dès le printemps 2003, sera lancée le 1^{er} novembre 2002 ; elle devrait être suivie d'opérations similaires dans d'autres Länder en 2004. Au Canada, le lancement est envisagé pour le début de 2003 ; des stations expérimentales sont déjà opérationnelles. En Italie, la diffusion a commencé dans certaines régions en 2001 ; un projet de loi élaboré en septembre 2002 confirme la volonté de généraliser la TNT, des licences définitives devant être octroyées aux opérateurs à partir de mars 2004. En Norvège, où le cadre législatif a été défini en mars 2002, les premières images sont prévues pour la fin de 2003. Aux Pays-Bas, la TNT est diffusée dès ce mois d'octobre 2002. Enfin, son lancement est prévu pour 2003 au Japon.

Dans l'ensemble de ces pays, l'intervention des pouvoirs publics se fonde sur une certitude et sur la poursuite de trois objectifs d'intérêt général.

3. Des objectifs d'intérêt général

La **certitude** est celle de la disparition de la technologie analogique de diffusion. Si elle n'est pas hâtée, son échéance est imprévisible, probablement assez lointaine dans les pays où la diffusion terrestre reste largement prédominante, mais personne ne conteste que cette disparition soit certaine. En effet, la technologie analogique apparaît aujourd'hui obsolète au regard des potentialités de contenus et des perspectives de réduction des coûts qu'offre la technologie numérique. La numérisation complète de l'audiovisuel est un processus, spontané mais lent, d'éviction d'une technologie par une autre, jugée plus efficace. La TNT en est l'une des voies de développement naturelles – tout particulièrement dans les pays comme la France, où la diffusion de la télévision reste essentiellement terrestre.

Le remplacement de l'analogique par le numérique répond en même temps à **trois objectifs d'intérêt général**, qui peuvent expliquer et justifier une intervention des pouvoirs publics :

- l'avènement, pour le plus grand nombre de téléspectateurs, d'une **offre élargie** en nombre et en diversité des programmes et en richesse des services (interactivité) ;
- plus spécifiquement, le développement d'une **offre de télévision de proximité**, que ne favorisent ni la télévision analogique terrestre, ni le satellite et qui peut être encouragé par la réduction des coûts de diffusion ;

- la **rationalisation de la gestion du spectre des fréquences radio-électriques**, ressource publique rare. L'arrêt de l'analogique permet en effet de libérer certaines parties du spectre hertzien, qui pourraient être attribuées à d'autres usages, audiovisuels ou non.

Sans rien retirer à la réalité de cette troisième motivation des pouvoirs publics, il convient de préciser que ces usages ne sont pas encore clairement identifiés : il s'agit donc de préserver l'avenir. En outre, rien ne laisse aujourd'hui présager que les éventuels revenus dont l'Etat pourrait bénéficier seraient élevés⁴. De plus, la valorisation des fréquences libérées impliquera des opérations coûteuses de réaménagement du spectre, qui gagneraient à s'inscrire dans un cadre de concertation européen.

C'est donc dans la mesure où la TNT concourt à la disparition de l'analogique et à la réalisation des trois objectifs cités, qu'il convient de « **lui donner sa chance** ».

Cette idée est cependant souvent **mal interprétée**, à deux titres.

D'une part, certains voient dans la TNT un but en tant que tel, à dimension culturelle et industrielle. C'est oublier que la diffusion par le câble et plus encore par le satellite est aujourd'hui largement numérisée, qu'elle contribue à faire bénéficier d'une offre élargie un nombre croissant de téléspectateurs et à faire reculer la part de l'analogique. Aussi la TNT ne doit-elle pas être particulièrement « privilégiée » par rapport aux autres offres numériques. Au contraire, l'Etat se doit d'être le garant d'une **concurrence non biaisée** entre les modes de diffusion, dans la mesure où chacun de ceux-ci concourt, avec ses avantages et ses inconvénients structurels, à la numérisation des foyers. On peut rappeler à cet égard que le gouvernement britannique, fortement engagé dans une politique du tout numérique dans l'audiovisuel, n'a eu de cesse de rappeler le principe de sa **neutralité technologique** entre les trois supports numériques et n'a mis en place aucun mécanisme de soutien financier propre à la TNT.

D'autre part, donner sa chance à la TNT signifie implicitement que son succès, comme celui de tout nouveau procédé, est entaché d'**incertitudes**. Il serait en effet dangereux de confondre la tendance profonde à la numérisation de l'audiovisuel avec une quelconque inéluctabilité du succès de la TNT. Un tel succès ne peut être qu'un succès de marché, reposant sur la perception que les téléspectateurs auront de l'**intérêt comparatif des offres**, en termes de qualité et de prix. Les nombreuses difficultés, voire les échecs, rencontrés par la TNT au Royaume-Uni, en Espagne, ou en Suède, en sont la preuve patente.

⁴ A cet égard le contexte est radicalement différent de celui qui prévalait à l'époque de l'attribution des licences de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS)

II. LE SUCCES DE LA TNT NE PEUT ETRE QU'UN SUCCES DE MARCHÉ

A. Les mythes de la TNT

Les premières réflexions sur la TNT en France sont apparues dans le contexte aujourd'hui caduc de la prétendue « nouvelle économie », parfois également qualifié de « bulle internet ». La TNT suscite encore aujourd'hui de trop nombreux fantasmes, sans rapport avec la réalité de la technologie, ni surtout celle de l'économie.

L'**abondance de programmes** ne doit pas être surestimée. Certains ont évoqué, notamment lors de la discussion parlementaire de la loi de 2000, la possibilité de disposer, dans des délais très brefs, de plusieurs centaines de chaînes sur la TNT. Il convient de rappeler que la TNT ne comportera que trente programmes nationaux, dont sept⁵ existent aujourd'hui en analogique hertzien, soit sensiblement moins que le câble et le satellite. Il est en revanche exact que la capacité disponible pour des programmes strictement locaux pourrait s'établir théoriquement à terme à 330 (trois par « point haut » du réseau de diffusion). Toutefois, cette capacité ne croîtra que progressivement, au fil de la mise en service des nouveaux émetteurs. Surtout, qu'il s'agisse de programmes nationaux ou locaux, cette capacité théorique ne doit pas être confondue avec la viabilité économique d'une offre élargie.

L'amélioration de la **définition de l'image** associée au numérique doit également être précisée. Elle dépend directement du débit de données par seconde attribué à chaque chaîne sur son multiplex. Compte tenu des choix français, le gain ne doit pas être assimilé à celui que permet la télévision à haute définition. Il n'est pas non plus équivalent à celui qui peut être constaté pour les meilleurs DVD, même si tout problème de parasite et d'écho est supprimé. La perception de ce gain par chaque téléspectateur dépendra directement de la qualité de la réception actuelle en analogique, c'est-à-dire du degré de perfectionnement du téléviseur et de l'antenne, ainsi que de la zone de réception. Si le **son** sera nettement amélioré, l'image ne le sera sensiblement que dans des situations de réception plus ou moins dégradée du signal analogique.

L'**universalité** de la TNT est un autre raccourci abusif fréquemment invoqué. La télédiffusion étant encore en France majoritairement hertzienne terrestre, certains en déduisent que la TNT aura nécessairement une couverture et une audience très rapidement équivalentes à celles de la télévision analogique. C'est d'ailleurs ce qui fonde largement l'idée selon laquelle l'offre – notamment gratuite – sera économiquement viable. En réalité, la couverture et l'initialisation⁶ de la population en TNT seront des opérations coûteuses, nécessairement progressives, et qui ne pourront pas être totales sans arrêt préalable de l'analogique. En outre, le câble et le satellite continueront à progresser en pourcentage des foyers⁷, ce qui compromet l'idée d'une TNT « universelle ».

Par ailleurs, la TNT est souvent assimilée à la **gratuité**, par opposition au mécanisme d'abonnement qui prévaut pour le câble et pour le satellite. On rappellera simplement que, même si le législateur a marqué sa volonté de favoriser l'offre gratuite

⁵ Il s'agit de TF1, France 2, France 3, Canal+, France 5, Arte et M6

⁶ L'initialisation recouvre l'équipement des foyers en matériels de réception numérique

⁷ Le marché du câble et du satellite n'est pas encore parvenu à maturité. Le nombre d'abonnés à l'un ou à l'autre a ainsi encore crû de 11% en 2001

de programmes (c'est-à-dire financés soit par la redevance audiovisuelle, soit par la publicité), cette offre devrait être limitée à 15 chaînes⁸, dont 6 (outre Canal+ en clair) existent déjà. Surtout, même pour ces chaînes, leur réception sera conditionnée à l'achat ou à la location d'un décodeur ou d'un téléviseur numérique intégré, voire à l'intervention d'un installateur d'antenne. La TNT rompt donc avec l'idée culturellement ancrée dans bien des esprits selon laquelle la gratuité de la télévision hertzienne terrestre est la contrepartie du versement d'une redevance annuelle.

En outre, les avantages proprement technologiques de la TNT font l'objet d'exagérations répétées. La place exacte de l'**interactivité** ne fait pas l'objet d'un consensus. En tout état de cause, celle-ci se limitera à la capacité pour le téléspectateur de choisir des informations dans un flux de données reçues, mais comme pour le satellite, sera réduite à défaut de retour opérationnelle. Au surplus, elle sera bridée par le nombre de chaînes par multiplex⁹. Par ailleurs, le choix initial de la technologie multi-fréquences, même s'il est défendable, ne permet pas de valoriser lors du lancement la **portabilité**¹⁰, atout spécifique de la TNT. La cartographie des zones de portabilité des 29 premiers sites montre qu'elles seront, dans certaines grandes agglomérations, limitées, voire nulles ou morcelées. Enfin, la TNT apparaît comme une technologie mal adaptée à la **mobilité**¹¹, et les rares pays qui envisagent cette fonctionnalité ne conçoivent pas son développement en dehors de zones très limitées, comme les autoroutes.

Enfin, le **calendrier** effectif de la TNT, tel qu'il peut être aujourd'hui estimé, sera plus long que ce qui a longtemps été affirmé. Sans ironie, on peut rappeler que beaucoup escomptaient la diffusion des premières images pour la fin de 2003, après l'avoir attendue pour la fin de 2002 et que le réalisme impose de n'envisager aucune date antérieure à la fin de 2004. Le calendrier prévisionnel est détaillé en annexe au présent rapport.

B. Une conjoncture moins favorable

1. La conjoncture économique

La **conjoncture économique** générale, moins favorable qu'à l'été 2000, constitue un frein objectif à un succès rapide de la TNT. Les ressources publicitaires, déterminantes pour la viabilité de l'offre gratuite nouvelle, sont fortement corrélées à la croissance de l'économie. On a toujours observé qu'elles sur-réagissent, à la hausse comme à la baisse, aux fluctuations de l'activité. Les estimations pour la publicité à la télévision sont encore très prudentes pour 2003 et 2004.

⁸ Le CSA a estimé que la répartition entre gratuit et payant devrait conduire à un équilibre entre les deux types de services, soit environ 15 chaînes gratuites et 15 chaînes payantes

⁹ Le nombre final de chaînes par multiplex, pour l'instant fixé à cinq ou six, jouera ainsi un rôle déterminant dans la capacité effective des chaînes à développer des services interactifs

¹⁰ La portabilité recouvre la faculté de regarder la télévision en différents points d'une habitation sans être dépendant du raccordement à une antenne fixe. Elle dépend directement de la distance à l'émetteur et de la puissance de celui-ci. Elle est précieuse en habitat collectif.

¹¹ La mobilité permet de regarder la télévision tout en se déplaçant, par exemple à l'usage des passagers d'un véhicule

Par ailleurs, l'introduction de la TNT risque d'intervenir dans un **contexte audiovisuel fragile**. Le modèle économique des câblo-opérateurs peine toujours à assurer son équilibre, en dépit du doublement du nombre des prises dans les dix dernières années, ainsi que de la croissance du chiffre d'affaires global d'environ 10 % par an sur la période récente. Les opérateurs du satellite se trouvent dans une situation relativement meilleure, qu'il s'agisse de CanalSatellite ou de TPS. Cette difficulté générale à atteindre le seuil de rentabilité pour les opérateurs du câble et du satellite se traduit par une pression forte sur la rémunération des éditeurs des chaînes présentes sur ces supports, en particulier sur celles des chaînes thématiques dont l'audience demeure extrêmement faible. Si tout pronostic est hasardeux, notamment en raison de la rareté de l'information publiée par les entreprises, force est de constater que le contexte actuel est plus celui d'une **rationalisation** du paysage audiovisuel – essentiellement par la disparition et le regroupement de chaînes thématiques – que d'une dynamique de diversification et d'élargissement de l'offre.

