



EUROPEAN BROADCASTING UNION

Legal Department

UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION

Département juridique

30.4.1998

DAJ

mc/pg/sl

**REPONSE DE L'UER
AU LIVRE VERT SUR
LA CONVERGENCE**

AVRIL 1998

Résumé

LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION : DE LA RARETÉ DES FRÉQUENCES A LA RARETÉ DU CONTENU ET DE L'ACCÈS A L'AUDIENCE ?

La convergence n'affecte pas la distinction fondamentale entre la fourniture de contenu et la retransmission technique ou, en d'autres termes, entre les questions de contenu et l'infrastructure de distribution. Les deux aspects doivent être examinés séparément et impliquent une approche réglementaire différente.

1. Contenu

Le contenu est l'élément-clé dans un environnement convergent, en termes tant économiques que sociétaux. Une société de l'information sans contenu socialement pertinent ne serait pas digne de ce nom. Les utilisateurs, en tant que consommateurs et citoyens, n'accepteront de nouveaux services ou de nouveaux appareils techniques (tels que les boîtiers décodeurs) que si ceux-ci leur permettent d'avoir accès à un contenu intéressant.

- Le contenu doit être varié pour répondre tant à l'intérêt du plus grand nombre qu'à celui des diverses minorités. Il doit, autant que possible, être de (haute) qualité. Un tel contenu constitue un bien ("merit good") que, du moins dans un environnement de radiodiffusion en clair, le marché ne peut fournir de lui-même. En théorie, les contraintes du "merit good" pourraient, au moins dans une certaine mesure, être résolues dans un environnement payant. Toutefois, cela pose le problème encore plus fondamental des nantis ("haves") et des non-nantis ("have-nots") de la société de l'information.
- La mission de la radiodiffusion de service public couvre exactement ce type de programmation, et le financement public de la radiodiffusion de service public continue d'être le meilleur moyen d'assurer que cette programmation sera réellement produite et qu'elle sera disponible pour chaque membre de la société de l'information. Plus les audiences se fragmentent, plus le financement public de la radiodiffusion de service public sera nécessaire pour garantir la production d'un tel contenu.
- Le rôle que la radiodiffusion de service public est appelé à jouer dans ce domaine ne devrait que prendre de l'importance car, dans un environnement de concurrence mondiale, les possibilités pour les législateurs de faire appliquer des réglementations "positives", relatives au contenu, à l'égard des opérateurs commerciaux, ne cesseront de se limiter. Cela s'applique à la radiodiffusion traditionnelle et, encore plus, aux nouveaux services en ligne pour lesquels l'application de réglementations "négatives" relatives au contenu devient d'ores et déjà compliquée.
- Le contenu qui est intéressant, pertinent et important pour la société dans son ensemble (les "événements majeurs") doit continuer d'être disponible pour l'ensemble de la population, par le biais de la radiodiffusion en clair atteignant la partie la plus grande possible de la population.

II

- Le contenu doit respecter la dignité humaine et d'autres droits fondamentaux et valeurs sociales. Pour garantir que des matériels non appropriés, et notamment la pornographie et autres matériels incitant à la haine raciale, ne soient pas communiqués au public, des réglementations dites "négatives" relatives au contenu demeureront nécessaires. En appliquant de telles réglementations à un ensemble de nouveaux services multimédias en ligne, les caractéristiques de ce service doivent être respectées. Ceci impliquera une approche graduée qui tienne compte de facteurs tels que le caractère public (à savoir la possibilité d'accès pour le public) des services, la pertinence du contenu (en termes culturels, politiques et sociaux) ainsi que l'importance du contrôle effectif des consommateurs (par le biais de systèmes de filtrage).
- Pour qu'il y ait diversité du contenu, résultat d'un véritable pluralisme de l'opinion, il faut, en premier lieu, qu'il existe une diversité des sources de programmes ou que l'accès aux matériels de programmes ne soit pas indûment restreint. La concentration horizontale, et notamment la concentration croisée des médias (télévision/radio/édition), constitue une menace sérieuse à cet égard. Toute aussi sérieuse est la menace d'intégration verticale du côté de la fourniture des programmes, à savoir lorsqu'un radiodiffuseur ou autre prestataire de services de programmes détient ou contrôle simultanément une agence de droits sportifs, une agence de publicité, une agence de films, une société importante de production de télévision ou de films, une grande société de production de phonogrammes, un club de football ou d'autres sports, ou, en fait, une combinaison et un ensemble de ces éléments. La "mondialisation" ne peut pas servir d'excuse valable, pas plus que le droit de la concurrence ne peut apporter de remède approprié (spécifique aux médias) à cet égard.
- Les archives des radiodiffuseurs publics contiennent des quantités considérables de productions radio et télévision d'une valeur inestimable, reflétant le patrimoine audiovisuel de l'Europe, unique en son genre. Sous réserve d'une aide législative pour obtenir les droits liés au droit d'auteur, les radiodiffuseurs publics pourraient mettre ces matériels à la disposition de la société de l'information par le biais des nouvelles chaînes et méthodes de communication ouvertes par la convergence. Sinon, ...
- Enfin, la fourniture de contenu ne doit pas être gênée indûment, voire même rendue impossible, du fait de certaines mesures proposées (telles que l'extension du droit de reproduction) ou du fait que d'autres ne sont pas envisagées (telles que l'introduction d'une exemption pour la reproduction accessoire ou la limitation du droit des producteurs de phonogrammes de livraison à la demande en relation avec les productions radio ou TV) dans le domaine de la législation sur le droit d'auteur.

2. Accès à l'audience

L'accès à l'audience est le pendant indispensable au contenu. Même le meilleur contenu est inutile si les fournisseurs de contenu se voient refuser l'accès à l'audience ou si l'audience (ou du moins une partie substantielle de celle-ci) est dans l'impossibilité de trouver le contenu qui est disponible.

