



15.2.2000  
DAJ/PG/mtp

## **Commentaires de l'UER sur le réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications**

### **Résumé**

L'Union Européenne de Radio-Télévision, en tant que la plus grande association professionnelle de radiodiffuseurs<sup>1</sup>, apprécie l'opportunité de commenter les initiatives proposées dans le "Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications". De manière générale, l'UER soutient les objectifs politiques sous-tendant les propositions faites par la Commission, et en particulier les bénéfices attendus pour tous les citoyens et consommateurs. Dans certains cas, l'UER suggère toutefois d'autres moyens pour atteindre ces objectifs.

#### ***La distinction entre la réglementation des infrastructures et celle des contenus transportés***

L'UER soutient fermement la distinction retenue par la Commission - entre les infrastructures de communication et le contenu transporté sur ces infrastructures - comme un fondement de la réglementation à venir.

Le fait d'avoir des réglementations différentes couvrant les aspects liés aux infrastructures/transmissions et les aspects de contenu ne devrait pas être interprété, toutefois, comme une complète séparation des deux. Une coordination des cadres réglementaires est nécessaire pour prendre en compte les nombreux liens entre le contenu et le transport, en particulier en ce qui concerne l'accès au contenu. La réglementation des infrastructures de communication doit ainsi garantir que les réseaux continuent à remplir leur fonction vitale de distribution des médias audiovisuels et autres contenus.

Une stratégie horizontale de réglementation des infrastructures de communication comporte certains avantages sur les plans de la neutralité technologique et de la convergence. Comme la Commission elle-même le reconnaît, une telle stratégie horizontale est cependant lourde

---

<sup>1</sup> L'UER compte 69 membres actifs au total, principalement des radiodiffuseurs de service public, répartis dans 50 pays (Europe de l'Ouest et de l'Est, Afrique du Nord, et Moyen-Orient). L'Union compte également 48 membres associés répartis dans 30 pays.

de conséquences et, dès lors, une attention toute particulière est requise, en particulier s'agissant de l'application aux réseaux "de radiodiffusion" (terrestres, par satellite ou par câble) de règles élaborées pour les télécommunications. Certaines questions qu'une telle application horizontale suscite sont abordées sous les points suivants, en particulier en matière d'accès et de fréquences.

### ***L'accès des fournisseurs de contenu aux réseaux et aux passerelles***

De manière générale, l'UER soutient le choix de maintenir et de développer des règles d'accès définies *ex ante* en complément du droit général de la concurrence. De telles règles garantiront le plus haut niveau de sécurité juridique, à condition toutefois que les exigences suivantes soient rencontrées :

- Puisque l'accès des fournisseurs d'accès aux consommateurs finals dépend de plus en plus de l'accès aux "passerelles numériques" liées aux décodeurs/boîtiers uniques ("set-top boxes"), une définition générique doit en être donnée dans la directive, de même qu'une liste non exhaustive des passerelles déjà connues, telles que les systèmes d'accès conditionnels (CAS), les interfaces de programmes d'applications (API), etc.
- Le régime des seuils de parts de marché paraît peu approprié à des marchés aussi dynamiques que la télévision numérique, sur lesquels les positions de marché peuvent apparaître et évoluer très rapidement. Le système proposé doit être simplifié.
- Des règles spécifiques à la télévision numérique doivent être maintenues le temps nécessaire à la mise en place d'une véritable concurrence, et ce afin de garantir l'accès ouvert et l'interopérabilité (voir la section relative au développement de la télévision numérique).

L'UER attend cependant des propositions plus précises de la part de la Commission avant de procéder à une analyse définitive.

### ***Le développement de la télévision numérique***

Dans le secteur de la télévision, il ne s'agit pas encore, malheureusement, de parfaire les conditions de concurrence, mais simplement de rendre possible une concurrence effective entre les plates-formes. Le marché de la télévision numérique, soumis à des normes propriétaires, ne s'est en effet pas développé de manière ouverte ou interopérable, et le risque existe de répéter cette erreur pour la nouvelle génération de décodeurs. Or, les plates-formes de télévision numérique ont le potentiel d'entrer relativement rapidement dans la quasi-totalité des foyers d'Europe, et de se positionner comme alternative concurrentielle des autres infrastructures, pour la fourniture de services interactifs et pour le commerce électronique. Une telle perspective exige cependant une politique plus ambitieuse de la part de la Commission.

Pour la nouvelle génération de décodeurs (MHP, etc.), une double stratégie devrait dès lors être suivie :