2. Les « moteurs » escomptés pour la TNT

Trois éléments étaient jusqu'à récemment présentés comme des garanties du succès de la TNT : la migration des abonnés de Canal+, l'extension de l'offre du service public et l'ouverture des secteurs interdits de publicité à la télévision.

Canal+ était regardé comme le distributeur naturel, voire évident, de la TNT. Du point de vue du groupe Vivendi Universal, cette activité devait lui permettre d'accéder aux logements collectifs, où le satellite peine à se développer, et de conserver ses 2,8 millions d'abonnés analogiques ; du point de vue des autres éditeurs candidats à la TNT, le passage de ces abonnés au numérique devait contribuer fortement à l'initialisation. A la date de rédaction du présent rapport, des doutes peuvent être émis quant à la volonté de Canal+ de s'engager dans la distribution de la TNT. Ils tiennent aux difficultés du groupe Vivendi Universal, qui pourraient remettre en cause les investissements nécessaires à cette distribution, ainsi qu'à une hésitation à commercialiser des chaînes concurrentes de celles du groupe. De plus, la TNT ne constitue pas l'unique stratégie de développement possible pour Canal+.

L'ambition de faire du **service public** un moteur de la TNT justifiait le dédoublement du canal dédié à France 5 et à Arte, ainsi que l'attribution de trois canaux pour de nouvelles chaînes. Ces projets devaient reposer sur le versement d'une dotation en capital de 150 millions d'euros et une légère augmentation de la redevance audiovisuelle. Aujourd'hui, les pouvoirs publics s'interrogent, dans un contexte budgétaire tendu, sur l'opportunité d'un développement aussi important et sur le caractère incitatif des projets présentés par France Télévisions.

Enfin, l'ouverture des quatre **secteurs interdits** à la publicité télévisée – presse, cinéma, édition littéraire et surtout distribution – a longtemps été perçue comme devant accompagner le lancement de la TNT. Cette question, dont les enjeux vont bien au-delà, doit faire l'objet d'une concertation, annoncée par le Gouvernement en septembre 2002. Pour les tenants de cette ouverture, rien ne permet d'affirmer que la concertation conduira à une décision rapide, même compte tenu de la procédure engagée par la Commission européenne.

C. La TNT devra trouver sa place face à l'offre existante et à venir

1. La complémentarité des supports de diffusion ne peut être que partielle

La notion de complémentarité des supports de diffusion est souvent avancée au crédit de la TNT. La complémentarité serait d'abord **géographique**, la TNT apparaissant plus particulièrement adaptée aux agglomérations non câblées et aux zones de bonne réception analogique, les autres zones étant mieux couvertes par le satellite. Elle serait également **commerciale**, car l'offre de programmes sera plus réduite. Aussi certains envisagent-ils déjà que l'offre de TNT payante prenne la forme d'un bouquet moins cher que ceux du câble et du satellite (environ 10 euros). La complémentarité peut enfin être celle des **usages**. On peut ainsi penser que la TNT, si elle s'accompagne de la portabilité, intéressera les foyers au titre du deuxième (voire du troisième) téléviseur. En effet, le raccordement de l'ensemble des postes d'un foyer au câble ou à l'antenne satellite peut s'avérer complexe et onéreux.

Les exemples étrangers donnent toutefois à penser que cette complémentarité **n'est pas aussi évidente** que certains l'affirmaient initialement. Le marché du câble et du satellite n'étant pas arrivé à maturité en France, la TNT s'inscrira dans un paysage où les positions concurrentielles sont évolutives. En raison du choix des premiers sites d'émission, la TNT couvrira immédiatement des bassins de population également raccordés aux réseaux câblés et se heurtera aussi à l'offre du satellite, qui couvre la quasi-totalité du territoire. Commercialement, en réaction à une offre à bas prix sur la TNT, les opérateurs du câble et du satellite pourraient proposer à leur tour un bouquet peu étoffé et peu onéreux, en tirant parti de coûts de diffusion technique structurellement inférieurs¹². Si le positionnement de l'offre payante est plus « haut de gamme » (fort contenu *premium* – sport et cinéma –), les tentatives d'acquisition des principales exclusivités porteuses d'audience risquent d'affecter leur rentabilité, en raison de la concurrence avec les opérateurs déjà présents (TPS, Canal+, CanalSatellite).

Le **Royaume-Uni** a donné ainsi l'exemple d'une concurrence frontale entre TNT et satellite. La distribution de la TNT, emmenée par l'opérateur de trois des six multiplexes (ITV Digital), a été un relatif succès commercial (plus d'un million de décodeurs vendus) mais au prix d'un désastre financier qui s'est soldé par l'arrêt de ces multiplexes. La composition d'une offre payante attractive, forte en contenus *premium*, a été coûteuse en acquisition de droits et a dû être soutenue par une politique commerciale agressive, engendrant une guerre des prix avec l'opérateur de bouquet satellite (BskyB). Contraint de fournir également les décodeurs à titre gratuit, ITV Digital a dû cesser ses opérations en avril 2002. La TNT sera relancée à la fin du mois d'octobre 2002¹³, mais sur une base entièrement gratuite, à faible contenu en sports et en cinéma. Elle vise désormais une cible de téléspectateurs aux antipodes de celle de l'opérateur satellite : les plus réticents à la notion de télévision payante. Grâce à sa

¹² Le coût annuel de diffusion d'une chaîne numérique peut être estimé, pour la TNT, à 2 millions d'euros pour 50% de la population et de 4,5 à 5 millions d'euros pour 75% ; pour le satellite, à 0,8 millions d'euros. Les coûts de diffusion en TNT sont néanmoins de 6 à 8 fois inférieurs à ceux de la télévision hertzienne analogique.

¹³ Les trois multiplexes concernés ont été réattribués par l'Independent Television Commission à un consortium entre la BBC, BskyB et Crown and Castle, diffuseur technique. Ils lanceront le 30 octobre une nouvelle offre, baptisée Freeview, qui servira *de facto* de marque ombrelle aux trois autres multiplex.

participation à la TNT, BSkyB limitera tout risque de cannibalisation de sa clientèle et s'ouvrira même une nouvelle voie de développement.

En **Espagne**, les déboires de l'opérateur de TNT, Quiero TV, sont à relier à la faiblesse de l'offre (20 chaînes thématiques payantes), insuffisamment attractive au regard de l'offre satellitaire, mais surtout de l'offre hertzienne analogique existante. Quiero TV n'a pu convaincre qu'environ 130 000 foyers de s'abonner.

La **Suède** et l'**Australie** donnent deux autres exemples d'échec commercial de la TNT. En Suède, le nombre d'abonnés est estimé à 100 000, soit en-deçà des prévisions. En Australie, un an et demi après les premières émissions de TNT, seuls 15 000 foyers se sont équipés en récepteurs.

Il ne faut pas tirer de conclusion hâtive de ces insuccès. Ils appellent des analyses approfondies, car les causes en sont multiples, dans des contextes qui ne sont pas pleinement comparables à celui de la France. Ils illustrent cependant le fait que la voie est étroite entre une **offre insuffisamment attractive** pour faire migrer les téléspectateurs de la télévision hertzienne analogique et une offre plus compétitive, qui échappe difficilement à un **processus de concurrence** avec le satellite, voire le câble.

2. Des incertitudes sur les ressources

Théoriquement, la TNT peut s'appuyer sur un public potentiel important, celui de la télévision analogique hertzienne. Il reste qu'elle devra conquérir ce marché naturel, dont la part décroît lentement sous l'effet du développement du câble et du satellite.

La **viabilité économique** de la TNT est très difficile à prévoir. Aucune étude d'ensemble ne permet d'apporter une réponse pleinement satisfaisante, notamment parce que les hypothèses retenues apparaissent aujourd'hui trop optimistes.

Quatre éléments affecteront de manière décisive cette viabilité :

- la couverture de la population ;
- le rythme d'initialisation du parc de décodeurs et de téléviseurs intégrés ;
- la capacité des chaînes à susciter une audience ;
- l'évolution du marché publicitaire.

Pour les chaînes payantes, la demande est partiellement comblée par une offre déjà abondante, largement numérisée, au regard de laquelle celle de la TNT pourra sembler limitée.

Quant à l'offre gratuite, elle est subordonnée à une croissance vigoureuse et continue des ressources publicitaires, du moins dans les premières années. Soulignant que le marché publicitaire est structurellement plus étroit en France qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne¹⁴, certains escomptent que l'augmentation du nombre de chaînes, en accroissant les espaces publicitaires, augmentera mécaniquement les ressources du secteur. La prudence doit cependant être de mise, car il ne faut pas exclure que la hausse

¹⁴ En 1999, la part des dépenses publicitaires dans le PIB s'est élevée à 2% en France, contre 2,3% en Allemagne et 2,2% au Royaume-Uni

du nombre de plages publicitaires ait pour contrepartie la baisse des tarifs des écrans à forte audience. Au demeurant, les annonceurs privilégient traditionnellement les médias disposant d'une audience élevée et régulière, ce qui peut pénaliser la TNT à ses débuts. Néanmoins, la TNT devrait permettre l'accès à la publicité télévisée d'annonceurs, notamment de moyennes entreprises, qui en sont aujourd'hui exclus en raison de son coût élevé.

Par ailleurs, la viabilité d'une chaîne de la TNT, gratuite ou payante, sera nécessairement **plus incertaine pour les chaînes entièrement nouvelles, que pour les chaînes existantes**. Pour ces dernières, l'accès à la TNT permettra une exposition supplémentaire, moyennant un surcoût de diffusion (environ deux millions d'euros pour 50% de la population couverte).

En tout état de cause, le succès reposera avant tout sur le **rapport qualité/prix** comparé à celui de l'analogique, du câble et du satellite. Or la TNT dispose d'**atouts** :

- par rapport à la diffusion hertzienne analogique, la TNT améliorera la qualité de réception et accroîtra le nombre des programmes ;
- par rapport au câble, elle bénéficiera de coûts de déploiement moins élevés dans les logements collectifs et surtout individuels, où le câble n'est pas déjà présent ;
- par rapport au satellite, elle accèdera plus aisément aux habitations collectives urbaines, et permettra de recourir à des antennes plus discrètes que les paraboles ; elle permettra en principe de desservir certaines des habitations inaccessibles au satellite¹⁵. Elle pourra présenter de réels avantages de coûts pour la diffusion de chaînes locales, du moins sur un territoire correspondant à une agglomération et ses alentours ;
- si la portabilité est réalisée à terme, la TNT assurera en outre l'accès aux programmes sans connexion à un fil d'antenne, avantage important par rapport au câble et au satellite, et permettra d'équiper en téléviseurs plusieurs pièces du foyer sans contrainte.

Enfin, le nombre de chaînes que peut diffuser la TNT n'est aujourd'hui limité que par le nombre des multiplexes qui lui sont attribués, et par le nombre des chaînes par multiplex. A terme, après l'arrêt des émissions analogiques, et sauf nouvelle affectation à d'autres usages, la réutilisation des canaux libérés permettrait d'**accroître sensiblement le nombre des chaînes** diffusées.

¹⁵ Il s'agit des logements situés dans la zone d'ombre créée en ville par un édifice ou, dans certaines vallées, par un relief élevé situé au sud

3. Peut-il y avoir concurrence d'autres technologies ?

La réussite de la TNT dépendra aussi du délai de l'émergence de nouvelles technologies concurrentes pour le transport de programmes audiovisuels et de services associés.

Les développements technologiques futurs incluent bien sûr les améliorations prévisibles du câble et du satellite. Mais, si une « rupture technologique » devait se produire, la plus probable se situerait dans le domaine de l'**internet à haut débit**, susceptible de devenir à terme un mode de diffusion audiovisuelle.

Les vecteurs de distribution de l'internet à haut débit sont nombreux, car la numérisation rend tous les supports rapides aptes à son transport ; en outre, les contenus diffusés sur l'internet n'étant aujourd'hui soumis à aucun quota de production ou de diffusion, certains opérateurs pourraient y trouver un avantage économique.