III

- L'interopérabilité des systèmes techniques est d'une importance majeure dans tous les domaines de la convergence technologique. L'interopérabilité devrait permettre aux téléspectateurs d'accéder à tous les services de radiodiffusion grâce à un seul boîtier décodeur. Et cela devrait leur permettre, s'ils le souhaitent, d'accéder chez eux à la gamme la plus large possible de services multimédias interactifs par le même terminal à domicile.
- Les points d'accès numériques (systèmes d'accès conditionnel, GEP, API, etc.) ouvrent ou bloquent la porte d'accès d'un radiodiffuseur à l'audience. A défaut de systèmes ouverts et d'une réglementation efficace garantissant la non-discrimination, les contrôleurs des points d'accès sont, de fait, en mesure de menacer sérieusement le pluralisme des médias et la concurrence. Il s'agit de l'un des défis les plus importants en matière de réglementation, situés au carrefour des télécommunications, de la radiodiffusion et de l'informatique.
- La concentration verticale du côté de la distribution des programmes, à savoir lorsqu'un radiodiffuseur ou autre prestataire de services de programmes détient ou contrôle des répéteurs satellites, des réseaux d'émetteurs terrestres, des systèmes de câblodistribution, des services multiplex ou des fournisseurs de points d'accès numériques, risque de provoquer de graves contraintes et inconvénients en matière de concurrence pour les autres fournisseurs de programmes qui souhaitent atteindre l'audience qu'ils visent.
- Les radiodiffuseurs peuvent jouer un rôle majeur en préparant le public en général à la société de l'information et en lui permettant d'utiliser les nouveaux outils d'information et de communication. L'éducation (notamment en ce qui concerne la partie "moins jeune" de la population) est une condition indispensable pour que chacun puisse s'y retrouver dans la complexité technique et qu'il puisse trouver les programmes de son choix. Tant que ce résultat n'est pas garanti, le public est en droit d'attendre que lui soit accordé automatiquement un accès prioritaire (ou du moins un accès aisé et direct) à ceux des programmes qui, par l'étendue et la qualité de leur contenu, servent de point de référence à toute la population.

Pour les membres de l'UER, la convergence et, en particulier, la société de l'information qui devrait résulter de la convergence, constituent un défi et offrent des possibilités positives. Toutefois, pour éviter des conséquences prévisibles et indésirables, et pour développer et promouvoir les conséquences souhaitées, il faudra une réglementation qui aborde les problèmes spécifiques de la fourniture de contenu ainsi que, séparément, ceux de l'infrastructure technique et ceux de la concurrence, et qui soit placée au niveau géographique approprié.

Les membres de l'UER sont déterminés à jouer un rôle actif dans la société de l'information et en faveur de celle-ci, en fournissant un contenu socialement pertinent et en le mettant à disposition de l'audience, par le biais des chaînes et autres moyens les mieux appropriés existant à un moment donné dans un environnement de plus en plus convergent.

Table des matières

Résumé.....	1
Table des matières.....	i
Questions du Livre vert et réponses	
Question 1	1
Convergence au niveau technologique	1
Point de départ : portée du phénomène de la convergence	1
De nombreux mécanismes de distribution en concurrence... et plusieurs facteurs de succès	1
Il n'existe pas de recette universelle certaine de succès pour les nouveaux systèmes de distribution multimédias	2
La convergence des terminaux	3
Le phénomène de la convergence se produit-il au niveau de l'industrie, des services et du marché ?	4
Niveau de l'industrie : intégration verticale et alliances plutôt que convergence	4
Le contenu et les marchés : diversification et complémentarité plutôt que convergence	4
Diversification	5
Complémentarité plutôt que convergence des services	5
Les effets de la convergence se font-ils déjà ressentir dans les entreprises et dans notre vie quotidienne?	5
Question 2	6
Notions économiques de base sur la radiodiffusion	7
Effet potentiel de la convergence et de la mondialisation sur l'économie sous-jacente.....	8
Effets de la loi du marché sur les marchés.....	8
Dans un environnement convergent, la radiodiffusion de service public et une politique forte en faveur de la production européenne devront être renforcées.	9
Impact potentiel sur l'emploi, l'éducation, la formation et la façon de travailler	10
Le 5e programme-cadre.....	11
Question 3	11
Remarques préliminaires	11
Portée limitée de l'analyse réglementaire du Livre vert.....	12
A. Facteurs importants à l'égard du contenu.....	13
La disponibilité d'un contenu diversifié constitue le véritable défi.....	13
La diversité culturelle et les forces du marché : des relations difficiles	13
Régionalisation et mondialisation : un nouvel équilibre est nécessaire	14
Numérisation et concentration des médias	15
B. Facteurs importants en matière d'infrastructure et d'accès.....	15
L'interopérabilité : la clé de la convergence	15
Goulots d'étranglement : de la rareté de fréquences aux points d'accès numériques	15
Question 4	16
Des cadres juridiques différents pour des objectifs différents	16
Approche en trois couches : droit des médias, droit des télécommunications et droit de la concurrence	16
La raison d'être du droit des médias et de la radiodiffusion.....	17
Raison d'être du droit des télécommunications	19
Raison d'être du droit de la concurrence	19
Question 5	21
A propos des définitions.....	21
La distinction fondamentale entre contenu et transport reste valable	21
Nécessité accrue d'une différenciation.....	22
Le phénomène de convergence exigera-t-il l'adaptation des approches existantes ou l'adoption de nouvelles approches pour les questions spécifiques qui se posent ?	23

Accès au marché et autorisation	23
Accès au réseau, systèmes d'accès conditionnel et autres goulots d'étranglement.....	24
Accès au contenu	27
Tarification	27
Quels devraient être les objectifs de la normalisation ?.....	27
La convergence exigera-t-elle des changements dans la gestion des fréquences, en particulier pour l'arrêt des émissions analogiques ?	28
Questions liées au spectre des fréquences	28
Le passage des services analogiques aux services numériques radio/TV	28
Quid de la protection des consommateurs ?	29
Tout comme la protection des individus et de l'intérêt public, la protection des consommateurs est un souci majeur.....	29
Question 6	30
La convergence remet-elle en cause la manière dont sont réalisés les objectifs d'intérêt général ?	30
Une approche axée sur la notion de service universel serait-elle plus appropriée ?	31
Le financement public	32
Question 7	33
Déréglementation et droit de la concurrence au cas par cas : la solution ?.....	34
Nouvelle législation sur les communications: une autre recette miracle ?	35
Adaptation des cadres réglementaires existants et meilleure coordination.....	35
Question 8	36
Mondialisation et valeurs européennes.....	36
Des normes mondiales.....	37
Pays d'Europe centrale et orientale	37
Question 9	38
Principes proposés.....	38
Adapter les réglementations des trois couches (médias, télécommunications et concurrence) afin d'y intégrer de manière appropriée les nouveaux services et marchés	39

Questions du Livre vert et réponses

Question 1

"Question 1 : Nature et impact de la convergence aujourd'hui

Le chapitre I souligne la nature même du phénomène de convergence ainsi que les développements du marché, de la technologie et les enjeux politiques pour l'Europe qui y correspondent.