- A court terme, les règles d'accès équitables, raisonnables et non discriminatoires doivent être étendues à l'ensemble des interfaces propriétaires et outils d'adaptation ("authoring tools") essentiels des plates-formes de télévision numériques (CAS, API, voie de retour, métadata, etc.). Ceci implique, d'une part, l'obligation d'octroyer des licences à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires et, d'autre part, la publication d'informations adéquates sur l'ensemble des normes techniques propriétaires essentielles (CAS, API, voie de retour, métadata, etc.), le tout en temps utile. De plus, "l'interopérabilité fonctionnelle" volontaire, c'est-à-dire l'accord volontaire sur les fonctions de base supportées par la nouvelle génération de décodeurs, devrait être encouragée.
- A long terme, l'utilisation de normes ouvertes encouragera le développement des nouveaux services et du commerce électronique par la voie de la télévision. Ceci implique :
  - la possibilité, au cas où le marché ne réussirait pas à s'accorder sur l'utilisation de normes ouvertes spécifiées au plan européen, de rendre leur usage obligatoire à travers l'Europe ;
  - un calendrier de migration vers l'utilisation de décodeurs fonctionnant selon ces normes ouvertes ;
  - la maintenance et l'évolution des normes dans un forum ouvert suivant le même effort de normalisation ;
  - la faculté, en tout cas, qu'une autorité nationale de régulation (ANR) encourage ou rende obligatoire l'utilisation par les opérateurs relevant de sa compétence, de normes ouvertes spécifiées au plan européen.

L'interopérabilité des systèmes d'accès conditionnel reste une question spécifique, qui n'a pas été résolue de manière satisfaisante par la directive 95/47/CE. Sans interopérabilité dans ce domaine, la solution MHP sera incomplète, et l'objectif d'un marché ouvert pour la télévision numérique ne sera pas atteint. Seule l'interface commune (IC), telle que normalisée par l'ETSI, évitera l'actuelle compartimentalisation verticale des marchés.

Idéalement, l'inclusion de l'IC dans les décodeurs pour la télévision numérique, de même que son utilisation par les fournisseurs de services devraient devenir obligatoires au niveau européen. Si ceci n'est pas possible politiquement, les ANRs doivent conserver le pouvoir de rendre l'IC obligatoire pour les opérateurs relevant de leur compétence, de manière à pouvoir atteindre des objectifs légitimes d'intérêt général.

#### ***L'accès des consommateurs et des citoyens au contenu***

L'UER soutient fermement l'idée de maintenir la garantie d'accessibilité universelle à certains contenus que constituent les règles de must-carry. Ceci devrait être d'ailleurs moins lourd à

supporter par les opérateurs dans l'environnement numérique, où la question de la capacité devient moins contraignante. Dans une approche plus horizontale de la réglementation, il pourrait même devenir nécessaire d'envisager l'accessibilité universelle de certains services de contenu sur tout réseau et plate-forme clés.

Par ailleurs, l'accroissement du nombre de chaînes et de services implique également que les services publics, auxquels les consommateurs ont contribué financièrement (en règle générale, par le biais de la redevance), soient identifiables et accessibles rapidement par le biais des systèmes de navigation (guides électroniques de programmes (GEP), navigateurs intégrés dans les systèmes chez les consommateurs, etc.).

### *La gestion du spectre des fréquences*

L'UER partage le souci d'une utilisation du spectre aussi efficace que possible, tenant compte de la diversité de l'utilisation du spectre. Etant donné le grand nombre de questions restées, à ce stade, sans réponse, l'UER soutient la création d'un groupe d'experts de la politique des radiofréquences, notamment pour clarifier les questions d'efficacité ou de tarification, au regard de la diversité des intérêts concernés. A ce stade, les autres propositions de la Commission (adjudications, marchés secondaires, licences paneuropéennes) paraissent à tout le moins prématurées.

\*\*\*

## Sommaire

Introduction.....	1
1. La distinction entre la réglementation des infrastructures de communication et celle des contenus transportés .....	2
2. Une structure réglementaire horizontale.....	3
3. L'accès des fournisseurs de contenu aux réseaux et aux passerelles .....	4
4. Le développement de la télévision numérique .....	6
5. L'accès des citoyens et des consommateurs au contenu .....	9
6. La gestion du spectre des fréquences de radiocommunication .....	10

\*\*\*

### *Introduction*

L'UER apprécie l'opportunité de commenter les initiatives proposées dans le "Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications". De manière générale, l'UER tient d'ailleurs à exprimer son soutien quant aux objectifs politiques sous-tendant les propositions faites par la Commission. Selon celle-ci, il existe trois objectifs politiques centraux : "promouvoir et soutenir un marché européen ouvert et concurrentiel pour les services de communication", "consolider le marché européen dans un environnement convergent", et "travailler au profit du citoyen européen".

Il est compréhensible que des questions aussi importantes que le droit de la concurrence ou l'achèvement du marché intérieur soient mentionnées ici, puisqu'elles peuvent être considérées comme des pierres angulaires de la construction de l'Union européenne. Comme il sera expliqué ci-dessous, il est cependant discutable que ces objectifs puissent être réellement mis en œuvre, à l'égard des marchés de la télévision numérique, sans s'en prendre aux marchés verticaux fermés et aux normes propriétaires.

Quoi qu'il en soit, l'UER tient à mettre particulièrement l'accent sur l'objectif consistant à travailler au bénéfice de tous les citoyens européens. En effet, si le cadre réglementaire approprié est mis sur pied, celui-ci ne contribuera pas seulement au bien-être de l'économie européenne. A travers l'accessibilité universelle de la gamme de services de contenu la plus large possible, c'est la participation cohésive de tous à la société de l'information qui est encouragée, ainsi que la liberté d'expression et d'information, la diversité culturelle et même le pluralisme.