Parmi les technologies utilisables, celles qui sont susceptibles de se déployer un jour à grande échelle sont l'ADSL¹⁶ et l'UMTS¹⁷ :

- la norme **UMTS** ne permet pas d'assurer en permanence un débit suffisant pour alimenter plusieurs postes de taille conventionnelle dans la zone desservie par un même émetteur. Mais son usage audiovisuel reste envisageable sur des écrans de taille réduite, en situation de mobilité. L'UMTS peut ainsi offrir un substitut viable à la diffusion de la TNT en mobilité, notamment pour tous les programmes à la demande ;
- l'**ADSL** permet d'assurer des débits par chaîne qui restent actuellement quatre fois moindres que ceux du projet de TNT, mais l'usage de codages différents pourrait permettre de pallier ce handicap. Il n'est donc pas exclu que l'ADSL puisse contribuer à la diffusion numérique audiovisuelle des foyers. Or sa diffusion potentielle est large, en particulier dans les agglomérations, puisque toutes les prises téléphoniques situées à faible distance d'un commutateur peuvent y accéder. Cette technologie reste limitée aujourd'hui par son coût d'usage¹⁸, qui la place nettement en dehors du marché audiovisuel. Mais la possibilité d'accéder par un même abonnement au téléphone, à l'internet et à des programmes de télévision pourrait, à terme, rendre cette technologie plus concurrentielle.

Les chances de succès de ces deux technologies dans le domaine de l'audiovisuel sont encore très incertaines. Néanmoins, la TNT bénéficie aujourd'hui d'une « fenêtre » d'opportunité d'une durée indéterminée, entre l'obsolescence de la technologie qui la précède et l'essor de celles qui lui succéderont. Dans un environnement où les innovations se succèdent à une cadence accélérée, la TNT, dont

¹⁶ L'ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) permet un accroissement considérable du débit transmis sur les lignes téléphoniques fixes conventionnelles grâce à un équipement spécifique installé dans le central téléphonique et chez l'abonné

¹⁷ L'UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System*) constitue la troisième génération de la téléphonie mobile, avec des possibilités élargies en matière de transmission de données.

¹⁸ Plusieurs opérateurs de télécommunication proposent en effet des offres allant de 0.1 à 1 Mbits/s. pour des tarifs allant de 30 à 80 € par mois mais seule l'option la plus chère serait adaptée à la diffusion de télévision. Fin 2001, environ 700 000 foyers étaient connectés à l'ADSL

les normes se sont stabilisées au niveau européen entre 1993 et 1997, **ne devrait pas être soustraite plus longtemps à l'épreuve du marché.**

III. LES LACUNES DU PROCESSUS DE DECISION

A. La loi du 1^{er} août 2000 : un régime juridique complexe et imparfait

La TNT a été un substitut trouvé dans l'urgence à certaines dispositions du projet de loi sur l'audiovisuel initialement bâti par le précédent Gouvernement. Les délais de rédaction du projet, sur ce point, ont été particulièrement contraints. Les débats parlementaires ne se sont pas déroulés sur la base d'une connaissance suffisante des complexités techniques qu'il fallait surmonter.

De surcroît, le décret définissant les conditions du « must-carry » des chaînes de la TNT sur les autres supports de diffusion n'a été publié que le 1^{er} février 2002. Le CSA a ainsi été fort logiquement contraint de reporter l'appel à candidatures pour l'attribution des services nationaux de TNT, compte tenu du caractère déterminant de cette obligation pour l'économie globale du secteur.

Le dispositif législatif et réglementaire régissant la TNT appelle certaines réserves.

En posant le principe d'une attribution des autorisations chaîne par chaîne à des éditeurs et non pour tout un multiplex à des distributeurs commerciaux, le législateur a été contraint de créer une **catégorie supplémentaire d'opérateurs** chargés de l'assemblage du signal sur les multiplexes et des relations avec le diffuseur technique.

Les textes sont très flous sur les modalités pratiques de la **distribution commerciale**. Comme le relevait déjà le rapport établi par M. Jérôme Gallot¹⁹ en février 2002, « *le corpus législatif et réglementaire applicable à la TNT ... est particulièrement silencieux sur les aspects liés à la distribution, notamment la distribution commerciale des programmes* ».

Cette carence tient à la **construction de la loi**, centrée sur les éditeurs de chaînes. Le CSA est presque investi de la responsabilité de composer les bouquets de la TNT, pour les chaînes gratuites comme pour les chaînes payantes, alors que ce rôle, pour le câble comme pour le satellite, est assumé par le distributeur commercial. Ses choix vont très largement déterminer l'attrait réel de l'offre pour les téléspectateurs.

Dans le même temps, le mode d'attribution des autorisations contribue à figer la composition de l'offre, pour toute la durée des autorisations (10 ans). En outre, il entraîne une indétermination sur toute la suite du processus : notamment la constitution des multiplexes, qui sera plus ou moins aisée selon les choix du CSA et les modalités de la distribution des chaînes gratuites ou payantes. Ainsi, l'approche retenue

¹⁹ « La télévision numérique terrestre : enjeux et modalités de mise en œuvre au regard des règles de concurrence, notamment au travers de la question de la distribution », rapport sur la mission confiée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à M. Jérôme Gallot, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, février 2002.

a été très « scolaire », allant, dans l'ordre, de l'éditeur de chaîne au distributeur. Elle conduit à une situation où les ressources seront attribuées sans certitude que l'offre pourra s'organiser. Il aurait sans doute été préférable soit de procéder à une attribution de fréquences à des multiplexes déjà organisés, soit encore d'opter pour un procédé moins administré, c'est-à-dire partant du distributeur. Disposant de fréquences, celui-ci aurait ainsi organisé, selon une logique commerciale, la composition des offres gratuites et payantes en multiplexes cohérents et compte tenu de l'étendue du territoire couvert par chacun. Une telle solution n'aurait d'ailleurs pas empêché le CSA d'exercer un contrôle sur les contenus (reprise des chaînes analogiques existantes, équilibre payant/gratuit, etc.).

B. Les insuffisances de la concertation

1. Les aspects technologiques ont été insuffisamment examinés

L'insuffisance de la concertation entre les partenaires du projet (éditeurs, producteurs, distributeurs, diffuseurs, industriels, ministères, CSA) se manifeste principalement pour la question essentielle des **réaménagements de fréquences analogiques**. L'importance de cette question a été négligée, en termes tant financiers qu'organisationnels. Compte tenu des partis adoptés, ces réaménagements n'ont été révélés dans toute leur ampleur qu'au mois de mars 2002.

a. Les choix structurants auraient dû être mieux discutés

Deux principes d'organisation du réseau de diffusion ont été envisagés :

- **l'architecture multifréquences** (MFN, *Multiple Frequency Network*) reproduit l'organisation du réseau analogique, avec ses contraintes²⁰. Une fois les canaux de diffusion attribués aux émetteurs les plus puissants, les émetteurs secondaires, pour éviter tout brouillage, ne reçoivent plus que ceux des canaux qui n'ont pas été affectés. La construction progressive du réseau se fait ainsi par zones de couverture décroissantes. La détermination des canaux des émetteurs les moins puissants devient rapidement ardue, car le nombre de canaux disponibles se réduit très vite. Cette planification exige une coordination nationale, qui seule permet de réétudier l'agencement des fréquences supérieures en cas d'impossibilité de couverture de certaines zones ;
- **l'architecture isofréquences** (SFN, *Single Frequency Network*) utilise au contraire pleinement les propriétés de la diffusion numérique : en choisissant bien les paramètres techniques (notamment position et puissance de l'émetteur), un émetteur numérique peut, pour un programme donné, utiliser le même canal que les émetteurs contigus, sans risque de brouillage pour les téléspectateurs. En principe, pour un relief peu accidenté et avec une répartition bien calculée des émetteurs, il devient ainsi possible d'affecter un seul canal par multiplex pour **l'intégralité** d'une région ou d'un pays. Chaque opérateur de multiplex est ainsi libre de l'implantation de ses émetteurs tant qu'il respecte la fréquence attribuée.

²⁰ L'architecture MFN s'impose en effet pour la planification de réseaux terrestres analogiques

En réalité, ces deux principes d'organisation ne sont **pas exclusifs** l'un de l'autre : plusieurs expérimentations ont ainsi clairement fait la preuve qu'une architecture MFN peut être utilement complétée par des organisations isofréquences dans certaines zones (villes, vallées, zones frontalières) ; à l'inverse, la planification SFN pure (un seul canal par multiplex pour l'intégralité d'un pays) ne résiste pas aux difficultés du relief et au coût d'une implantation systématique de nouveaux relais : des fréquences sont donc nécessaires pour franchir certains obstacles, ce qui impose de nouveau l'intervention d'une autorité de planification.

Pour accélérer le déploiement de la TNT, le CSA a porté son choix sur une **architecture en MFN** ; 110 sites ont ainsi été retenus pour une couverture qui varie, selon les estimations, entre 70 et 85 % de la population. Toutefois, le débat entre les diffuseurs reste vif quant au choix de ces sites. En effet, leurs caractéristiques conditionnent fortement la sélection des émetteurs secondaires. Au-delà du choix des tout premiers sites (24 sites semblant aujourd'hui incontestables sur les 29 planifiés pour la première phase), il serait nécessaire qu'un tel débat puisse être abordé **en toute transparence**, au sein d'une instance de concertation et de coordination, afin de garantir à tous les diffuseurs le libre accès aux données techniques publiques.

Ainsi les principes d'organisation retenus continuent-ils d'entraver l'ouverture à la concurrence des activités de diffusion télévisuelle. La position prépondérante de TDF pourrait s'en trouver renforcée et les espoirs d'une diminution des coûts de diffusion consécutive à l'entrée d'autres diffuseurs sur le marché risqueraient de s'évanouir. Cette situation peut encore être corrigée si des mesures appropriées sont mises en œuvre pour le choix des prochains sites. **Il est donc rappelé une nouvelle fois l'importance et l'urgence d'une clarification des relations entre TDF et les services techniques du CSA.**

b. La planification des fréquences n'est pas achevée

Le travail de planification des fréquences en vue du lancement de la TNT est en cours de réalisation par les services techniques du CSA, allocataire et gestionnaire du spectre des fréquences affecté au secteur audiovisuel. La planification recouvre deux types d'opérations :

- l'identification des fréquences numériques, qui seront utilisées par les multiplexes de la TNT ;
- l'identification des fréquences analogiques à déplacer et de leurs canaux de remplacement²¹.

S'agissant des **fréquences numériques**, le CSA en a publié la liste pour les 29 premiers sites d'émission, en annexe à l'appel à candidatures du 24 juillet 2001 ; il en a publié la liste pour les 30 sites suivants le 3 avril 2002. Cette seconde liste demeure toutefois incomplète, en ce que près de la moitié des fréquences indiquées n'est pas présentée comme définitive, en raison de la nécessité de procéder à certaines vérifications et à des coordinations avec les pays frontaliers.

²¹ L'activation de canaux numériques suppose de leur dégager une place parmi les canaux analogiques déjà actifs. afin d'éviter tout brouillage. De ce fait, il est nécessaire de modifier certains canaux attribués aux programmes analogiques

S'agissant des **fréquences analogiques** à réaménager, le CSA s'était engagé dans l'appel à candidatures à en publier au plus tard le 31 octobre 2001 la liste intégrale. A la date de rédaction du présent rapport, cette liste demeure partielle. En premier lieu, le **nombre** des réaménagements nécessaires s'est avéré délicat à déterminer : en novembre 2001, le CSA l'estimait à 800 ou 900 ; en janvier 2002, cette estimation a été portée à 1 400, puis à 1 500 en mars 2002. En second lieu, l'**identification** précise des fréquences à réaménager et des canaux de substitution a peu progressé. En février 2002, une liste de 261 fréquences à réaménager a été établie, mais seuls 29 nouveaux canaux y étaient identifiés. Aujourd'hui, si aucune liste complémentaire n'a été rendue publique, on peut estimer qu'entre 60 et 90 dossiers de réaménagement sont prêts, sur un total estimé de 550 pour les 29 premiers sites, couvrant environ 50% de la population. Si les moyens nécessaires ne sont pas donnés sans délai (il suffirait de recruter quelques techniciens pour cette période de transition), la projection tendancielle de ce rythme conduirait à ce que la planification des 550 premiers réaménagements soit achevée pour la fin 2003 ou la mi-2004.

c. Le coût et l'ampleur des opérations préalables au lancement effectif de la TNT ont été sous-estimés

Indépendamment de l'installation d'émetteurs numériques et de l'achat ou de la location de récepteurs numériques par les téléspectateurs, la mise en œuvre de la planification des fréquences suppose deux types d'opérations.