- (A) Tandis que la convergence a déjà lieu au niveau technologique, jusqu'à quel point, et à quelle vitesse a-t-elle également lieu au niveau du marché, des services et de l'industrie ?
- (B) Les effets de la convergence se font-ils déjà ressentir dans les entreprises et dans notre vie quotidienne ? Si c'est le cas, de quelle manière ?"

Convergence au niveau technologique

Point de départ : portée du phénomène de la convergence

La convergence porte essentiellement sur une série de développements techniques liés à la production et à la distribution de données sur des réseaux, à savoir la numérisation et la compression. En bref, dans un environnement convergent, on peut utiliser divers réseaux et plates-formes indépendamment les uns des autres pour transporter des contenus de formes diverses.

La radiodiffusion numérique et l'Internet semblent désormais former les "piliers" actuels de la société de l'information. Au cours des années à venir, ils pourront se combiner tant en ce qui concerne la distribution (services de radiodiffusion fournis par l'Internet, services Internet radiodiffusés) qu'en termes d'équipements terminaux (radio/TV sur les PC multimédias, Internet sur le téléviseur). Des combinaisons sont également possibles au niveau des services ; les radiodiffuseurs peuvent, par exemple, proposer des liens entre programmes de télévision et l'Internet, et notamment leurs propres sites web.

De nombreux mécanismes de distribution en concurrence... et plusieurs facteurs de succès

La convergence donnera lieu à de nombreux mécanismes de distribution qui seront en concurrence pour attirer l'attention du public :

- Radiodiffusion par voie hertzienne à destination des téléviseurs ;
- Services Internet pour les PC ;

- Radiodiffusion par voie hertzienne vers les PC : cartes PC de réception de télévision (déjà sur le marché) permettant également de nouvelles formes de services multimédias radiodiffusés ;
- Accès TV à l'Internet : boîtiers décodeurs spéciaux pour accéder à l'Internet avec un téléviseur standard (tel que WebTV) ;
- Distribution radiodiffusée de l'Internet : services compatibles avec l'Internet utilisant la capacité en surplus de la chaîne radiodiffusée ; ceux-ci pourraient être améliorés avec la télévision numérique, la DAB ou les chaînes DVB thématiques ;
- Radiodiffusion par l'intermédiaire de l'Internet : de nombreux radiodiffuseurs et d'autres entités utilisent déjà l'Internet pour proposer des services sonores et vidéo limités.

Le succès sur le marché de la consommation dépendra, entre autres, des éléments suivants :

- le contenu (quantité et qualité)¹ ;
- les caractéristiques ;
- la facilité d'utilisation ;
- le coût de l'équipement ;
- le coût d'utilisation.

Il n'existe pas de recette universelle certaine de succès pour les nouveaux systèmes de distribution multimédias

Pour réussir l'introduction d'une nouvelle technologie, il faut conjuguer les forces de la technologie, de l'infrastructure et du contenu. L'importance du contenu est particulièrement grande et doit se mesurer en fonction de la différence entre le nouveau service et ce qui est déjà disponible. La réussite de l'Internet est due à son contenu et à une infrastructure à faible coût.

Pour réussir dans des zones géographiques différentes, même en Europe, des formules différentes peuvent s'avérer nécessaires, parce que les contenus locaux déjà disponibles, et les infrastructures localement disponibles, seront différents. Ainsi, peut-on dire que, dans l'ensemble, les Européens du Nord utilisent plus facilement l'écrit pour leurs loisirs que les Européens du Sud. Il existe également des différences considérables dans les infrastructures disponibles de distribution des systèmes interactifs, dans les tarifs téléphoniques, etc.

Pour réussir dans un environnement national ou local donné, des formules différentes peuvent s'avérer nécessaires, puisque dans une société donnée, des comportements distincts émergent à l'égard des médias. Ainsi, on a récemment déterminé quatre groupes d'utilisateurs, qui présentent des comportements différents à l'égard des médias, à savoir les chercheurs, les personnes pressées par le temps, les personnes intéressées par les loisirs, et les amateurs de micro-informatique. Chacun de ces groupes peut être plus ou moins attiré par les services interactifs.

¹ Voir également l'étude LSE (London School of Economics) de 1996 sur la convergence, qui mentionne les facteurs de succès suivants : la demande des consommateurs, le coût, la réputation du fournisseur, la capacité d'intégrer la technologie, la réalisation d'économies d'échelle, les normes facilitant le développement de produits compatibles (et cela développera, à son tour, la concurrence, menant au succès).

Il y a plusieurs technologies possibles pour introduire "la télévision interactive" dans son sens le plus large. On ne peut pas prédire avec certitude laquelle réussira. Le mieux que l'on puisse faire actuellement (ou à tout autre moment dans un contexte d'évolution technologique rapide) est d'identifier la technologie qui semble présenter les plus grandes chances de succès.

Pour réussir, un système interactif devra attirer une audience d'une certaine importance ; il doit être intéressant pour au moins l'un des groupes d'utilisateurs susmentionnés et, de préférence pour plusieurs de ces groupes.

A cet égard, on peut noter la popularité croissante des sites web qui présentent un contenu "de marque" (chaînes TV, stations de radio, presse, etc.) ainsi que la popularité croissante de la technologie dite "push", qui permet la présélection d'informations sur Internet qui seront ensuite envoyées automatiquement à l'utilisateur. Ceci rapproche l'Internet du modèle de la radiodiffusion, individualisé pour chacun. Les services qui ont probablement le plus de chances de réussite pourraient être ceux qui attirent et exploitent les contenus et les capacités de distribution en ligne de la radiodiffusion et de l'Internet.

On peut envisager un monde futur où l'Internet servira pour la vidéo à la demande. Toutefois, les connexions téléphoniques actuelles sont tout juste suffisantes pour acheminer de courts clips vidéo. Il faudra plusieurs années avant que la télévision de qualité VHS soit disponible sur l'Internet. Le débit binaire nécessaire pour une vidéo de qualité VHS est d'environ 1 Megabit par seconde, soit à peu près trente fois plus que le débit actuel dans la plupart des connexions Internet à domicile.