### *1. La distinction entre la réglementation des infrastructures de communication et celle des contenus transportés*

Le principe d'une approche réglementaire distinguant la réglementation des infrastructures de communication et celle des contenus transportés sur ces infrastructures est important. L'UER salue le fait que cette approche ait désormais été reconnue comme un fondement de la réglementation à l'avenir.

L'UER comprend celle-ci comme une distinction entre la réglementation des infrastructures de communication, y compris les services de transmission, et la réglementation des services qui sont transportés sur les réseaux de communication, notamment les services qui transmettent des médias au public<sup>2</sup>.

Le fait d'établir une distinction réglementaire entre les infrastructures de communication et la fourniture de contenu ne doit cependant pas être interprété comme une séparation complète entre les deux aspects. Les infrastructures de communication ne peuvent ainsi être proprement réglementées sans prendre en compte le rôle des réseaux dans la distribution des services de contenu<sup>3</sup>. Celui-ci peut être expliqué comme suit.

Premièrement, les services de contenu ne peuvent développer leur pleine valeur, et partant les opportunités offertes par la convergence, que si chacun y a accès. Or, les médias électroniques sont entièrement dépendants de la distribution via les réseaux de communication. Certains de ces réseaux (émetteurs de radiodiffusion terrestre, réseaux de télévision par câble) ont même été créés dans ce seul but. Dès lors, une approche horizontale de la réglementation des réseaux de communication ne peut dans un même temps supprimer une telle vocation, et refuser de prendre la responsabilité de garantir la distribution au public, par le biais des infrastructures de communication, de la gamme la plus large possible de médias audiovisuels et autres médias électroniques.

Deuxièmement, il faut noter que, aujourd'hui et dans un avenir prévisible, les diverses infrastructures de communication ne sont pas simplement interchangeables du point de vue du consommateur ou citoyen.

Enfin, les programmes de service public occupent une situation particulière, dans la mesure où ils sont souvent sujet à des exigences de couverture universelle, que ce soit en télévision hertzienne gratuite ou sur le câble. En d'autres mots, le consommateur ou citoyen a un droit d'accès à ces programmes. La conséquence en est que les radiodiffuseurs fournissant un tel contenu doivent voir leurs programmes distribués par tous les moyens de distribution (par voie terrestre, par satellite et par câble).

---

<sup>2</sup> Dans sa réponse d'avril 1998 au Livre vert sur la convergence, l'UER a expliqué en détail les différences entre le droit de la radiodiffusion/des médias et le droit des télécommunications.

<sup>3</sup> Ce besoin de coordination vaut également dans le sens inverse, dans la mesure où la réglementation des médias audiovisuels doit prendre en compte les moyens de distribution (par exemple en ce qui concerne la protection des mineurs).

Le rapport entre le contenu et les infrastructures se pose sans doute de la manière la plus claire en termes d'accès au contenu : must-carry, navigateurs, guides électroniques de programmes (GEP), interfaces de programmes d'application (API), etc. Ainsi, par exemple, les règles de must-carry pèsent bien sur les opérateurs de réseaux câblés, mais visent en réalité à permettre l'accès universel des spectateurs à certains contenus qui sont transportés sur ces réseaux. De même, les API sont considérés par la Commission comme des "services associés" à l'infrastructure, mais leur capacité (ou non) à recevoir plusieurs GEP posent des problèmes importants en termes de politique éditoriale, voire de pluralisme<sup>4</sup>. Par exemple, une étude réalisée pour la Commission, et rappelée dans les récentes Conclusions du Conseil sur la protection des mineurs, recommande d'utiliser les GEP comme support des systèmes de contrôle parental, tout en insistant sur la nécessité d'une multiplicité de l'offre de tels systèmes<sup>5</sup>.

## *2. Une structure réglementaire horizontale*

Sans entrer dans le détail, on s'accorde à dire que l'approche réglementaire en matière d'infrastructures de communication est susceptible de devenir plus horizontale. En d'autres termes, dans des situations objectivement similaires, les opérateurs devraient être traités sur un pied d'égalité, quelle que soit l'infrastructure, puisque ces infrastructures deviennent de manière croissante substituables entre elles, du fait de la libéralisation et, surtout, de la convergence technologique. Ce principe qui consiste à rationaliser les règles applicables est le bienvenu, en particulier afin d'augmenter la lisibilité du cadre réglementaire et d'éviter les discriminations entre les plates-formes et les technologies qui les sous-tendent (principe de neutralité technologique).

En comparaison, une approche plutôt verticale est applicable au contenu, ce qui permet une prise en compte des caractéristiques des services, telles que, par exemple, la spécificité des médias audiovisuels (communication au public) par rapport aux services interpersonnels comme la banque à domicile ou la messagerie électronique<sup>6</sup>.

En vertu de ce principe de réglementation horizontale, la Commission entend que le cadre réglementaire des infrastructures de communication soit unique : toutes les infrastructures de communication (PSTN, CATV, réseaux satellites de télécommunication ou de radiodiffusion, réseaux hertziens terrestres) seraient en principe soumises aux mêmes règles.

---

<sup>4</sup> Voir la Communication de la Commission du 14 décembre 1999 sur la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique, COM(1999)657.