➤ Le **réaménagement** lui-même implique d'informer la population, puis de cesser le jour convenu l'émission d'une chaîne sur son canal actuel. Les téléspectateurs doivent alors rechercher le nouveau canal d'émission sur leur téléviseur et leur magnétoscope²². Certains téléspectateurs peuvent être déroutés par cette opération ; dans certains cas, l'antenne, trop sélective, peut n'être plus adaptée à la nouvelle fréquence ; dans les immeubles collectifs, un réglage de l'installation commune peut s'avérer nécessaire. Dans ces trois cas, l'intervention à domicile d'un professionnel sera indispensable.

Les téléspectateurs « réaménagés » seront essentiellement ceux qu'alimentent des émetteurs secondaires. Ils sont donc aussi peu susceptibles de recevoir la TNT dans les premières phases de déploiement.

Au total, c'est **de 850 000 à 1,7 millions de foyers** (2 à 4 millions de personnes) qui seront concernés. Un nombre aussi élevé impose une organisation rigoureuse, qui doit porter sur les deux volets des opérations :

- les interventions sur les émetteurs existants ;
- l'information, l'aide au diagnostic et les interventions éventuelles auprès des usagers.

La mise en œuvre de ce processus est subordonnée à la connaissance des résultats de **l'expérimentation des 17 premiers réaménagements** dans la région de

²² Cette opération est en tout point comparable à celle qu'effectuent la plupart des téléspectateurs lors de la mise en service d'un téléviseur ou d'un magnétoscope

Rennes²³, qui permettra de mesurer les perturbations sur la réception et d'en déduire la meilleure méthode pour mener à bien des réaménagements dans les mois à venir. Un rapport d'étape est attendu pour décembre 2002. Il sera déterminant pour fixer un coût raisonnable pour l'ensemble de l'opération.

Au mois de juin 2002, l'estimation du coût global allait de 45 à 300 millions d'euros. Plusieurs paramètres déterminent le chiffrage définitif :

- le nombre exact des foyers, qui restera du domaine de la conjecture tant que les fréquences à modifier ne seront pas toutes connues ;
- l'intensité de la communication préalable (publipostage, radio, presse locale) ;
- le nombre de foyers qui ne seraient pas aptes à régler spontanément téléviseurs et magnétoscopes (même si les systèmes de recherche automatique de chaînes se généralisent) ;
- la proportion des antennes vétustes ou inadaptées ;
- le coût moyen des interventions, selon les catégories d'actes ;
- le type de maîtrise d'œuvre retenue pour la coordination du projet, aux niveaux national et régional.

Devant ces incertitudes, et sans attendre les résultats de l'expérimentation, l'Agence nationale des fréquences s'est efforcée de modéliser les coûts attendus.

Le coût de l'intervention sur les émetteurs paraît relativement bien cerné et devrait s'établir entre 26 et 31 millions d'euros²⁴.

En revanche, des incertitudes subsistent quant au **coût de l'intervention chez les particuliers²⁵**, et notamment sur sa part la plus onéreuse, constituée des déplacements à domicile et des remplacements d'antennes inadaptées. Il paraît ainsi raisonnable, par référence aux opérations routinières de maintenance du réseau, de situer le coût de ces travaux **entre 18 et 53 millions d'euros TTC**.

Selon ces informations, le coût total des 1 500 réaménagements devrait ainsi se situer entre 44 millions d'euros et 84 millions d'euros TTC.

➤ D'autre part, les antennes de certains usagers devront être adaptées **pour recevoir les émissions numériques**.

Une étude du SIMAVELEC²⁶ tend à montrer que des travaux d'adaptation des antennes devront être envisagés dans environ 30 % des maisons individuelles et 50 % des immeubles collectifs. Ils représenteront un coût supplémentaire à la charge des téléspectateurs désireux d'accéder aux nouveaux programmes.

²³ Cette expérimentation, d'un coût total maximum de 2 millions d'euros, couvre une population d'environ 80 000 habitants. Elle comporte une part de 404 000 euros pour la modification des émetteurs, le solde étant prévu pour l'information des foyers, le diagnostic des dysfonctionnements et le coût, encore à déterminer, des interventions à domicile.

²⁴ L'estimation initiale de TDF situe le coût de ces adaptations entre 26 et 35 millions d'euros TTC, une évaluation de l'Agence nationale des fréquences aboutit à la fourchette de 26 à 31 millions d'euros TTC.

²⁵ Pour la partie concernant les foyers, cela comprend notamment l'information préalable des téléspectateurs, le fonctionnement continu d'une cellule d'information et de diagnostic (*hot-line*), la planification et la réalisation des déplacements à domicile.

²⁶ Syndicat des industries de matériels audiovisuels électroniques.

d. Les expérimentations n'ont pas été assez discutées

De nombreux interlocuteurs ont fait ressortir le manque de données expérimentales sur le fonctionnement de la TNT en France. Les points qui font l'objet des plus grandes interrogations, outre l'architecture, les réaménagements et l'adéquation des antennes, sont la capacité de certains multiplexes à porter six chaînes, l'impact des nouvelles émissions sur la réception des chaînes existantes, la possibilité de recourir à des réémetteurs de zone (*gap-fillers*) permettant de combler une zone d'ombre ponctuelle.

Les auditions ont pourtant mis en évidence l'existence d'un **très grand nombre d'études techniques**, souvent fouillées. En effet, de nombreuses expériences ont été menées sur divers aspects cruciaux de la TNT : l'adéquation des antennes collectives, la réception en mobilité, la diffusion locale à caractère événementiel, l'usage des réémetteurs de zone, les brouillages entre canaux, la réception en portabilité, la couverture des zones frontalières, les architectures locales SFN, l'organisation des réaménagements par les populations, le brouillage des réseaux câblés, etc. La plupart de ces analyses, soumises au CSA, sont restées couvertes par le secret des affaires. **Ce n'est pas là le moindre des paradoxes du projet français de TNT, qui fait de l'une des technologies les mieux connues des ingénieurs la plus opaque pour l'ensemble des acteurs.**

2. Une évolution incertaine

Le projet de la TNT se trouve aujourd'hui dans une situation tout à fait singulière. Avant le 31 octobre 2002, le CSA va sélectionner les candidats avec lesquels il se proposera de conclure une convention préalable à l'autorisation d'usage des fréquences. En revanche, le déroulement des étapes suivantes est empreint d'interrogations.

La signature des **conventions** entre le CSA et les éditeurs peut être entravée ou retardée par la question du coût des réaménagements de fréquences, qui n'avait guère été intégrée par les candidats dans leur plan d'affaires.

Le **réaménagement** effectif des fréquences analogiques existantes peut se heurter à la résistance de certains opérateurs, fondée sur des considérations financières et techniques (risques d'interruption ou de brouillage de la réception). TF1 a d'ores et déjà déposé deux recours contentieux auprès du Conseil d'Etat pour contester la décision du CSA prévoyant le changement des canaux qui lui sont assignés, ainsi que la décision prononçant, dans le cadre de l'expérimentation de Rennes, la substitution de quatre fréquences attribuées à TF1.

La double question de la **maîtrise d'ouvrage** et de la **maîtrise d'œuvre** des opérations de réaménagement demeure posée.

La mise en place des **multiplexes** pourra se heurter aux différences de couverture entre les six multiplexes. En outre, rien ne garantit que la sélection faite par le CSA permettra à chacun des candidats d'être diffusé sur un multiplex lui convenant, c'est-à-dire comportant des éditeurs de chaînes ayant le même projet de développement.

Enfin, les **conditions de distribution** sont totalement inconnues. Cette activité comporte d'une part la fourniture des décodeurs et d'autre part la souscription des abonnements aux chaînes cryptées. L'attention s'est jusqu'ici focalisée sur la distribution des chaînes payantes, pour laquelle le groupe Canal+ était pressenti en raison de son expérience dans la gestion d'un parc d'abonnés. C'est dans cette optique que M. Gallot a rédigé son rapport, pour préciser les conditions dans lesquelles la TNT pourrait être confiée à un distributeur unique. Les hésitations de Canal+ à s'engager effectivement, tandis qu'aucun autre distributeur n'a récemment fait officiellement part de ses intentions, hypothèquent la perspective de la distribution. Par ailleurs, la réflexion sur les modalités de la vente de décodeurs pour les téléspectateurs ne souhaitant pas recevoir de chaînes payantes n'a guère progressé, alors qu'elle constitue un élément essentiel de l'équation économique des chaînes gratuites.

Dans ces conditions, **divers scénarios** peuvent être envisagés une fois les candidats sélectionnés par le CSA. Les deux extrêmes sont les suivants :

- dans un scénario minimum, la sélection n'entraîne pas d'accélération dans la mise en route du projet. A l'une des étapes suivantes, éventuellement dès celle de la signature des conventions, des blocages sérieux se manifestent. Ils peuvent avoir plusieurs causes : soit des controverses sur la participation aux dépenses de réaménagement des fréquences analogiques, soit la difficulté à coordonner les souhaits des éditeurs pour la constitution des multiplexes, soit une attitude de grande prudence des éditeurs face aux risques économiques associés à la TNT, soit enfin parce qu'aucune offre sérieuse de distribution commerciale ne s'exprime. La TNT risque alors d'entrer dans une phase de mortes eaux, d'une durée difficilement prévisible ;
- dans un scénario opposé, l'attribution des fréquences permet l'enclenchement d'une dynamique vertueuse de résolution des problèmes. L'identification des éditeurs permet pour la première fois d'entrer dans le vif du sujet : les négociations pour la constitution des multiplexes commencent ; le contenu de l'offre payante est connu, ce qui incite des distributeurs à se manifester ; des discussions s'engagent avec la grande distribution pour assurer un large accès à l'offre gratuite.

Naturellement, tous les scénarios intermédiaires sont possibles.

IV. QUELLE STRATEGIE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ?

Les pouvoirs publics ne peuvent pas se désintéresser de la TNT au regard des objectifs d'intérêt général, précédemment évoqués, auxquels elle est susceptible de contribuer. Leur silence sur le projet serait pratiquement inconcevable, pour deux raisons principales :

- tout allongement excessif du délai entre la sélection des candidats par le CSA et la réception de la première image par les téléspectateurs risquerait d'entraîner la caducité des plans d'affaires des éditeurs, de fragiliser juridiquement le processus engagé par le CSA et d'entacher durablement l'image de la TNT auprès du public ;

- les autres modes de diffusion que sont le câble et le satellite risqueraient de pâtir d'un manque de visibilité quant au développement de la TNT : l'annonce de la sélection des candidats, puis des affirmations trop optimistes à telle ou telle des étapes suivantes, pourraient conduire certains à retarder une décision d'abonnement au câble ou au satellite, voire les inciter à un désabonnement. Trop d'incertitudes sur le calendrier et le contenu final des programmes de la TNT ne permettraient pas aux téléspectateurs de faire leurs choix en connaissance de cause et pourrait prolonger des comportements attentistes.

La complexité de la situation actuelle conduit les pouvoirs publics à devoir **choisir**, dans un premier temps, **entre trois grand types de solutions quant à l'avenir de la TNT**.

A. Arrêter le projet

Plusieurs des personnalités entendues ont demandé un arrêt de la TNT. Cette solution radicale aurait des conséquences budgétaires modestes : elle imposerait de prévoir l'indemnisation des éditeurs attributaires de fréquences, pour un coût délicat à estimer, mais dont rien ne justifie qu'il soit élevé. Mais il semble bien difficile de la justifier :

- elle reposerait sur l'hypothèse audacieuse que la TNT constitue une voie technique durablement dénuée de tout intérêt économique et qu'il existerait toujours, pour tous les usages envisageables, des technologies au moins aussi puissantes, moins coûteuses et d'un emploi aussi simple. Les auditions, pas plus que les expériences étrangères, n'ont permis de confirmer cette assertion ;
- elle conduirait à évincer *a priori* une technologie pour éviter toute déstabilisation des marchés existants, démarche que l'histoire des techniques et le souci de faire progresser la concurrence ont rarement légitimée ;
- ne pas mettre en œuvre le projet de TNT ne donnerait plus de perspective à l'arrêt de l'analogique et à la réutilisation de ses fréquences ;
- enfin, il existe aujourd'hui en France des entreprises prêtes à prendre le risque de cette technologie.