Quoi qu'il en soit, Il n'existe aucune recette universelle de succès pour les nouveaux systèmes de distribution multimédias. La même technologie DVB-S, introduite en Allemagne, en France et en Italie, a connu des degrés très divers de succès. Alors que la technologie était la même, l'infrastructure utilisée et le contenu (par rapport à celui qui était déjà disponible) étaient différents. En outre, les préférences des publics de diverses parties d'Europe risquent bien d'être différentes. L'introduction d'une nouvelle technologie doit être examinée du point de vue du contenu, de la technologie et de l'infrastructure, et non pas uniquement en termes de technologie.

La convergence des terminaux

Il est moins certain qu'il y ait convergence des terminaux (entre téléviseurs, PC et téléphone) ; les écrans du salon ("couch viewing") et les écrans du bureau ("desk viewing") demeureront des formes distinctes de comportement en matière de communication. Les PC s'utilisent en mode "visionnement de près" ("lean-forward"), alors que téléviseurs s'utilisent en mode "visionnement de loin" ("lean-back").

	<i>PC</i>	<i>TV</i>
distance de visionnement	-distance de visionnement = environ 1,5 fois la hauteur d'écran	-distance de visionnement = entre 6 à 10 fois la hauteur d'écran
aspect social	-activité solitaire	-souvent partagée avec d'autres personnes
caractère	-interactif	-passif

Le phénomène de la convergence se produit-il au niveau de l'industrie, des services et du marché ?

Niveau de l'industrie : intégration verticale et alliances plutôt que convergence

La convergence technologique n'implique pas que l'industrie elle-même convergera. Des sociétés souhaitent sans doute former des alliances² avec d'autres acteurs ; ces derniers peuvent opérer soit au même niveau (tels que des exploitants de réseaux qui tentent d'effectuer des économies d'échelle), soit à d'autres niveaux (alliances verticales entre ayants droit et/ou producteurs et/ou distributeurs, par exemple). Toutefois, c'est plus la mondialisation que la convergence qui risque d'avoir des répercussions sur le nombre des acteurs indépendants.

En particulier, il se peut que l'intégration verticale semble attrayante et ce, pour plusieurs raisons. Très souvent, les fabricants et détaillants essaient de faire en sorte que le développement et la promotion d'un ensemble de produits ou services aillent de pair. Une autre raison semble être que les entreprises souhaitent diversifier leurs risques dans un environnement hautement dynamique. Dans cette mesure, on peut dire que c'est plus la diversité que la convergence qui a des répercussions sur les entreprises. Toutefois, il se pourrait également que les alliances verticales soient destinées à exercer sa puissance ou à fermer le marché, et soient alors indésirables dans une économie de marché³. C'est particulièrement le cas lorsque le contrôle s'étend aux points d'accès numériques ("digital gateways") et autres goulots d'étranglement (voir ci-après). L'intégration verticale représente un défi pour les autorités chargées de la concurrence.

Le contenu et les marchés : diversification et complémentarité plutôt que convergence

L'évolution technologique n'implique pas, en tant que telle, que les services de contenu convergeront. D'un point de vue purement économique, il se pourrait, au contraire, que les prestataires de services diversifient les produits ou les services.

² Au sens le plus large du terme.

³ Voir l'étude LSE précédemment mentionnée sur la convergence, destinée à la DG IV, 1996.

De nombreux marchés de la radiodiffusion demeureront géographiquement fragmentés en fonction des préférences et des langues nationales ou régionales. Ils pourront même se fragmenter en raison du développement des services payants en marché de masse.

Diversification

Les chaînes de télévision ne seront plus des services "autonomes". Elles feront partie d'une offre globale de services audiovisuels au public ("bouquets"), à savoir : des services traditionnels et interactifs ; des services généralistes, thématiques ou en ligne (avec guide électronique de programmes) ; des services comprenant des images, du son et des données ("multimédias"). D'ores et déjà, les sites web de la BBC, de la ZDF ou de l'ORF sont parmi les plus visités dans leur pays, voire, en ce qui concerne la BBC, dans l'Europe entière.

Complémentarité plutôt que convergence des services

Les nouveaux services interactifs seront, dans une large mesure, complémentaires aux services de radiodiffusion traditionnels. Les services de radiodiffusion constituent probablement la plate-forme de lancement la plus importante pour les nouveaux services de la société de l'information. Dans de nombreux programmes, tels que les manifestations sportives, les documentaires, les actualités, la publicité, etc., des services d'information complémentaires seront fournis ainsi qu'une véritable interactivité.

Ainsi, dans le cadre de plusieurs projets de programmes éducatifs, l'Internet fait déjà partie intégrante du service, c'est-à-dire que des sites web ou le courrier électronique sont utilisés dès les premiers stades de la création. Le projet de coproduction "Economics"⁴ de l'UER en est un exemple. L'interactivité permet également à des tiers d'intervenir dans le processus de communication, comme dans le cas d'évaluateurs de programmes audiovisuels de formation.

Les effets de la convergence se font-ils déjà ressentir dans les entreprises et dans notre vie quotidienne ?

La convergence, entendue comme une série de développements techniques, a eu jusqu'à présent les effets limités des marchés dits émergents. L'offre de télévision numérique elle-même n'est d'ailleurs pas une réalité dans tous les pays d'Europe, et la pénétration de l'Internet est encore limitée, bien que sa croissance est impressionnante.

Si l'on prend le point de vue du consommateur, d'une part, celui-ci commence à ressentir les effets de l'évolution technique - si du moins il y a accès, dans la mesure où ses loisirs se répartissent, grâce à l'offre de bouquets numériques et l'accès à Internet, sur une gamme plus large de sources de distribution de médias et multimédias. En conséquence, et à la même condition, l'offre quantitative de services disponibles s'élargit également.

⁴ "Economics" est une série de documentaires portant sur des questions économiques. Elle devrait être disponible l'année prochaine.

Par ailleurs, le budget du consommateur investi dans ces services s'avère globalement plus important, dans la mesure où, dans de nombreux cas, l'accès à ces nouveaux services est payant : connexion à Internet, télévision à péage.