<sup>5</sup> Parental Control Systems in Digital Television, Université d'Oxford, 1999 ; Conclusions du Conseil, du 17 décembre 1999, sur la protection des mineurs compte tenu du développement des services audiovisuels numériques, JOCE No C 8, 12 janvier 2000.

<sup>6</sup> Une telle approche laisserait également une marge de différenciation entre différents types de médias audiovisuels (radio, télévision, télétexte, vidéo à la demande), en conformité avec une approche graduelle (voir la réponse de l'UER d'avril 1998 au Livre vert sur la convergence).

Il reste que des raisons objectives peuvent justifier, ou rendre nécessaires, des règles spécifiques à un type de réseau particulier. La Commission indique elle-même que la préférence donnée aux autorisations générales, par rapport aux autorisations spécifiques, ne vaudra pas dans le cas de ressources rares telles que les fréquences de radiocommunication. Or, d'autres éléments de fait pourraient devoir être pris en compte : la possibilité de réception mobile ou non associée à certains réseaux ; leur portée essentiellement nationale ou internationale, etc. Sans entrer dans le détail des questions qui sont abordées plus loin dans le document de la Commission (licences, accès et interconnexion, fréquences), l'UER tient à signaler que ces éléments pourraient justifier des règles spécifiques et, partant, empêcher le déploiement purement horizontal du cadre réglementaire.

Comme la Commission elle-même le reconnaît, une telle stratégie horizontale est lourde de conséquences, et dès lors, une attention toute particulière est requise, en particulier s'agissant de l'application aux réseaux "de radiodiffusion" (terrestres, par satellite ou par câble) de règles édictées pour les télécommunications. L'application aux réseaux hertziens terrestres du système de licence des télécommunications en donne une illustration.

L'UER note ainsi que l'octroi de licences aux radiodiffuseurs n'est pas concerné par le Réexamen 1999 en ce qui concerne les dispositions relatives à la teneur des transmissions. Il semble toutefois judicieux, à ce stade, de clarifier la nature des licences des radiodiffuseurs. Tout d'abord, la licence de radiodiffusion couvre dans la plupart des cas la fourniture de services de programmes ("services de contenu") via un ou des moyen(s) de distribution déterminé(s) : le réseau hertzien terrestre, le câble, le satellite. Deuxièmement, dans le cas de la radiodiffusion terrestre, l'octroi de la licence ira souvent de pair avec l'assignation de fréquences terrestres. Dans le cas de la radiodiffusion de service public, la question comporte encore un élément supplémentaire, dans la mesure où l'octroi des fréquences correspond à l'exigence légale de couverture universelle. Enfin, une autre autorisation sera généralement nécessaire pour établir et exploiter un réseau d'émetteurs.

Dans ce contexte, l'exigence d'une licence séparée pour l'infrastructure n'a de sens que si elle ne concerne que l'autorisation d'établir et d'exploiter un réseau d'émetteurs. De plus, ceci ne devrait pas avoir de conséquence sur la propriété des réseaux d'émetteurs. Par ailleurs, l'UER soutient fermement l'idée d'un régime transitoire (si nécessaire) avancée par la Commission. Ceci permettrait, en particulier, de prendre en compte les investissements faits par les radiodiffuseurs.

### ***3. L'accès des fournisseurs de contenu aux réseaux et aux passerelles***

Des règles d'accès définies *ex ante* restent préférables au seul droit de la concurrence. Celles-ci fournissent un meilleur outil pour garantir le plus haut niveau de sécurité juridique, ce que souhaite d'ailleurs la Commission. Ceci profitera à toutes les parties concernées, tout en

permettant le développement des services et des marchés au profit des consommateurs. Pour en arriver là, les conditions suivantes doivent cependant être remplies :

- a) Premièrement, la problématique des passerelles numériques doit être abordée de manière appropriée dans ces nouvelles règles d'accès. Les passerelles numériques résultent principalement de l'utilisation de technologies logicielles ou matérielles numériques intégrées ou liées à des décodeurs numériques/boîtiers uniques. Parmi celles-ci, on retrouve : les systèmes d'accès conditionnel (CAS), les interfaces de programmes d'application (API)<sup>7</sup>, les guides électroniques de programmes (GEP) et autres systèmes de navigation<sup>8</sup>. De nouvelles passerelles apparaissent également, telles que la voie de retour (pour les services interactifs), les métadonnées (c'est-à-dire l'information sur le contenu), et les systèmes de gestion de la mémoire dans les enregistreurs vidéo personnels (personal video recorders, PVRs).

En l'absence de systèmes ouverts et d'une réglementation effective garantissant un accès raisonnable, la partie (par exemple, un groupe verticalement intégré) qui détient le contrôle de passerelles numériques peut abuser de son pouvoir, soit pour limiter la fourniture de contenus par d'autres fournisseurs de contenu, ou bien pour rendre cette fourniture trop difficile ou trop coûteuse. Cette partie peut dès lors bloquer ou restreindre l'accès des consommateurs à une grande variété de programmes et de services, les empêchant du même coup de tirer les bénéfices attendus par tous.