L'arrêt de la TNT n'est donc pas proposé : il est aujourd'hui trop tôt pour réfuter un projet qui, bien qu'il ait bénéficié d'une rumeur forte et exagérément optimiste, n'a pas encore atteint l'épreuve de vérité de la mise en œuvre.

B. Refondre le projet

Le projet de TNT pourrait aussi être repris sur d'autres bases, à partir de l'adoption d'une **nouvelle loi**, ce qui impliquerait l'annonce préalable du **report du projet**, l'abandon du processus engagé pour la sélection des candidats et la volonté de reconstituer, à terme, un cadre juridique plus approprié dans un contexte économique plus favorable.

Une telle solution présenterait l'avantage de permettre une remise à plat de l'ensemble du dispositif, si le Gouvernement considérait que les faiblesses de la loi du 1^{er} août 2000 compromettent trop gravement l'avenir de la TNT. Elle comporterait également des inconvénients sérieux :

- elle impliquerait l'adoption d'un dispositif législatif complet, ouvrant ainsi la voie à de nouveaux débats parlementaires, dans un domaine sensible, un peu plus de deux ans seulement après la dernière intervention du législateur ;
- elle constituerait une remise en cause extrêmement tardive du processus mis en œuvre par le CSA : un report de la TNT ne pourrait en tout état de cause intervenir qu'après la sélection des candidats ;
- sans entraîner nécessairement une implication financière de l'Etat, elle supposerait que celui-ci soit capable de définir « en positif » le cadre juridique maximisant les chances de succès de la TNT. En outre, sans imposer par principe une forte intervention ultérieure de l'Etat, elle pourrait le contraindre à jouer un rôle moteur dans toutes les étapes du projet, au-delà de ce qui serait souhaitable pour une activité devant largement relever de l'initiative privée.

C. Donner sa viabilité au projet

Si le projet actuel repose sur de grandes options largement cristallisées, dont la remise en cause serait difficile, il reste la possibilité de l'aménager, de le corriger, voire de le redresser, dans des conditions lui assurant une perspective de viabilité.

C'est cette solution qu'il est proposé au Gouvernement d'adopter. Le présent rapport va s'attacher à mettre en évidence les différentes conditions de succès auxquelles tous les partenaires, publics et privés, de la TNT devraient adhérer et qu'ils s'efforceraient de réunir.

V. LES CONDITIONS DU SUCCES DE LA TNT RELEVANT LARGEMENT DE L'INITIATIVE PRIVEE

Au moins six conditions sont nécessaires au succès de la TNT, c'est-à-dire à la réussite de son lancement selon des modalités qui en assureraient la viabilité et la pérennité :

- l'attrait de l'offre de programmes ;
- la résolution des problèmes techniques ;
- l'engagement des fournisseurs d'équipements de réception ;
- la mise en place d'une distribution efficace ;
- le développement de la production française d'images ;
- la mise en place d'un lieu de concertation et de coordination.

Il est essentiel que toutes ces conditions soient réunies avant même le lancement effectif de la TNT.

A. L'attrait de l'offre de programmes

Il appartient au CSA et à lui seul de déterminer l'offre de programmes, sous réserve de l'attribution prioritaire de fréquences aux chaînes du service public et compte tenu des droits reconnus aux opérateurs de la télévision analogique hertzienne.

Seules quelques évidences seront donc rappelées ici :

- pour susciter l'intérêt du public, il est indispensable que l'offre de programmes ne soit pas perçue comme la simple duplication de chaînes déjà diffusées sur d'autres supports et qu'elle reflète une volonté de créativité. Elle doit donc comporter **suffisamment de chaînes nouvelles et au contenu original** ;
- **l'équilibre entre programmes gratuits et programmes payants** doit être pertinent : les premiers doivent exercer un fort effet d'entraînement car les candidatures présentées pour les seconds correspondent souvent à des chaînes existantes, auxquelles les téléspectateurs les plus motivés se sont déjà abonnés par le câble et le satellite ;
- toutes les chaînes conventionnées avec le CSA doivent pouvoir être **diffusées simultanément, dès le premier jour d'émission** ;
- les projets retenus doivent présenter la plus grande visibilité **quant à leurs perspectives d'équilibre financier**.

La définition du périmètre du service public, qui fait l'objet de l'une des trois questions posées au Gouvernement par le CSA, sera abordée dans la dernière partie du présent rapport.

B. La résolution des problèmes techniques

1. La mise en place des émetteurs numériques

L'installation des émetteurs numériques sur les sites choisis ne devrait pas susciter de difficultés particulières.

Toutefois, comme il a déjà été indiqué, il peut y avoir intérêt – et il est encore temps de le faire – à réexaminer le choix des sites pour lesquels la planification des fréquences se révèle délicate. Il faut également envisager de compléter, dans certains cas, l'architecture MFN par des émetteurs en SFN.

On ne répètera jamais assez que **la TNT constitue l'occasion optimale – et peut-être la dernière – d'ouvrir à la concurrence les activités de radiodiffusion terrestre**. Les conditions d'intervention des concurrents de TDF devront être à cet effet rigoureusement définies.

Par ailleurs, les risques de brouillage des émissions diffusées par le câble doivent faire l'objet d'un examen attentif. Les modalités de leur résolution seront analysées dans le rapport complémentaire.

2. Le réaménagement des fréquences analogiques

a. Le réaménagement des émetteurs

Le réaménagement des émetteurs ne posera pas de problèmes techniques majeurs. Il se heurte toutefois aux **réticences** de certains opérateurs actuels, dont l'accord est nécessaire pour que le diffuseur technique opère le changement de canaux.

Dans le cadre de **l'expérimentation de Rennes**, les 7 premiers réaménagements, concernant des chaînes publiques, sont programmés entre le 3 octobre et le 21 novembre 2002. Les 10 réaménagements suivants, concernant des chaînes privées, sont en revanche dans l'attente d'un accord avec elles. Les recours contentieux de TF1 précédemment évoqués n'ont certes aucun caractère suspensif. Toutefois, TDF, lié par des accords commerciaux avec ces opérateurs, ne s'estime pas en mesure de réaliser les travaux contre leur gré. Les expérimentations ne pourront pas être achevées avant le 28 février 2003, terme prévu. D'ores et déjà, **ce premier calendrier ne pourra donc pas être tenu**.

b. Les réaménagements chez les téléspectateurs

Pour l'essentiel, les perturbations causées par le réaménagement des canaux analogiques chez les téléspectateurs devraient pouvoir être résolues directement par ceux-ci (réglage du téléviseur).

Pour les déplacements de professionnels, il sera nécessaire de s'appuyer sur les compétences et la connaissance du terrain des installateurs d'antennes. A cet égard, il conviendra de veiller à ce que ces travaux n'entraînent pas de distorsion de concurrence au profit d'Espace numérique, filiale de TDF.

c. La maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de la partie réception

L'identification de la **maîtrise d'ouvrage** des réaménagements de la partie réception constitue un problème délicat : pour différentes raisons, ni le CSA, ni l'Agence nationale des fréquences, ni les éditeurs ne souhaitent ou ne peuvent tenir ce rôle. Le recours au Fonds de réaménagement du spectre impose de se conformer aux principes de la comptabilité publique.

L'organisation de la **maîtrise d'œuvre** des réaménagements de la partie réception, c'est-à-dire la coordination des opérations, constitue une autre difficulté à résoudre.

Ces deux points seront traités dans le rapport complémentaire.

C. L'engagement des fournisseurs d'équipements de réception

1. Des équipements à un prix accessible

De même que l'exemple britannique, les précisions apportées par le SIMAVELEC montrent que le prix de vente au public des décodeurs numériques pourrait être **inférieur à 150 euros** (ce prix pouvant aller jusqu'à 500 euros selon le degré de sophistication). En l'absence d'évaluation crédible de la demande, le rythme de décroissance de ce prix n'est en revanche pas prévisible.

S'agissant des **téléviseurs numériques intégrés**, un surcoût lié à l'insertion d'un tuner numérique est certain (de l'ordre de **150 à 250 euros**), sachant qu'il faudra fabriquer dans un premier temps des postes bi-standard, pour tenir compte du maintien de la diffusion analogique, de la réception transfrontalière analogique et du fonctionnement de nombreux périphériques (par exemple les magnétoscopes) en mode analogique.

2. L'intérêt d'une démarche de normalisation industrielle

La couverture de la TNT n'atteindra pas aisément le niveau de la télévision hertzienne analogique, qui dessert la quasi-totalité du territoire français. En effet, au-delà des 110 « points hauts » retenus au bénéfice d'environ 80 % (selon le CSA), tout gain de couverture aura un coût marginal croissant. La question de l'arrêt des émissions en mode analogique prendrait alors une acuité particulière si 20 % de la population n'était pas en mesure de recevoir la TNT.

Certaines des personnes auditionnées ont estimé que l'Etat, qui a intérêt à cet arrêt, devrait financer l'achèvement de la couverture du territoire. Cette solution est *a priori* envisageable dans une logique de solidarité nationale, par le financement soit d'émetteurs complémentaires de TNT, soit d'équipements de réception du satellite pour les téléspectateurs restants.

Cependant, le financement d'une telle opération aurait un coût probablement considérable. Elle pourrait avoir des effets pervers : l'annonce de la prise en charge finale par l'Etat des coûts de couverture risquerait de se faire au détriment de

la TNT, en dissuadant soit les opérateurs, soit les téléspectateurs de réaliser les investissements nécessaires. C'est pourquoi, d'autres solutions doivent être envisagées.

A l'instar de la voie qui a été définie aux Etats-Unis au mois d'août 2002, la détermination d'une **norme imposant progressivement la numérisation totale des téléviseurs** proposés à la vente constitue l'option la plus intéressante.

Le parc des téléviseurs connaît un taux de renouvellement annuel d'environ 8 %. Il est donc entièrement renouvelable en une douzaine d'années, sous réserve du phénomène de stockage des anciens postes, conservés par les usagers dans une proportion incertaine. La dynamique naturelle du marché des téléviseurs constitue un levier puissant dans la perspective de l'arrêt de la diffusion analogique. Si les téléviseurs proposés à la vente sont progressivement numérisés, avec une date impérative pour la cessation de la production des postes analogiques, on peut concevoir que seul un petit nombre de foyers soit réellement pénalisé par un arrêt de la diffusion analogique, environ 12 ans après cette date.

Si cette solution, qui nécessite sans doute une harmonisation européenne, apparaissait difficile à mettre en œuvre, il serait indispensable de prévoir, en liaison avec les fabricants de produits bruns, une **information claire** des acheteurs sur les caractéristiques des téléviseurs proposés à la vente, afin de les alerter sur les inconvénients liés à l'achat d'un poste analogique.

D. La mise en place d'un système de distribution

1. La distribution doit être aussi ouverte que possible

Le rapport établi par M. Jérôme Gallot en février 2002 a plus particulièrement mis en relief les conditions dans lesquelles l'existence d'un distributeur unique de la TNT serait acceptable au regard du droit de la concurrence. A l'époque, l'hypothèse la plus probable était que Canal+, s'appuyant sur son parc d'abonnés analogiques, soit le seul distributeur. Pour autant, le rapport soulignait sans ambiguïté que le **schéma idéal** était « *celui dans lequel une pluralité de distributeurs, non liés à des éditeurs ou à des producteurs de programmes, se livrent concurrence au bénéfice des consommateurs-téléspectateurs et opèrent un partage équitable des revenus entre les différents acteurs de la chaîne de valeur afin de garantir leur viabilité économique* ». En effet, un distributeur déjà présent sur le marché de la télévision payante pourrait être tenté de privilégier les efforts promotionnels au profit de ses propres chaînes. **L'ouverture maximale** de la distribution est la solution la plus favorable à son dynamisme.