Du point de vue des entreprises, d'autre part, l'offre commerciale de masse de produits réellement pré-convergeants, quant à elle, est rare : publicité interactive (sur le bouquet numérique français TPS), téléchargement de logiciels sur le bouquet Canalsatellite Numérique (service "C:"),... Les services de type VOD, par exemple, sont par contre toujours au stade expérimental.

Quant aux effets de l'évolution technologique sur les entreprises elles-mêmes, on peut constater que les réseaux et le multimédia deviennent pour certaines des outils de commerce électronique, et, pour beaucoup, un outil de communications à l'intérieur et aussi à l'extérieur des entreprises (video-conférence, etc.), ce qui peut affecter profondément les modes de travail et d'organisation.

Question 2

"Question 2 : L'impact socio-économique de la convergence ainsi que son impact sur les entreprises et le consommateur

Le chapitre II montre quel est l'impact potentiel que la convergence peut avoir sur la société, l'emploi, la croissance et la compétitivité des entreprises en Europe ainsi que la méthode d'accès à un éventail de services, d'informations et de divertissements.

- (A) La convergence aura-t-elle un impact significatif sur la création d'emplois, ainsi que sur la formation dans l'Union européenne ? Comment la convergence est-elle susceptible d'influencer notre façon de travailler ? Ces effets seront-ils équitablement répartis entre les différents pays de la communauté ?
- (B) Quels effets les développements actuels sont-ils susceptibles d'avoir sur les télécommunications, les médias et les secteurs des TI, en termes d'économie de ces secteurs, des services offerts et de qui fournira vraisemblablement ces services ?
- (C) Quels sont les signes de changement en Europe dans les manières dont on accède aux services, à l'information, au divertissement et à la culture dans la vie privée et dans la vie professionnelle ? Quelles sont les conséquences qu'auront la pénétration des PC, l'utilisation d'Internet et la pénétration des TV sur l'adoption de nouveaux services et qu'y a-t-il lieu (éventuellement) de faire pour surmonter de faibles niveaux de pénétration d'ordinateurs multimédias et d'utilisation d'Internet ?
- (D) A la lumière des positions exprimées dans le document de travail publié par la Commission sur le V^{ème} Programme Cadre, quels types de projets de RDT communautaire devraient être lancés dans le cadre de la convergence ?"

Notions économiques de base sur la radiodiffusion

Puisqu'il semble que le présent Livre vert repose sur des réflexions économiques (prévisions de croissance, développement de nouveaux marchés, concurrence, etc.), il est utile d'examiner les notions de base du secteur de la radiodiffusion avant d'analyser les effets potentiels du processus de "convergence", sans parler des possibles implications réglementaires.

La valeur du secteur de la radiodiffusion est estimée à 58 milliards d'Ecus, soit 0,8 du PIB de l'UE (contre 2,7 % pour les télécommunications). Ce secteur croît à raison de 9 % par an⁵. Les autres caractéristiques de ce secteur sont les suivantes :

- **La propriété se concentre alors que l'audience se fragmente.** D'une part, puisque le contenu de haute qualité est cher à produire (mais relativement bon marché à adapter et très bon marché à reproduire), on peut dire que ses coûts fixes sont élevés et ses coûts marginaux faibles, soit des facteurs favorisant la concentration⁶. D'autre part, l'audience se fragmente, puisque l'augmentation du nombre de chaînes n'a pas entraîné un accroissement du temps passé à regarder la télévision ou à écouter la radio⁷.
- Le secteur de la radiodiffusion en Europe comporte de nombreuses **cultures et langues différentes**. Ce n'est pas un obstacle qui doit être contourné, mais plutôt ce qui distingue l'Europe des Etats-Unis, par exemple. Cela implique que les **marchés des médias, y compris la radiodiffusion, sont essentiellement nationaux** (ou régionaux, voire locaux dans certains cas), c'est-à-dire des marchés géographiquement fragmentés, sauf en ce qui concerne quelques marchés spécifiques suivant une stratégie paneuropéenne (tels que les actualités économiques et financières internationales).
- Le secteur de la radiodiffusion se caractérise également par le fait qu'il ne produit ni ne distribue de **services à contenu neutre**. Il façonne directement l'identité culturelle des personnes (au niveau européen, national, régional ou local) et il influence la citoyenneté et la cohésion sociale, qui sont des valeurs - non financières - fondamentales. En conséquence, et à la différence des services de télécommunications ou à l'informatique, un accroissement de la demande pourrait conduire à davantage de services, mais ne répondra pas *en soi* aux exigences européennes de qualité.

Ne serait-ce que pour ces raisons, contrairement aux services de télécommunications ou à l'informatique (qui sont, cependant, tous deux réglementés), le marché de la radiodiffusion, qui représente également l'une des principales sources de contenu créatif dans un avenir prévisible, ne peut être laissé aux seules lois du marché de la technologie.

⁵ Source : IDATE.

⁶ Graham, Davies, Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age, John Libbey Media, 1997, page 16.

⁷ Graham, Davies, op.cit., page 17.

Une illustration de ce phénomène est **l'effet de la libéralisation sur le secteur de la radiodiffusion**, qui s'est produite dans les années 1980 dans la plupart des pays ; cette libéralisation n'a pas produit tous les avantages attendus :

- Si le secteur libéralisé a, en fait, connu la croissance, la propriété s'est fortement concentrée et la production a relativement peu progressé. (Ce sont les radiodiffuseurs de service public qui sont généralement demeurés les principaux producteurs.)
- Les programmes acquis, et notamment ceux provenant des Etats-Unis ont atteint des niveaux élevés (presque un doublement des importations américaines entre 1990 et 1995).
- Parallèlement, le prix des contenus de premier choix ("premium content") a augmenté en raison de leur rareté. Il semble que le contenu diminue généralement en termes de qualité créatrice (voir les études de l'UER et du Royaume-Uni sur la programmation pour enfants⁸), alors que l'offre totale de programmes augmente et que le coût pour les consommateurs est en progression constante également (en raison de la télévision à péage, en particulier).

Ainsi les principaux effets sur les marchés semblent être : davantage de programmes, mais plus de contenu importé (moins européen ou national), et moins de qualité alors que les prix augmentent pour le citoyen/consommateur.