Une définition de ces passerelles, qui puisse inclure les systèmes à venir, devrait être reprise dans la future directive, ainsi qu'une liste non exhaustive des passerelles déjà connues. Il reviendrait aux autorités nationales de réglementation (ANR) de la mettre en œuvre si nécessaire, c'est-à-dire d'évaluer le pluralisme et la concurrence, et de définir les marchés en questions ou encore la position des opérateurs sur ces marchés. Il paraît en effet judicieux de se reposer davantage sur les ANR des télécommunications ou de l'audiovisuel (ou, si nécessaire, sur les autorités chargées de la concurrence). Ceci correspondrait aux différences dans le développement des marchés nationaux. Pour les questions de contenu (GEP, etc.), les ANR de la radiodiffusion semblent d'ailleurs les mieux placées. Ceci implique cependant des moyens suffisants, tant financiers qu'humains, ainsi que des pouvoirs effectifs.

- b) Deuxièmement, la sécurité juridique sera inévitablement menacée si les questions de parts de marchés deviennent le centre de débats longs et coûteux. Le système envisagé de trois seuils (position normale, position significative impliquant l'obligation de négocier, et position dominante exigeant la satisfaction de toute demande raisonnable d'accès) semble ne pas convenir aux marchés de la télévision numérique. La télévision numérique et, plus généralement, le secteur des communications se développent à un

---

<sup>7</sup> En bref, l'API est un logiciel qui détermine l'apparence des services fonctionnant sur un récepteur ; en particulier, il supporte les fonctions, de GEP, de texte ou les fonctions interactives.

<sup>8</sup> Le navigateur de base est actuellement entendu comme le système qui permet l'accès des téléspectateurs aux programmes et services disponibles via les boîtiers décodeurs uniques ou les récepteurs numériques intégrés.

rythme tel que des positions de marché peuvent apparaître très rapidement, que les avantages de premier entrant peuvent rapidement être transformés en position dominante, et que les définitions de marché seront dès lors très fluides. Une réglementation de l'accès qui dépend de cette série de tests de puissance de marché risque bien d'être inefficace, ce qui aurait des conséquences très graves, tant pour la concurrence que pour l'accès garanti à certains contenus radiodiffusés.

- c) Troisièmement, s'agissant de la télévision numérique, les règles d'accès ne peuvent être entendues dans un sens trop strict. Quel que soit le cadre choisi - une extension de la directive 95/47/EC ou une directive générique sur l'accès, plusieurs conditions doivent en effet être réunies pour garantir un accès véritablement équitable et non discriminatoire à ces passerelles numériques. Etant donné les liens étroits entre les questions d'accès et la normalisation en matière de télévision numérique, ces conditions sont explicitées sous le point relatif au développement de la télévision numérique ci-dessous.

L'UER attend cependant de la part de la Commission des propositions plus précises avant de procéder à une analyse définitive.

#### ***4. Le développement de la télévision numérique***

L'UER partage de manière générale l'opinion de la Commission, selon laquelle une approche plus large de la réglementation doit être adoptée, qui tienne compte des nouvelles passerelles numériques telles que les API et les GEP.

La plupart des commentateurs s'accordent à dire que la clef du développement de la télévision numérique, en tant que marché de masse ouvert et, partant, en tant que plate-forme alternative pour des services nouveaux et convergents, dépend d'un accès ouvert et d'une interopérabilité entre les éléments essentiels des décodeurs. L'importance de l'accès ouvert et de l'interopérabilité est particulièrement grande pour la télévision numérique, étant donné la concentration très forte des marchés de la télévision et de la télévision payante numériques. Ceci favorise l'émergence de positions dominantes au début du développement de la télévision numérique, qu'il sera très difficile de supprimer ensuite, et qui entraînent de sérieux risques non seulement pour la concurrence mais également pour le pluralisme. Les risques pour la concurrence résultant du contrôle des passerelles numériques ont été correctement analysés par la Commission dans les affaires de concentration Bertelsmann/Kirch/Premiere<sup>9</sup> et Deutsche Telekom/BetaResearch<sup>10</sup>, et devraient être reflétés de manière complète dans le Réexamen des communications.

---

<sup>9</sup> Décision du 27 mai 1998, Affaire No IV/M.993, JOCE No L 53/1, 27 février 1999.

<sup>10</sup> Décision du 27 mai 1998, Affaire No IV/M.1027, JOCE No L 53/31, 27 février 1999.

L'UER tient à ajouter que, au-delà de ces considérations, l'accès ouvert et l'interopérabilité garantiront un espace audiovisuel véritablement non fragmenté, dans lequel les normes propriétaires ne constitueront plus les limites d'un environnement soi-disant "sans frontières". Ceci contribuerait également à la liberté d'expression, telle que prévue à l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, tout en permettant le pluralisme et la diversité culturelle.

S'agissant de la manière d'atteindre cet objectif, la Commission semble privilégier une stratégie de "wait-and-see", confiante dans le succès de la norme ouverte MHP en cours de développement par le DVB. Un simple regard vers le passé prouve pourtant qu'une telle stratégie est malheureusement insuffisante.