De fait, des entreprises aujourd'hui non impliquées dans la distribution de bouquets de télévision seraient à même de distribuer la TNT. La **compétence-clé** de ce métier tient en effet moins à la connaissance du secteur audiovisuel qu'à la capacité à animer des points de vente (souscription d'abonnements et vente ou location de matériels) et à gérer des clients (facturation, recouvrement, marketing direct). Des entreprises détenant cette compétence dans d'autres secteurs d'activité pourraient ainsi être intéressées par la distribution de la TNT, en s'appuyant sur leur réseau existant. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre les intentions affichées par la société

Orange France voici quelques mois, mais non confirmées. C'est également pourquoi une distribution de la TNT par des entreprises telles qu'EDF a été évoquée.

Toutefois, l'arrivée de « nouveaux distributeurs » de la TNT, élément de dynamisme, ne pourrait qu'être **freinée par l'existence de contrats d'exclusivité** entre des éditeurs et des distributeurs de chaînes payantes sur d'autres supports : le morcellement des bouquets pénaliserait l'attractivité d'ensemble de la TNT.

Le schéma idéal combinerait :

- la faculté, pour tout opérateur, de distribuer, dans le respect des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement, l'ensemble des chaînes gratuites et payantes. Chacun pourrait proposer des bouquets différenciés selon les centres d'intérêt des téléspectateurs, mais sans détenir d'exclusivité ;
- la mise en vente, notamment par la grande distribution, de décodeurs pour les seules chaînes gratuites.

Ainsi, le succès de la TNT ne serait pas subordonné à celui de l'action promotionnelle des distributeurs commerciaux. Il conviendrait probablement que, sous une forme ou une autre, les chaînes gratuites se regroupent pour prendre en charge le risque initial de stock, que le commerce pourrait être réticent à supporter (ce risque tient au fait de mettre en rayon des produits dont la vente n'est pas assurée).

2. Dans l'hypothèse d'un distributeur unique, des garde-fous doivent être posés

Une hypothèse différente est celle où une seule entreprise serait intéressée par la TNT. Cela signifierait que le refus affiché aujourd'hui par certains éditeurs d'être distribués, du moins pour leurs chaînes *premium*, par des opérateurs jugés concurrents, ne les aurait finalement pas conduits à s'impliquer eux-mêmes dans la distribution. Dans une autre configuration, les éditeurs de chaînes pourraient parvenir à mettre sur pied une structure commune, sous la forme d'une entreprise commune concentrative, d'une entreprise commune coopérative, ou encore d'un groupement d'intérêt économique.

Le rapport de M. Gallot a explicité l'ensemble des précautions à prendre pour que le distributeur unique ne capte pas une rente économique au détriment des autres acteurs. Plutôt qu'un contrôle *a posteriori* d'éventuels abus par les autorités en charge du respect du droit de la concurrence, il serait souhaitable que des garanties soient prévues, par l'intégration d'un **code de bonne conduite** dans les accords contractuels entre le distributeur et les éditeurs. Conformément à l'article 30-5 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA veillerait au respect de ce code. La conclusion du rapport de M. Gallot précise les clauses qu'il devrait comporter.

Ce code paraît d'ailleurs devoir également s'appliquer à des scénarios intermédiaires, notamment une situation de distribution de la TNT par deux opérateurs ayant déjà une expérience dans la télévision payante. l'un d'entre eux ayant une position dominante sur ce marché.

E. Le développement de la production française d'images

La France a, depuis quinze ans, imposé aux sociétés de télévision un niveau élevé d'obligations éditoriales, que traduisent les quotas de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques, afin de préserver « l'exception culturelle française » et d'assurer l'expansion d'une industrie des programmes indépendante.

Le bilan que l'on peut dresser aujourd'hui de cette politique, est cependant à nuancer.

Certes, les statistiques du compte de soutien à l'industrie des programmes montrent que, depuis cinq ans, le nombre d'heures produites s'est accru de près de 50 %. Toutefois, cette progression :

- cache des disparités très importantes selon les genres de programmes : la multiplication par quatre des magazines et par huit des émissions de plateau offre un contraste inquiétant avec la diminution de 30 % des émissions de fiction et, au mieux, une stabilisation du volume des documentaires de création, malgré le lancement en 1994 d'une troisième chaîne publique nationale ;
- ne se traduit, en termes financiers, que par un accroissement de 30 % des budgets, alors que, aux Etats-Unis et dans le reste de l'Europe, les dépenses de production télévisuelle ont quasiment doublé durant cette même période.

Ainsi, les œuvres « lourdes », susceptibles à la fois d'une rediffusion sur la chaîne initiatrice, d'une exploitation par un deuxième diffuseur et d'une exploitation commerciale auprès de télévisions étrangères, se sont plutôt raréfiées. Cette évolution s'inscrit à l'inverse de celle qui est constatée dans des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Dans ce contexte, indépendamment d'une augmentation mécanique des commandes et d'un accroissement global des droits de diffusion versées par les chaînes aujourd'hui diffusées seulement par le câble et le satellite, l'avènement de la TNT est perçu par les intéressés comme la meilleure ou la pire des choses.

La pire si, corsetées par une réglementation rigide, les nouvelles chaînes, gratuites ou payantes, sont contraintes, dès leur premier jour de diffusion, de respecter des règles inapplicables eu égard à la fragilité de leur économie. C'est pourquoi certains producteurs de cinéma et de télévision craignent que la TNT, compte tenu de ses coûts induits, ne constitue un frein à la production d'images fraîches et ne serve de prétexte à solliciter une réduction globale - c'est-à-dire bénéficiant aussi aux chaînes existantes - des obligations de production.

La meilleure si, profitant d'un élargissement sensible des espaces de programmes et d'une intensification de la concurrence conduisant à mettre à l'antenne des émissions innovantes. la production peut y trouver un terrain propice à :

- diversifier les genres ;
- travailler à de nouveaux formats :

- combler une partie du retard par rapport aux autres grands pays d'Europe ;
- dynamiser son industrie et, partant, créer des emplois qualifiés.

La réalisation de ces objectifs suppose que soient réunies trois conditions qui relèvent à la fois de la responsabilité du Gouvernement et de celle du CSA :

1) un certain assouplissement de la réglementation publicitaire qui permettra, au surplus, d'étendre le champ des annonceurs aux moyennes entreprises, quelle que soit par ailleurs la décision finale concernant les secteurs interdits à la publicité télévisée ;

2) la mise à l'étude d'un régime combinant la progressivité dans le temps, prévue par le décret du 28 décembre 2001, des obligations de production et de diffusion, et une progressivité définie en fonction d'indicateurs tels que l'audience, le chiffre d'affaires, le résultat brut ou net ;

3) l'accent mis sur :

- l'originalité et l'inventivité des projets, afin d'assurer un renouvellement et une expansion de la production ;
- l'adaptation des lignes éditoriales aux besoins aujourd'hui mal satisfaits, notamment dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de la proximité territoriale.

Enfin, il faut être conscient que les autres modes, actuels ou possibles, de diffusion télévisuelle – le câble, plus encore le satellite et, en raison des risques de délocalisation de la fabrication, l'internet à haut débit – seront exposés à des risques majeurs de dérégulation. La TNT sera, de ce point de vue, beaucoup plus protectrice.

F. La création d'un espace de concertation et de coordination

Il a été souligné que la TNT avait pâti d'un grave manque de concertation. Elle ne pourra se faire sans, et encore moins contre, l'ensemble des parties prenantes. Aussi l'instauration d'un lieu de concertation et de coordination est-elle l'une des conditions de succès du projet, au moment où le processus conduit par le CSA va clarifier l'identification des partenaires.

Cette instance pourrait être un pôle de direction de projet. Elle reviendrait alors naturellement à l'Etat. Le rapport de M. Jérôme Gallot avait déjà évoqué l'intérêt qui pourrait s'attacher à « *la mise en place temporaire d'une instance interministérielle associant, en tant que de besoin, les professionnels et chargée, en liaison avec le CSA, de renforcer la coordination des travaux des ministères concernés nécessaires au lancement du projet* ».

Elle peut également être plus indépendante des pouvoirs publics, sous la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt économique.

Quelle que soit la structure retenue, elle sera nécessaire à bien des égards : pour définir des taux de couverture cibles, pour contribuer à la mise en place des

multiplexes, pour mener des expérimentations complémentaires, pour envisager les modalités techniques d'extension de la couverture (SFN, nouveaux sites...), pour définir les types de décodeurs et leur prix de vente, pour favoriser l'émergence d'une distribution adaptée, pour étudier les modalités d'une extension à l'outre-mer, enfin pour réfléchir à la fixation d'une date d'arrêt des émissions analogiques et au traitement des zones non couvertes par la TNT.

G. Quel degré d'implication pour l'Etat ?

La combinaison des différents curseurs sur lesquels les pouvoirs publics peuvent jouer pour favoriser le succès de la TNT conduit à distinguer trois grands scénarios d'implication de l'Etat.

1. L'Etat régulateur

Dans une configuration minimale, l'Etat peut d'abord se limiter à veiller, dans le cadre juridique actuel :

- d'une part, au respect des règles du jeu. Le CSA est ainsi notamment investi d'une mission particulière en matière de respect des obligations de production et de diffusion, de règlement des litiges portant sur les conditions techniques et financières de la mise en service de la TNT, de surveillance des modifications du capital des sociétés éditrices et de l'évolution des contenus ;
- d'autre part, au respect des règles de concurrence, qui incombe au CSA et au Conseil de la concurrence.

On ne pourra s'abstraire d'une réflexion sur la pertinence de certaines dispositions législatives relatives à la concurrence : l'interdiction pour une même personne de détenir plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'un service à vocation nationale, qui n'a été que marginalement assouplie (art. 39 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée)²⁷ ; l'interdiction du cumul d'autorisations pour un service national et un service local (art. 41)²⁸ ; voire les règles de concentration pluri-médias, asymétriques entre les modes analogique et numérique (art.41-1 et 41-1-1).

2. L'Etat directeur de projet

A l'opposé, l'Etat peut souhaiter s'impliquer directement et fortement dans le projet. Ceci passerait par la constitution d'une architecture de pilotage de la TNT sous sa responsabilité propre ; par un financement de la totalité des réaménagements de fréquences analogiques ; par un investissement massif dans des projets ambitieux de chaînes numériques du service public ; enfin, par l'acceptation du risque de devoir subventionner, en bout de course, l'achèvement de la couverture ou de la réception numérique, afin d'accélérer l'arrêt des émissions en mode analogique.

²⁷ La dérogation concerne exclusivement les cas où l'audience moyenne constatée du service est, tous supports confondus, inférieure à 2.5% de l'audience moyenne totale des services de télévision

²⁸ Celle-ci semble en effet discutable, dès lors que, par ailleurs, une même personne peut contrôler jusqu'à cinq chaînes nationales sur la TNT

Ce scénario n'est pas conforme à l'exigence de **neutralité technologique** de l'Etat déjà souligné par le présent rapport. Elle fait supporter à l'Etat l'intégralité des risques financiers et industriels.

3. L'Etat accompagnateur du projet

L'intérêt général qui s'attache au développement de la numérisation de l'audiovisuel justifie une solution qui permette l'accompagnement du projet par la puissance publique sans pour autant fausser les mécanismes du marché.

Un **signal positif** pourrait être donné à l'ensemble des acteurs de la TNT, sous quatre formes :

- un **préfinancement** des premiers réaménagements de fréquences. Les modalités en sont précisées dans la dernière partie du présent rapport ;
- la **détermination** d'une **offre audiovisuelle publique numérique** répondant pleinement aux missions du service public ;
- la mise en place d'une **structure de concertation** de droit privé, à laquelle participeraient les ministères concernés et le CSA ;
- une programmation de l'**arrêt des émissions analogiques**, cohérente avec le rythme de renouvellement du marché des téléviseurs et accompagnée de la définition d'une **norme de numérisation progressive des téléviseurs**. Rien n'impose de fixer cette date avant que la couverture du territoire par la TNT atteigne 50 % de la population.

VI. LE CALENDRIER DE LA TNT

Le calendrier joint en annexe vise à la clarification de l'ordonnancement des tâches. Il paraît réaliste compte tenu de l'état d'avancement du projet et des inconnues qui subsistent. Il montre que le principal frein à l'extension de la zone de couverture est constitué aujourd'hui par le rythme de la planification et des réaménagements de fréquences. L'intensité des risques de dérapage varie considérablement selon les étapes. A l'inverse, l'engagement des partenaires devrait conduire à raccourcir certains délais.