Effet potentiel de la convergence et de la mondialisation sur l'économie sous-jacente

Effets de la loi du marché sur les marchés

Si la fourniture de contenu devait faire l'objet d'une déréglementation, les tendances suivantes s'accroîtraient très probablement, quelle que puisse être la mondialisation/convergence au niveau des services de réseaux :

- Plus de fragmentation des audiences, puisque celles-ci pourront disposer de plus de services et que l'audience ne peut facilement croître dans l'intervalle⁹, ainsi qu'une concentration accrue des acteurs, afin de répartir les risques que comportent des marchés hautement dynamiques¹⁰.
- L'augmentation des coûts pour le consommateur final (télévision à péage, systèmes d'accès conditionnel, etc.).

⁸ Il ressort de la récente étude britannique sur les nouvelles chaînes à péage pour enfants que ces nouvelles chaînes augmentent quantitativement le choix pour les enfants mais que la variété et la qualité de telles émissions n'augmentent pas. En effet, ces nouvelles chaînes diffusent essentiellement des dessins animés provenant des archives américaines.

⁹ Voir également : Norcontel et alii, Economic Implications of New Communication Technologies on the audio visual Markets, rapport final à la DG X de la Commission européenne, March 1997, page 9.

¹⁰ Voir également l'étude LSE sur la convergence, destinée à la DG IV : London school of Economics, Convergence within the media industry, and between media, information technology and/or telecommunications – Prospective for competition and competition policy, rapport final à la DG IV de la Commission européenne, décembre 1996, page IX.

- Diminution, en raison de leur coût, des productions européennes créatives et diversifiées, et augmentation conséquente des importations. Le prix de vente en Europe de nombreuses productions non européennes déjà amorties est faible.

L'Internet constitue un exemple de cette tendance potentielle. L'augmentation mondiale de "capacité de communication" a donné lieu à une situation où 94 des 100 sites les plus fréquemment visités sur le web (même lorsqu'on exclut les sites pour adultes et les fournisseurs d'accès à Internet) sont situés aux Etats-Unis¹¹.

S'agissant de la télévision à péage, de nombreuses chaînes thématiques diffusent des matériels préexistants qui sont reformatés sous la forme de nouveaux programmes. Les films diffusés par les chaînes de cinéma de premier choix sont essentiellement des productions d'Hollywood. Généralement, le pourcentage de programmation américaine paraît dans l'ensemble très élevé, que ce soit sur les chaînes cinématographiques, les chaînes de fiction et de sitcom, les chaînes de westerns et d'action, ou même sur les chaînes pour enfants.

Dans un environnement convergent, la radiodiffusion de service public et une politique forte en faveur de la production européenne devront être renforcées.

Etant donné le poids de l'économie, la présence future de la radiodiffusion de service public dans les systèmes de radiodiffusion des Etats membres est plus que jamais nécessaire, car elle peut à la fois résister, par le biais du financement public, aux pressions de la concurrence en ce qui concerne la qualité, et constituer la meilleure garantie structurelle pour remplir la mission de service public.

La radiodiffusion de service public permet de garantir la pérennité d'une forte base de productions audiovisuelles à contenu de haute qualité, mettant spécifiquement l'accent aux niveaux national et régional et destinées à l'ensemble des citoyens. Plus de 90 % des programmes présentés à la télévision publique allemande, par exemple, sont d'origine européenne (essentiellement nationale). La raison d'être des radiodiffuseurs de service public s'inscrit dans la diversité, la créativité et la qualité de leurs productions propres ou commandées. On attend de ces programmes qu'ils reflètent les intérêts, les expériences, les préoccupations et les besoins de tous sur les plans de l'information, de l'éducation et des divertissements dans le cadre de la mission publique qui est impartie aux radiodiffuseurs publics. Ces programmes ne sont pas produits dans l'unique but de faire du profit, mais bien dans l'intérêt général. Ils peuvent ainsi résister aux pressions exercées sur la qualité et la diversité du contenu qui résultent de la fragmentation du marché. Les études montrent que les téléspectateurs ont une forte préférence pour le contenu national, bien que les dimensions réduites des marchés européens, en particulier, aient une capacité extrêmement limitée pour financer de telles productions.

Pour que les radiodiffuseurs de service public fassent contrepoids à la forte poussée économique allant dans le sens d'un contenu audiovisuel sans cesse plus homogénéisé, ils doivent disposer d'une base financière saine et viable et participer totalement à la télévision numérique du futur et à ses formes spécifiques de présentation.

¹¹ Les sites Internet avec l'anglais comme langue principale ont une part de "marché" de plus de 75 % (chiffres de 1997 cités dans : OECD, Webcasting and convergence : policy implications, OECD/GD(97)221, 1997).

Impact potentiel sur l'emploi, l'éducation, la formation et la façon de travailler

De manière générale, l'industrie du contenu, en particulier l'audiovisuel, est créateur d'emplois. On ne connaît pas cependant avec certitude les répercussions que l'évolution technologique aura sur le nombre total et la spécificité des emplois. Jusqu'à présent, on a même assisté, par exemple, à une redistribution plutôt qu'à une augmentation des emplois.

Ce que l'on sait déjà, par contre, dans une société de l'information où le contenu sera une ressource centrale, l'industrie du contenu, gagnant en importance, nécessitera davantage de ressources humaines qualifiées. Non seulement il faut innover, créer, mettre à jour un plus grand volume de "contenus". Les radiodiffuseurs de service public, qui constituent une force d'emploi considérable en Europe, ont d'ailleurs le savoir-faire humain et le matériel audiovisuel qui doivent leur permettre de maîtriser ces enjeux.

Mais également, utilisant les ressources de la technologie des services multimédias, l'industrie du contenu, et notamment les radiodiffuseurs de service public, feront apparaître des services totalement nouveaux, créant la valeur ajoutée indispensable pour convaincre le citoyen et le consommateur de passer à la société de l'information.

Si l'Europe choisit le cadre réglementaire adéquat, soit un cadre qui soutient une base de productions domestique (nationale, régionale, européenne, etc.) saine (et compétitive), son industrie du contenu, et en particulier les radiodiffuseurs de service public, généreront de nouveaux emplois hautement qualifiés.

En parallèle à ceci, l'utilisation croissante des technologies de l'information sur les lieux de travail et en dehors de ces lieux (productions multimédias, télétravail, vente à distance de produits et de services, etc.) ne pourra bien évidemment qu'affecter les méthodes de travail.