Le marché de la télévision numérique ne s'est pas développé d'une manière ouverte. Des normes propriétaires empêchent les plates-formes de télévision numérique de se faire concurrence entre elles, sur les contenus offerts, et de faire concurrence aux autres plates-formes. Les coûts d'adaptation (authoring, etc.) des contenus sont trop élevés. Les consommateurs eux-mêmes sont réticents à investir dans un système déterminé, puisqu'ils seront, de facto, prisonniers de ce système incompatible. En bref, cette situation a ralenti le développement de la télévision numérique, des nouveaux services interactifs et du commerce électronique.

Ceci est dû en grande partie au fait que des normes ouvertes n'ont pas vu le jour, et que l'interface commune (IC) n'est quasiment pas utilisée pour les CAS existants. Si l'interface commune avait été adoptée par tous les acteurs du marché, les chances de se voir développer un marché de récepteurs ouvert auraient été bien plus grandes.

Ces éléments mènent à la conclusion que des mesures spécifiques sont indispensables pour ouvrir le marché des décodeurs numériques (notamment les décodeurs numériques intégrés - idTV), pour encourager l'interopérabilité entre plates-formes et, partant, pour instaurer la concurrence sur ces marchés à court et long termes.

Pour la prochaine génération de décodeurs, une double stratégie devrait dès lors être suivie. A court terme, des règles d'accès équitables devraient être garanties, et "l'interopérabilité fonctionnelle", encouragée :

- Des règles d'accès équitables signifient un ensemble de règles, basées sur la Directive sur les normes de télévision, qui prévoient l'accès équitable, raisonnable et non discriminatoire à toutes les interfaces propriétaires et outils d'adaptation ("authoring tools") essentiels utilisés dans les systèmes de télévision numérique qui sont nécessaires pour accéder au consommateur final. Cela implique ce qui suit :

- L'obligation d'octroyer des licences à des conditions équitables, raisonnables, et non discriminatoires, ainsi que la publication d'informations doivent couvrir toute la gamme de ces normes techniques propriétaires essentielles, telles que le CAS, l'API, la voie de retour, les métadatas.
  - Deuxièmement, la quantité d'informations doit être suffisante pour permettre le développement de services concurrentiels prenant en compte toutes les potentialités techniques de la passerelle en question.
  - Troisièmement, cette information doit être fournie en temps utile, c'est-à-dire aussitôt que possible, de manière à pouvoir développer sans retard des services en rapport avec les facilités utilisées sur le marché.
- L'interopérabilité fonctionnelle signifie un accord volontaire de tous les acteurs du marché sur les fonctions essentielles qui doivent être supportées par les systèmes produits (par exemple : ce système supportera-t-il des services de télétexte ?).

Cependant, ce système d'accès est relativement lourd pour les opérateurs, ne garantit pas l'interopérabilité au profit des consommateurs et, dès lors, n'est pas suffisant à long terme. L'objectif ultime doit être, en effet, de faire en sorte que des normes ouvertes soient élaborées, normalisées et utilisées autant que possible. Ceci garantira l'ouverture et l'interopérabilité de manière plus complète et plus sûre pour les fournisseurs de contenu, et de manière moins lourde pour les opérateurs. Surtout, l'utilisation de normes ouvertes permettra, comme c'est le cas pour Internet, le développement rapide des nouveaux services et du commerce électronique par la voie de la télévision, à laquelle la quasi-totalité de la population a accès dès aujourd'hui. La concurrence ne serait plus empêchée, les consommateurs ne seraient plus liés à une plate-forme, les coûts d'adaptation (authoring) seraient réduits.

Pour toutes ces raisons, trois éléments doivent guider la politique communautaire dans le domaine, en complément des mesures de court terme susmentionnées :

- La faculté, dans le cas où le marché ne réussirait pas à s'accorder sur l'utilisation de normes ouvertes, de pouvoir rendre leur usage obligatoire au niveau européen. Il ne s'agit pas, pour l'Union européenne, de choisir une norme déterminée, ce qui semble aujourd'hui politiquement difficile (malgré le succès de normes telles que le GSM). Il s'agit simplement d'exiger que le marché, progressivement, utilise des normes ouvertes standardisées au niveau européen (il ne faut pas oublier que d'autres normes que la MHP existent au plan mondial, et il y a d'ailleurs d'autres candidats pour l'API commun). Il reste à prouver que le système de listes de normes ONP publiées au JOCE et, éventuellement, rendues obligatoires, peut offrir une solution efficace et rapide pour la télévision numérique. Il semble, à tout le moins, que le groupe de haut niveau pour la communication pourrait intervenir sur ce plan.

- La Commission devrait aussi prévoir un calendrier de migration vers l'utilisation de décodeurs fonctionnant selon les normes ouvertes. Par exemple (si le processus de spécification de la MHP et sa normalisation par l'ETSI réussissent) :

<i>MIGRATION</i>	<b>Aujourd'hui</b>	<b>2002-3</b>	<b>2010</b>
<b>Normes</b>	Propriétaire	MHP + plug-in propriétaire	MHP

- Ceci ne devrait cependant en aucun cas empêcher qu'une ANR encourage ou rende obligatoire, pour les opérateurs relevant de sa compétence, l'utilisation de normes ouvertes spécifiées au niveau européen. Ceci correspond d'ailleurs à la diversité du développement de la télévision numérique selon les Etats (cf. l'exigence d'ouverture édictée en Allemagne).