Ce calendrier ne prend en compte que la première étape de couverture planifiée par le CSA (29 sites). Le déroulement des opérations conduit à une **première émission de la TNT en décembre 2004 pour environ 40 % de la population**. Cette donnée, décevante pour les uns, rassurante pour les autres, doit être prise en compte dans les prévisions de tous. Cette proportion constitue le socle minimum pour provoquer une indispensable dynamique de lancement.

Après quoi, le seuil psychologique des **50 %** doit être impérativement atteint **en 12 mois**. Au rythme actuel de la planification des fréquences, les 110 points hauts permettant de couvrir environ **80 %** de la population ne seront pas opérationnels avant **2008**. Les pourcentages de couverture indiqués resteront très imprécis tant que les paramètres techniques des émetteurs ne seront pas définis.

VII. ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS POSEES PAR LE CSA

A. Les modalités du financement des réaménagements de fréquences

L'appel à candidatures du CSA en date du 24 juillet 2001 pour l'attribution de la ressource radio-électrique aux éditeurs de services nationaux fait référence à la « mutualisation » du coût des réaménagements de fréquences préalablement nécessaires. Au vu des informations disponibles, il semblerait que l'estimation des coûts afférents n'ait guère été intégrée dans les plans d'affaires. De fait, la disposition mentionnée dans l'appel à candidatures est particulièrement floue et les fourchettes de coût demeuraient très larges à l'époque de l'élaboration des dossiers.

L'incertitude portant sur le coût des réaménagements n'a pu être que partiellement réduite. Des évaluations complémentaires s'avèrent nécessaires au vu des résultats des expérimentations conduites par TDF. Les modalités du financement des réaménagements peuvent néanmoins être envisagées dès à présent.

1. Le principe d'un paiement des réaménagements des fréquences par les éditeurs de la TNT

L'utilisation des fréquences constitue, en vertu de la loi, un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat. Dans le cas de l'audiovisuel, les fréquences sont utilisées à titre gratuit, en mode analogique comme en mode numérique. Cette situation diffère de ce qui prévaut dans les autres zones du spectre, notamment en matière de télécommunications.

Sans remettre en cause cette gratuité, qui trouve sa contrepartie dans l'existence d'obligations d'investissement dans la production, il apparaît justifié que les éditeurs de la TNT supportent les conséquences des travaux nécessaires pour leur ménager une place dans le spectre.

La formule la plus naturelle et la plus simple consisterait à répartir ce coût à parts égales entre les chaînes.

2. Le Fonds de réaménagement du spectre est l'instrument le plus adapté

Le Fonds de réaménagement du spectre (FRS) est géré par l'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 relative à la réglementation des télécommunications. L'agence, en application du décret du 27 décembre 1996, évalue le coût de chaque opération de réaménagement du spectre, en établit un calendrier de réalisation, veille à sa mise en œuvre et en gère les crédits par l'intermédiaire du FRS.

Précisément conçu pour des opérations de ce type, le FRS a notamment été employé afin de préfinancer le coût du réaménagement des fréquences nécessaire à la mise en place de l'UMTS. L'attribution des licences s'est ainsi accompagnée du remboursement intégral par chaque opérateur de sa quote-part du coût du réaménagement préalablement effectué

S'agissant de la TNT, les 17 premiers réaménagements de fréquences sur 10 sites de la région de Rennes, pour un montant évalué à 2 millions d'euros, ont fait l'objet d'une convention entre l'agence et TDF. Le FRS est donc d'ores et déjà mis à contribution pour la TNT.

3. L'Etat peut assurer le préfinancement de la première tranche de réaménagements

Le degré d'implication financière de l'Etat dans le réaménagement des fréquences doit répondre à un équilibre entre, d'une part, la volonté de **donner un signal positif** sur la TNT et de ne pas dresser de barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs et, d'autre part, le souci de **ne pas peser trop lourdement sur le budget de l'Etat**, ni de prendre un engagement financier dont l'étendue serait incertaine.

La recherche de cet équilibre a conduit l'Agence nationale des fréquences à formuler une **proposition** selon laquelle l'Etat préfinancerait les quelque 500 premiers réaménagements, concernant 50 % de la population, pour un coût global estimé à 32 millions d'euros. Les quelque 1000 réaménagements suivants, nécessaires pour une diffusion de la TNT depuis les 110 principaux émetteurs du réseau hertzien, seraient assumés financièrement par les éditeurs, sans préfinancement. Un tel partage permettrait à l'Etat de prendre en charge l'avance d'environ **la moitié du coût global des réaménagements**²⁹.

Cette proposition, qui donne à l'Etat un rôle incitatif, sans qu'il se substitue aux opérateurs pour l'extension de la couverture, apparaît **équitable dans son principe**.

Le coût d'ensemble des réaménagements, tel qu'il peut être évalué aujourd'hui, dépasse par son **ampleur** toutes les précédentes interventions du FRS. De fait, les moyens du fonds sont aujourd'hui nettement en-deçà de ce que nécessiterait l'avance du coût total des opérations. Le fonds dispose en effet aujourd'hui d'environ 9,5 millions d'euros. Il est en attente de ressources supplémentaires à hauteur de 13,9 millions d'euros, provenant de créances sur des opérateurs de télécommunications. Il ne bénéficie en revanche d'aucun abondement budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2003. Le programme de dépenses pour 2003 s'établit à 6,3 millions d'euros.

En l'absence d'abondement budgétaire complémentaire, les **ressources du FRS disponibles en 2003** pour la TNT peuvent donc être estimées à **17,1 millions d'euros**.

La proposition de l'ANFR, compte tenu des éléments de calendrier prévisionnel présentés plus haut, impliquerait :

- une consommation des crédits disponibles sur l'exercice 2003, pour conduire les premiers réaménagements sur une partie des 24 premiers sites ;

²⁹ Ce résultat tient au fait que les coûts des opérations ne sont pas proportionnels au nombre de réaménagements (ils dépendent essentiellement de la population concernée) et que l'ANFR s'est fondée sur l'hypothèse d'un coût de 64 millions d'euros au milieu de la fourchette de coût global qu'elle a établie

un abondement budgétaire par les lois de finances pour 2004 et 2005, pour un total de **14,9 millions d'euros**, afin de mener les réaménagements suivants sur le reste des 24 premiers sites et les 5 sites suivants.

Compte tenu des incertitudes qui persistent quant au coût des réaménagements, **il est proposé que le Gouvernement fixe comme principe que son engagement se limitera à un préfinancement de 32 millions d'euros.**

S'agissant du **remboursement** des sommes avancées par le FRS, un bref moratoire pourrait se justifier au vu des dépenses de numérisation des émetteurs, qui commenceront à peser sur les éditeurs dès 2003. Quant à l'échelonnement du remboursement, une durée de cinq ans apparaîtrait raisonnable, avec des versements annuels égaux.

Le financement des tranches subséquentes de réaménagement se ferait directement par les éditeurs, par alimentation annuelle du FRS.

Le tableau ci-après résume les **flux financiers estimatifs** pour la période 2003-2008, tels qu'ils résultent du schéma esquissé et de l'étalement prévisionnel des réaménagements des 110 sites identifiés à ce jour.

Millions d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Financement FRS sur la base des ressources disponibles et des dotations budgétaires	17,1	10,0	4,9	0	0	0	32,0
Remboursements au FRS par les éditeurs de chaînes	0	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	32,0
Versements directs des éditeurs au FRS	0	0	6,0	10,0	10,0	6,0	32,0
TOTAL pour les éditeurs de chaînes	0	6,4	12,4	16,4	16,4	12,4	64,0
Milliers d'euros							
TOTAL par chaîne (sur la base de 30 chaînes)	0	213,3	413,3	546,7	546,7	413,3	2 133,3

Ces grands principes pourraient faire l'objet d'une disposition législative.

B. Le périmètre du service public

Le 16 avril 2002, le Gouvernement a confirmé au CSA sa demande d'attribution prioritaire de canaux sur la TNT au profit des chaînes de France Télévisions : diffusion intégrale et simultanée de France 2 et France 3, diffusion portée à vingt-quatre heures par jour pour France 5, qui partage aujourd'hui son canal avec ARTE. La demande concernait également la diffusion d'ARTE, elle aussi portée à vingt-quatre heures par jour, et celle de trois nouveaux services de France Télévisions. Si l'on ajoute la diffusion de la Chaîne parlementaire, c'est donc huit canaux qui seraient attribués au service public.

Le lancement de la TNT ne doit pas être regardé comme justifiant par lui-même une extension de l'offre de programmes de France Télévisions. Mais, si l'on se situe dans l'hypothèse d'une telle extension, elle implique au préalable une

réflexion approfondie sur l'ensemble de l'offre de publique. En d'autres termes, si la TNT permet la création de plusieurs chaînes publiques, celle-ci doit impérativement être conçue en fonction des missions générales assignées au service public et du rôle particulier attribué à chacune des chaînes existantes. Le souci de préserver la part d'audience du groupe ne saurait constituer en soi un motif suffisant de l'ouverture de nouvelles chaînes.

La question des **missions du service public** est l'une des plus lancinantes qui soient depuis l'apparition des chaînes privées en France. De nombreuses études, souvent de qualité, lui ont été consacrées. Mais, au-delà du rappel, presque incantatoire, de principes qui recueillent le plus large consensus, force est de reconnaître que leur traduction concrète dans les programmes reste l'objet de nombreuses interrogations. Comment dès lors justifier le lancement de chaînes nouvelles par un service public qui peine à identifier, d'une manière reconnue par tous, certains de ses programmes actuels ?

L'Etat, actionnaire de France Télévisions et responsable de ses cahiers des missions et des charges, et le groupe lui-même, doivent donc se fixer pour objectif de **clarifier, dans les prochains mois, ce que l'on attend, dans l'intérêt général, de France 2, de France 3 et de France 5**. C'est seulement au vu de ce réexamen qu'il deviendra possible de déterminer avec pertinence si la création de chaînes publiques diffusées sur la TNT est effectivement à même de répondre à des objectifs d'intérêt général et à la satisfaction des téléspectateurs. Toute autre démarche pourrait conduire à de graves échecs, sans même parler des risques de gaspillage des deniers publics.

En l'état actuel, quelques **observations** peuvent être présentées **sur les trois projets** élaborés par France Télévisions.

La **chaîne d'information continue** appelle des réserves. Certes, son schéma a été bien préparé. Mais le caractère tardif de son arrivée dans l'offre de programmes constitue pour elle un handicap certain. Le service public de la radio a eu l'ingénieuse idée de prendre l'initiative en lançant France Info il y a quinze ans ; le service public de la télévision est resté en retrait, malgré les possibilités ensuite offertes par le câble et le satellite. Créer aujourd'hui une chaîne publique en ce domaine ne s'impose pas à l'évidence, alors que des opérateurs privés ont pris le risque de s'engager, d'investir des sommes importantes sans d'ailleurs encore parvenir à l'équilibre d'exploitation, et alors que l'un d'entre eux détient une place reconnue. Certes, on peut faire valoir que les chaînes d'information existantes ne sont accessibles que par abonnement ; l'argument a sa valeur. Mais l'attente du public en ce domaine reste très difficile à mesurer et à apprécier ; il n'est pas sûr qu'il y ait place actuellement pour un programme supplémentaire, compte tenu par ailleurs de l'existence d'Euronews.

De surcroît, le coût de la chaîne envisagée par France Télévisions apparaît élevé, d'autant plus que certaines estimations sont sujettes à caution, notamment s'agissant des hypothèses de redéploiement de personnels et de l'importance des synergies au sein du groupe.

Enfin, une décision à cet égard ne peut être prise indépendamment du projet de **chaîne d'information internationale** dont l'étude vient d'être engagée. Cette chaîne permettrait de combler une lacune qui nuit à l'influence et au rayonnement de notre

pays dans le monde. Elle impliquerait probablement une participation de France Télévisions - aux côtés de Radio France Internationale et d'opérateurs privés - compte tenu de la capacité rédactionnelle du groupe et de son potentiel de production d'images. On peut se demander si elle n'aurait pas sa place naturelle dans l'offre de programmes publics en clair sur la TNT.