S'agissant de l'éducation et de la formation, leur nécessité et le besoin de sensibilisation (que chacun reconnaît) n'ont jamais été aussi pressants. Les radiodiffuseurs, et en particulier ceux du service public qui, dans leur pays, sont chargés explicitement d'une mission d'éducation, jouent un rôle important à ce sujet. La participation de ces derniers dans les projets éducatifs de la Commission européenne de développements des contenus multimédias, ainsi que la garantie de qualité qu'offrent les productions audiovisuelles éducatives actuelles, montrent leur volonté de relever ce défi majeur.

De manière plus générale, enfin, il est certain que la contribution importante apportée par la radiodiffusion de service public au renforcement de la cohésion sociale en Europe génère, en définitive, un climat favorable aux investissements et à la création d'emploi.

Le 5e programme-cadre

Le 5e programme-cadre doit se concentrer sur les piliers centraux de la convergence que sont la radiodiffusion numérique et l'Internet. Ce programme devrait, en particulier, encourager le développement de systèmes qui exploitent la synergie potentielle entre les systèmes.

Question 3

Question 3 : Barrières à la convergence

Le chapitre III montre les barrières réelles et potentielles à la convergence.

Quel est l'impact probable des barrières identifiées et en existe-t-il d'autres ou d'autres facteurs susceptibles d'avoir un impact significatif sur la tendance vers la convergence en Europe ?

Remarques préliminaires

Les divers éléments énumérés dans le Livre vert ne peuvent se réduire à des "barrières" ; certains constituent de réelles garanties dans les secteurs concernés, alors que d'autres se réfèrent simplement à des facteurs économiques.

Sont mentionnées les **garanties** suivantes : les objectifs d'intérêt général, la protection des consommateurs, la protection de la vie privée, le service universel, le service public, les régimes de licences, la gestion des fréquences, les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur les œuvres de création, ainsi que les organes de régulation.

La question particulière de la radiodiffusion de service public sera traitée dans le cadre de la question 6, mais on peut déjà dire que si des réglementations devaient empêcher les radiodiffuseurs (et notamment les radiodiffuseurs de service public) de proposer de nouveaux services interactifs, à savoir des services se situant en dehors de leur domaine traditionnel d'activités, cela créerait indubitablement une barrière (potentielle) sérieuse à la convergence et limiterait de manière importante la diversité des contenus offerts aux consommateurs.

Il se peut que certains éléments des cadres réglementaires concernés doivent être adaptés en fonction de l'évolution technologique, à savoir certaines définitions ou restrictions relatives à l'utilisation de l'infrastructure. En soi, ces garanties n'ont pas de rapport avec la convergence technologique en tant que telle, et constituent encore moins des obstacles à celle-ci.

D'autres éléments sont simplement des **facteurs** liés à l'économie actuelle sous-jacente du secteur ou, du moins, au comportement des parties impliquées sur les marchés : accès limité aux utilisateurs, manque de confiance des utilisateurs, absence de normalisation, prix de l'interconnexion, coût élevé des services de télécommunications, contenus de qualité non disponibles, fragmentation des marchés des médias.

S'agissant de ces facteurs économiques, les autorités européennes devraient se demander si et comment elles peuvent et doivent intervenir : en empêchant l'abus de position dominante (tel que sur la boucle locale et d'autres ressources essentielles, ou sur les marchés secondaires), en réduisant le coût excessif des télécommunications (bien que la nouvelle libéralisation des télécommunications puisse y contribuer), en maintenant ou en développant la diversité du contenu européen, en encourageant une production de qualité, etc.

Portée limitée de l'analyse réglementaire du Livre vert

Il faut enfin mentionner que la portée de l'analyse réglementaire du Livre vert est limitée. Un exemple notoire en est les droits de propriété intellectuelle (DPI). Alors que la question des DPI est, à l'évidence, cruciale pour que de nombreux services de la "société de l'information" fonctionnent correctement, elle n'est pas abordée mais uniquement "identifiée" dans le Livre vert.

En effet, bien que le document de la Commission n'aborde pas réellement la question des droits de propriété intellectuelle, avant que les services convergents puissent se développer, certaines questions doivent être résolues. En l'état actuel, le projet de directive de la Commission n'élabore pas un système cohérent concernant une catégorie fondamentale du contenu, à savoir les archives. Si la proposition actuelle devait être adoptée en l'état, seule une infime partie des 10 millions environ de productions radio et 2 millions de productions TV des radiodiffuseurs de service public (c'est-à-dire l'essentiel du patrimoine culturel audiovisuel national et européen) se trouvant actuellement dans leurs archives pourrait être proposée sur les centaines de nouvelles chaînes européennes. L'extension proposée du droit de reproduction, l'absence d'exemption de la reproduction accessoire, l'absence de limitation du droit exclusif des producteurs de phonogrammes de livraison à la demande dans le cas où ces phonogrammes sont intégrés dans une production radio ou TV, ainsi que l'absence de la reconnaissance explicite du droit des Etats membres de prévoir des accords collectifs obligatoires entre les producteurs et les contributeurs aux programmes, constituent autant d'autres questions qui, bien qu'apparemment fort techniques et abstraites, peuvent avoir de sérieuses conséquences pour le développement de la société de l'information. Une action urgente est nécessaire à cet égard.

La question importante du pluralisme et ses rapports avec la législation sur la propriété et la concurrence constituent un autre exemple. Bien que les fusions et acquisitions ainsi que les alliances de toutes sortes puissent être considérées comme l'une des conséquences les plus perceptibles de l'incertitude croissante à propos de la convergence et de la mondialisation (voir ci-après), aucune analyse en profondeur n'est réalisée quant à l'effet d'une telle tendance sur le pluralisme.

A. Facteurs importants à l'égard du contenu

La disponibilité d'un contenu diversifié constitue le véritable défi

C'est la diversité et la qualité de l'information offerte aux citoyens qui doivent être au centre des objectifs de la société de l'information. Ainsi, le fait que des images, des sons, du texte et des données puissent être transmis dans le monde entier par fil ou sans fil, ou encore par une combinaison de ces moyens, et puissent être reçus par un seul appareil regroupant des équipements qui sont encore distincts aujourd'hui (téléviseur, radio, PC, téléphone) n'est pas - en soi - ce qui fait du citoyen une personne informée.