Etant donné l'importance des services payants dans l'environnement numérique et la nécessité, pour certains radiodiffuseurs, de limiter par le chiffrement l'étendue géographique de certains services gratuits pour des raisons liées aux droits d'auteurs, l'accès conditionnel constitue une question d'importance croissante. La plate-forme commune européenne (MHP) sera incomplète, et l'objectif d'un marché ouvert ne sera pas atteint, s'il n'y a pas d'interopérabilité entre les systèmes d'accès conditionnel.

Malheureusement, ni la solution Multicrypt ni Simulcrypt, proposées toutes deux par le DVB, n'ont pénétré le marché de manière suffisante. En l'absence d'une norme européenne commune pour l'accès conditionnel, la meilleure solution est l'interface commune (IC) telle que normalisée par l'ETSI, tant pour les consommateurs que pour la concurrence ou pour le pluralisme des médias. Si les opérateurs n'adoptent pas cette solution volontairement, d'autres mesures sont nécessaires, en particulier dans le cas où certains opérateurs détiennent de fortes positions de marché. Cela, seul, permettra le développement d'un marché ouvert (horizontal) et évitera l'actuelle compartimentalisation (verticale) des marchés.

Idéalement, l'inclusion de l'IC dans les décodeurs pour la télévision numérique et son utilisation par les fournisseurs de services devraient devenir obligatoires au niveau européen. Si ceci n'est pas possible politiquement, les ANRs doivent conserver, pour atteindre des objectifs légitimes d'intérêt général, le pouvoir de rendre l'IC obligatoire pour les opérateurs relevant de leur compétence<sup>11</sup>.

### ***5. L'accès des citoyens et des consommateurs au contenu***

L'accessibilité universelle à la gamme la plus large possible de services de contenu est d'une importance cruciale. Le rôle de l'Europe dans la société de l'information dépend de la richesse du contenu à disposition des consommateurs et citoyens européens.

<sup>11</sup> Ainsi les autorités de la radiodiffusion suisses ont-elles récemment refusé l'octroi d'une licence à Teleclub (une filiale du Groupe Kirch) pour son projet de service numérique, au motif que celle-ci souhaitait utiliser un boîtier décodeur qui ne disposait pas d'une Interface Commune permettant de recevoir les autres services cryptés.

L'accessibilité universelle de certains contenus, et en particulier des services des radiodiffuseurs de service public, au profit de l'ensemble des consommateurs constitue l'objectif principal des règles d'accès dites de "must-carry". La Commission a rappelé récemment la valeur de cet objectif d'intérêt général<sup>12</sup>. Si l'objectif sous-jacent concerne en premier lieu le contenu, il se traduit en termes d'obligations à charge de certains opérateurs de réseau (ces règles correspondent d'ailleurs, dans une certaine mesure, à l'obligation de couverture universelle à charge de certains radiodiffuseurs pour ce qui concerne la radiodiffusion hertzienne terrestre, et auxquels sont octroyées pour ce faire les fréquences nécessaires).

L'UER soutient fermement l'idée de maintenir ces garanties d'accessibilité, qui seront d'autant plus nécessaires à l'avenir, au même titre que le maintien de la spécificité des tâches et fonctions spécifiques des services publics de radiodiffusion. En effet, l'offre globale, ouverte et foisonnante des services rend plus difficile la garantie d'une politique nationale ou européenne de maintien de la qualité ou d'autres obligations de contenu, qui pourrait d'ailleurs pénaliser les Européens face aux non-Européens. Il faut ajouter que, eu égard au principe de proportionnalité, les règles de must-carry seront moins lourdes à supporter pour les opérateurs dans l'environnement numérique, où la question de la capacité devient moins contraignante.

En conformité avec l'approche plus horizontale de la réglementation, il pourrait même devenir nécessaire de considérer l'extension ou l'adaptation des règles de must-carry à d'autres réseaux clés. L'accessibilité universelle de certains contenus ne devrait-elle pas être garantie au moins sur chaque plate-forme importante? Dans une "société de l'information", d'autres services publics d'information ou d'éducation ne pourraient-ils pas bénéficier de règles plus ou moins adaptées d'accès universel ?

En tout état de cause, le développement du nombre de chaînes et de services implique également, au-delà de leur simple présence sur certaines plates-formes, que les programmes et services des services publics soient faciles à trouver et accessibles rapidement par les GEP (voir également la Communication sur la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique). Il ne faut pas perdre de vue, dans ce contexte, que le consommateur contribue financièrement (généralement par le biais de la redevance) à l'existence et au fonctionnement des services publics, et s'attend dès lors légitimement à pouvoir, s'il le souhaite, y accéder facilement.

## **6. *La gestion du spectre des fréquences de radiocommunication***<sup>13</sup>

De manière générale, l'UER partage le souci de la Commission de garantir une utilisation aussi efficace que possible des ressources rares que constituent les fréquences de

---

<sup>12</sup> Voir la récente Communication du 14 décembre 1999 sur la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique (COM(1999)657).