Quant au projet de **chaîne de rediffusion**, dont le concept a beaucoup évolué au cours des mois, il paraît aujourd'hui flou, sans exprimer une véritable ambition. Certes, l'étroitesse du second marché limite encore les possibilités d'amortissement des programmes de stock. L'ouverture de nouveaux écrans constitue, presque automatiquement, un moyen de l'améliorer. Il faut toutefois rappeler que :

- la rediffusion d'œuvres audiovisuelles est déjà très largement assurée, non seulement sur nombre de chaînes du câbles et du satellite, mais aussi sur les grands réseaux en clair aux heures de moindre écoute ;
- le secteur public télévisuel comporte déjà une chaîne, TV5, qui consacre une large part de sa grille à la rediffusion d'œuvres françaises et francophones.

Le projet de création de **huit chaînes numériques régionales** est incontestablement celui qui s'inscrit le mieux dans les potentialités offertes par la TNT. Tel qu'il est conçu, il suscite certaines interrogations, d'autant plus que la France a une expérience limitée de la télévision de proximité et que les exemples des télévisions régionales existant dans les pays européens ne sont pas tous transposables.

La carte des nouvelles chaînes est définie dans la perspective d'une couverture totale du territoire en conformité avec le découpage des directions régionales de France 3, ce qui est déjà en soi une source de rigidité. Si l'on peut comprendre que le souci de l'universalité du service public conduise à l'affichage d'une volonté de desserte de toute la métropole, il pourra y avoir un décalage, en certaines parties du territoire, entre le périmètre assigné à chaque chaîne et les réalités économiques, sociales et culturelles.

Par ailleurs, et même dans les régions dotées d'une forte identité, le besoin des téléspectateurs est avant tout celui de la proximité, notamment pour l'information. Satisfaire cette attente impliquera la multiplication des décrochages (France 3 comptera 47 pôles d'édition locale à la fin de 2002), ce qui serait très onéreux. Ainsi le schéma adopté laisse-t-il toute sa place à des télévisions locales privées (de ce point de vue, le projet de TNT ne doit pas conduire à différer le lancement, dans certaines grandes agglomérations, de télévisions analogiques qui pourraient servir de « marchepied » pour le numérique).

Sur l'articulation entre les chaînes régionales envisagées et les programmes régionaux diffusés aujourd'hui par France 3, les réponses apportées ne sont pas encore complètes. Le risque de « cannibalisation » en régime de croisière ne doit pas être sous-estimé. France Télévisions est consciente de ces contraintes. En l'état actuel, il faut approfondir les études et les réflexions.

Enfin, la proposition du groupe doit être réexaminée à la lumière du projet de décentralisation que vient de lancer le Gouvernement. Le rôle des collectivités

locales dans l'audiovisuel doit être aujourd'hui repensé. On peut imaginer que des expérimentations soient lancées dans ce domaine avec les collectivités qui y seraient particulièrement intéressées.

L'effort de créativité et de renouvellement est étroitement lié à la raison d'être de la télévision publique. Certains types de programmes, cherchant à bousculer la routine, le conformisme et l'habitude d'imitation, à s'adresser à de nouveaux publics, spécialement celui des enfants, des adolescents et des jeunes adultes, à susciter de nouveaux modes de consommation télévisuelle, devraient constituer pour l'opérateur public une priorité dont la TNT pourrait fournir l'occasion.

Dans l'immédiat, rien n'impose de modifier la demande d'attribution de trois canaux au profit de nouvelles chaînes du service public. Une décision définitive sur le nombre et l'affectation de ces canaux ne devra être prise qu'au vu des résultats des études et des réflexions qu'il est proposé de poursuivre.

Le délai nécessaire au lancement de la TNT permet d'effectuer, sans précipitation, ce travail d'approfondissement, indispensable à la définition de perspectives pertinentes de développement pour la télévision publique.

C. Les conditions de développement des télévisions locales

La question posée par le président du CSA est essentiellement relative au régime juridique applicable aux télévisions locales hertziennes. Elle ne concerne donc directement ni les décrochages locaux des chaînes nationales, ni les programmes régionaux et locaux de France 3, ni les canaux locaux du câble, même s'il faut naturellement veiller à la bonne articulation entre les règles régissant ces différentes formes de télévision locale.

Un premier sujet est relatif à la définition des « services à vocation locale », pour lesquels le CSA envisage de lancer un appel à candidatures au début de l'année 2003. L'interprétation de cette notion est sujette à discussion, notamment pour l'application des dispositions législatives dites « anti-concentration » et, plus particulièrement, dans le cas de la région parisienne. Elle mérite sans doute d'être précisée.

La réglementation régissant les télévisions locales hertziennes comporte déjà sur plusieurs points des dispositions différentes de celles qui sont applicables aux autres télévisions. Peut-être conviendra-t-il d'apporter certains compléments.

Ces questions seront évoquées dans le rapport complémentaire, qui abordera aussi les aspects relevant du décret en préparation sur les services locaux diffusés en numérique.

La question la plus sensible touchant au régime juridique des télévisions locales est celle d'une éventuelle abrogation de l'interdiction de la publicité télévisée en faveur de certains secteurs d'activité (cinéma, édition littéraire, presse et surtout distribution).

Il n'est guère contestable que l'interdiction frappant la distribution constitue aujourd'hui une entrave majeure à la création de télévisions locales, qu'il s'agisse de télévisions d'agglomération ou de télévisions de pays. Les difficultés d'exploitation rencontrées par celles qui existent aujourd'hui en sont l'illustration. Par ses caractéristiques, le secteur de la distribution serait en effet intéressé à consacrer une part de ses investissements publicitaires à des télévisions locales, sous des formes particulièrement adaptées à la nature de cette catégorie de médias.

Le présent rapport n'abordera pas ce sujet, malgré l'importance qu'il revêt au regard de la question posée par le CSA. En effet, à la suite de la mise en demeure adressée à la France le 13 mai 2002 par la Commission européenne, le Gouvernement a décidé, le 25 septembre, de procéder à une consultation des acteurs concernés (presse, radio, annonceurs, professionnels de la publicité, secteur de la distribution, professions du cinéma et de l'édition, autorités administratives indépendantes intéressées). Cette consultation sera conduite par la direction du développement des médias, avec l'appui de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

ANNEXES

Lettre de mission du Premier ministre

Liste des personnalités et organisations rencontrées

Éléments de calendrier prévisionnel

PERSONNALITES ET ORGANISATIONS RENCONTREES

Ministres

M. Jean-Jacques AILLAGON, ministre de la culture et de la communication

Direction du développement des médias : M. Alain SEBAN, directeur
Centre national de la cinématographie : M. David KESSLER, directeur général

M. Francis MER, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

M. Alain LAMBERT, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : M. Jérôme GALLOT, directeur général
Direction du budget
Direction de la prévision
Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes

Mme Claudie HAIGNERE, ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies

Parlementaires

M. Patrice MARTIN-LALANDE, député de Loir-et-Cher

M. Didier MATHUS, député de Saône-et-Loire

M. René GARREC, président de la commission des lois du Sénat, sénateur du Calvados

M. Michel PELCHAT, sénateur de l'Essonne

Conseil supérieur de l'audiovisuel

M. Dominique BAUDIS, président

MM. Francis BECK, Yvon LE BARS et Philippe LEVRIER, membres du Conseil

M. Laurent TOUVET, directeur général

Autorité de régulation des télécommunications

M. Jean-Michel HUBERT, président

MM. Christian BECLE, Jacques DOUFFIAGUES, Michel FENEYROL et Dominique ROUX, membres de l'Autorité

M. Jean MARIMBERT, directeur général

Association des maires de France

M. André LAIGNEL, secrétaire général

Agence nationale des fréquences

MM. Jean-Marc CHADUC, directeur général, et Dominique-Jean ROLFO, directeur

Entreprises

AB Groupe : M. Claude BERDA et Mme Michèle COTTA
Alcatel : M. Joseph CORNU
Antalis-tv : M. Xavier GOUYOU BEAUCHAMPS
Aqui-Tv : M. Jean-Pierre BOUYSSONNIE
Arte France : M. Jérôme CLEMENT
Canal + : MM. Xavier COUTURE et Marc-André FEFFER
CanalSatellite : Mme Isabelle PARIZE
Clermont 1ère : M. Jean-Pierre CAILLARD
Ebim S.A. : M. Alain LAPORTE
Endemol : M. Stéphane COURBIT
Eutelsat S.A. : M. Giuliano BERRETTA
Fagor France : M. Christian BIELECKI
Festival : Roger-André LARRIEU
FirstMark Communications France : M. Thierry MILEO
France Télévisions : MM. Marc TESSIER, Rémy PFLIMLIN, Ghislain ACHARD et Jean MINO
Groupe Bolloré : M. Philippe LABRO
Groupe JLA : M. Jean-Luc AZOULAY
La Chaîne parlementaire – Assemblée Nationale : M. Ivan LEVAĚ
La Chaîne parlementaire – Public Sénat : M. Jean-Pierre ELKABBACH
Lagardère Media : Mme Frédérique BREDIN
LCI : M. Jean-Claude DASSIER
Media Consulting Group : M. Paul-Hervé VINTROU
M6 : M. Nicolas de TAVERNOST
Netgem : M. Joseph HADDAD
Noos : M. Patrick LELEU
NRJ Group : M. Marc PALLAIN
Orange France : M. Didier QUILLOT
Pathé : M. Jérôme SEYDOUX
RFI : M. Jean-Paul CLUZEL
Socpresse : M. Patrice DUHAMEL
Studio Expand : M. Christian DUTOIT
TDF : M. Bruno CHETAÏLE
Télé Images : Mme Simone HARARI
Télévision locales développement : M. Louis-Bertrand RAFFOUR
TF1 : M. Patrick LE LAY
Tower Cast : M. Jacques ROQUES
TPS : M. Emmanuel FLORENT
TVPI : M. Michel LAMARQUE

Organisations professionnelles

Association des chaînes du câble et du satellite : M. Philippe CHAZAL
Association des villes pour le câble et le multimédia : M. Martial GABILLARD
Association pour la télévision numérique : M. Jérôme SEYDOUX
Association française des développeurs, éditeurs et fournisseurs de services en télévision interactive : M. Laurant WEILL
Association française des opérateurs de réseaux multiservices : M. Philippe BESNIER
Association française des producteurs de films et de programmes audiovisuels : M. Alain LAVALLE
Auteurs, réalisateurs, producteurs (L'ARP) : M. Pascal ROGARD
Chambre syndicale des producteurs et exportateurs de films français : M. Antoine de CLERMONT-TONNERRE
Comité Pourquoi ? : M. Jacques BILLE
Etats généraux de la création audiovisuelle : Mme Valérie PISTRE-SACQUIN
Fédération nationale des professionnels indépendants de l'électricité et de l'électronique : M. Jean-Louis BOSSARD
Musiques France Plus : M. Jacques BLACHE
Société des auteurs et compositeurs dramatiques : M. Olivier CARMET
Société des réalisateurs de films : Mme Michèle SOULIGNAC
Syndicat des industries de matériels audiovisuels électroniques : M. Richard GUILLOREL
Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication : M. Etienne ANDREUX
Syndicat interprofessionnel des radios et télévisions indépendantes : M. Philippe GAULT
Syndicat national des installateurs en distribution audiovisuelle : M. Jean-Pierre BRETON
Syndicat de la presse quotidienne régionale : M. Jean-Louis PREVOST
Syndicat des producteurs de films d'animation : M. Christian DAVIN
Syndicat des producteurs indépendants : M. Alain ROCCA
Syndicat des radios généralistes privées : M. Rémy SAUTTER
Union des annonceurs : M. Gérard NOEL
Union des producteurs de films : M. Alain TERZIAN
Union syndicale de la production audiovisuelle : M. Jacques PESKINE
Union des télévisions locales de pays : M. Gérard BAUMEL
Union des télévisions locales de service public : M. Jean-Michel LE GUENNEC

Organisations syndicales

CFDT Radio Télé
Syndicat national de la radio télévision CGT
Syndicat national FO radio télévision
Fédération de la communication CFTC
Syndicat national des personnels de la communication et de l'audiovisuel CFE-CGC
Syndicat national des journalistes

Autres personnalités

M. Laurent BENZONI

Mme Catherine CLEMENT

M. Bernard DENIS-LAROQUE

M. Roland FAURE

M. David FLINT, président de l'Australian Broadcasting Authority

M. Christian PHELINE

M. Philippe-Olivier ROUSSEAU

M. Philippe SAHUT D'IZARN

M. Antoine SCHWARZ

M. Dominique WOLTON