<sup>13</sup> De manière préliminaire, il faut regretter que, sur ce point en particulier, la Commission ne reflète malheureusement pas souvent dans son analyse les résultats de la consultation ayant suivi le Livre vert sur la politique de gestion du spectre. L'UER renvoie à sa propre réponse au Livre vert pour de plus amples développements sur la politique du spectre.

radiocommunication. Ceci sera d'autant plus indispensable que le nombre d'applications candidates aux fréquences sera important, et ce, dans tous les secteurs concernés.

Par exemple, en ce qui concerne le secteur de la radiodiffusion, l'importance de la radiodiffusion pourrait s'accroître dans l'environnement numérique. Il faut insister, à cet égard, sur le fait que la transmission terrestre des services de radiodiffusion restera importante dans l'environnement numérique. Le numérique terrestre comporte des caractéristiques et avantages que ne fournissent pas le câble ou le satellite. Un système de distribution terrestre décentralisé procure une garantie de sécurité (par exemple, dans le cas d'une panne de satellite) et offre de plus grandes possibilités pour les services, ou les fenêtres de programmes, desservant les communautés régionales ou locales. Et, ce qui est peut-être encore plus important, il permet la réception via les récepteurs portables et mobiles. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que, dans un avenir prévisible, le secteur de la radiodiffusion, qui atteint la quasi-totalité des citoyens européens, aura des besoins importants en termes de fréquences, ne fut-ce que parce qu'il faudra diffuser en parallèle programmes analogiques et numériques, jusqu'au jour où l'analogique sera définitivement abandonné.

Ceci étant dit, beaucoup de questions demeurent ouvertes, par exemple sur la notion d'efficacité mentionnée plus haut, au vu de la diversité des intérêts en jeu. La Commission reconnaît que d'autres questions, telles que celles soulevées par la tarification, doivent être clarifiées préalablement. Il est étonnant, dès lors, que la Commission soutienne une méthode particulière de tarification et d'attribution des fréquences (à savoir l'adjudication ou mise aux enchères), et encourage les Etats à adopter un tel système (alors même que la notion d'adjudication n'est pas comprise de la même manière dans les différents Etats membres). De même, il est paradoxal de voir la Commission plaider unilatéralement pour la création de marchés secondaires des fréquences. Au demeurant, l'UER tient à rappeler la position exprimée lors de la consultation à ce sujet, et qui est partagée par la plupart des acteurs de ces marchés, à l'exception de certains opérateurs de télécommunications mobiles : de manière générale, le système en place est satisfaisant.

En d'autres mots, l'adjudication n'est pas une solution miracle, et ce pour deux raisons. Premièrement, c'est le consommateur qui paiera la facture de l'augmentation des tarifs entraînée par l'utilisation de la mise aux enchères. Deuxièmement, un tel système instaure une barrière à l'entrée au détriment des nouveaux opérateurs, ce qui risque de freiner la concurrence et l'innovation. Une réserve générale a d'ailleurs été exprimée par le Parlement européen dans le cadre de son avis sur le Livre vert sur la convergence (Résolution du 22 octobre 1998).

Par ailleurs, en ce qui concerne spécifiquement la radiodiffusion, un système d'adjudication ne convient pas vraiment, car il ne permet pas de prendre en compte les objectifs d'intérêt général tels que le pluralisme, la diversité culturelle ou le service public, ou de reconnaître la spécificité des médias audiovisuels. Il ne faut pas oublier que, dans ce secteur, les fréquences sont assignées "intuitu personae" et sur une base nationale. (C'est d'ailleurs pour les mêmes raisons que l'exclusion des fréquences d'un schéma d'autorisations générales, exprimée par la Commission, doit être soutenue fermement.)

Le même raisonnement vaut pour les marchés secondaires de fréquences. Comment la prise en compte des objectifs susmentionnés pourrait-elle être garantie si les fréquences, une fois assignées, pouvaient faire l'objet d'une cession libre ? (Dans le même ordre d'idées, le principe d'une licence paneuropéenne, en particulier au profit d'opérateurs satellites, nécessite un examen préalable qui, semble-t-il, n'a pas encore été réalisé.)

Au vu des incertitudes mentionnées ci-dessus et du manque de consensus sur des questions aussi importantes que l'adjudication, il faut soutenir l'initiative de créer le "Groupe d'Experts de la Politique du Spectre Radioélectrique". Ce Groupe devrait être mis en place dans les limites indiquées dans la Communication, sans toutefois que cela mène à un niveau supplémentaire de décision dans une matière essentiellement gérée par les Etats en fonction de normes principalement mondiales<sup>14</sup>. Outre l'échange d'informations entre les autorités et les acteurs concernés, un tel groupe pourrait aider à développer la réflexion sur ces questions, d'une part, et pourrait contribuer à favoriser l'uniformité des positions des Etats membres au sein enceintes internationales (CMR, UIT), d'autre part.

Les autres propositions faites par la Commission au sujet du spectre apparaissent pour le moins prématurées.

---

---

<sup>14</sup> Il est d'ailleurs réducteur de parler d'absence de débat politique au sein de la CEPT et des Etats (que ce groupe d'experts viendrait alors opportunément combler sur le plan de l'Union européenne).