Le développement de la capacité de transmission, ainsi que la multiplication des débouchés de distribution n'entraînent pas non plus automatiquement une plus grande richesse du contenu. Le véritable choix n'augmente pas proportionnellement à l'accroissement du nombre global de programmes diffusés. En outre, on verra de plus en plus certaines formes de contenu qui ne pourront être proposées qu'en contrepartie d'un paiement spécifique (télévision payante, paiement à la séance) et ne pourront plus être disponibles à l'ensemble du public. Ainsi, les chances d'égalité d'accès diminueront.

La rareté des contenus dits de premier choix ainsi que l'escalade des prix des films et des manifestations sportives populaires ne signifient pas nécessairement que l'on investira davantage dans l'industrie audiovisuelle européenne ou que les investissements porteront sur une gamme de programmes plus large. L'ascension vertigineuse des prix pour les contenus de premier choix ainsi que l'augmentation des pressions économiques signifieront peut-être également qu'il y aura moins d'argent pour les programmes moins populaires (tels que les programmes destinés aux minorités) ainsi que pour les émissions qui sont relativement chères à produire (telles que les films nationaux, certains programmes d'actualité, les documentaires, etc.). Si tel est le cas, le véritable choix des téléspectateurs pourrait même se rétrécir dans le nouvel environnement, au moins dans certains domaines, s'il n'y a pas de garanties d'ordre réglementaire ou autres, et, en particulier, pas de système de radiodiffusion publique viable, reposant sur le financement public.

La diversité culturelle et les forces du marché : des relations difficiles

Le nouvel environnement n'encouragera pas automatiquement la diversité culturelle en Europe. On dit souvent que la diversité culturelle et linguistique de l'Europe est un atout pour le développement de la société de l'information et que, à leur tour, les nouveaux services de la société de l'information contribueront à cette diversité. Malheureusement, cela semble reposer sur un espoir plutôt que sur une étude de marché concrète. En fait, l'inverse est aussi plausible : à savoir que la diversité culturelle et linguistique de l'Europe peut constituer un handicap pour les services de communication européens, que l'Europe sera par conséquent désavantagée au niveau concurrentiel par rapport aux Etats-Unis et qu'une nouvelle "culture Internet mondiale" se développera sans tenir compte des spécificités nationales et régionales.

Non seulement la diversité linguistique et culturelle de l'Europe doit être acceptée comme telle, mais elle mérite - en raison de la créativité qu'elle recèle et stimule - un soutien sans condition. Une telle diversité est un objectif conjointement proclamé par l'Union européenne et ses Etats membres (voir article 128 du Traité CE, tel qu'il est amendé par le Traité d'Amsterdam). Un choix politique a ainsi été fait, ce qui signifie que la diversité culturelle et linguistique doit également prévaloir dans la société de l'information de l'Europe.

Régionalisation et mondialisation : un nouvel équilibre est nécessaire

En dépit de la mondialisation des réseaux et des services, les besoins en communication de la société sont encore, dans une large mesure, d'ordre national, régional et local. La communication publique à ces niveaux est essentielle pour le fonctionnement des institutions publiques ainsi que pour la société civile. Elle est tout aussi importante pour la cohésion économique et sociale.

Il faut également veiller à ce que les avantages de la société de l'information se matérialisent également à ces niveaux. A tous ces niveaux, il faut produire et rendre disponible un contenu qui soit directement en rapport avec l'environnement local, régional, national et européen. Si les développements devaient être uniquement laissés aux lois du marché, il y aurait de grands risques que la communication prenne du retard dans les régions moins favorisées et, en général, aux niveaux régional et local.

Là encore, la radiodiffusion de service public peut apporter une garantie institutionnelle. Elle est en effet fermement enracinée dans la société nationale et régionale et se caractérise normalement par une structure régionale équilibrée (avec des studios, des émissions et des correspondants régionaux, etc.). Elle peut constituer un facteur de renforcement des identités et d'intégration régionale. Dans le même temps, les radiodiffuseurs de service public représentent également une ouverture vers les communications européennes et mondiales. Dans le cadre d'Eurovision ou d'Euroradio, par exemple¹², le réseau terrestre et satellite de l'UER permet l'échange de plus de 22.000 sujets d'actualités, de 1.800 concerts classiques en qualité numérique et a relayé, en 1997, environ 6.500 heures de programmes sportifs et culturels.

Néanmoins, il n'est pas contradictoire que des services de radiodiffusion nationaux/régionaux/locaux soient distribués plus largement au niveau européen, sans changer le caractère fondamental de leur programmation. C'est le contenu du programme, et non la zone de distribution, qui donne la dimension régionale. En fait, une distribution plus étendue des contenus locaux/régionaux/nationaux/européens serait être la bienvenue.

Cela contribue à la compréhension mutuelle à travers l'Europe et au-delà, et répond à de nouveaux besoins de communication liés à l'accroissement de la mobilité des personnes. Pour une telle distribution qui dépasse l'audience visée initialement, un cadre adéquat est cependant nécessaire.

¹² Source : UER 1997

Numérisation et concentration des médias

La création de plates-formes numériques de radiodiffusion dans de nombreux pays européens va de pair avec un niveau de concentration des médias sans précédent. Même les groupes de médias et de télécommunications les plus puissants concluent des alliances. On pourrait faire valoir que c'est une nécessité pour le développement des nouveaux services numériques et interactifs, du moins pendant une période de transition. Toutefois, sans garanties efficaces, une telle concentration portera indéniablement atteinte au pluralisme des médias.

Des garanties au niveau du pluralisme interne pourraient être utiles. Mais si de telles garanties fonctionnent généralement bien avec les radiodiffuseurs publics, on peut se demander si elles pourraient être efficaces en ce qui concerne les radiodiffuseurs commerciaux privés, puisque les structures de pluralisme interne et leurs répercussions sur la programmation pourraient, le cas échéant, affecter gravement la rentabilité de l'entreprise. En conséquence, pour servir de contrepoids à la concentration du secteur commercial, un système de radiodiffusion de service public fort et innovateur sera plus que jamais nécessaire.

B. Facteurs importants en matière d'infrastructure et d'accès

L'interopérabilité : la clé de la convergence

Outre les tarifs européens excessifs en matière de télécommunications, l'absence de garanties juridiques assurant l'interopérabilité des systèmes est probablement la principale barrière à la convergence. L'interopérabilité doit avant tout être garantie pour la radiodiffusion numérique (entre diverses plates-formes de télévision numérique aux niveaux national et européen) mais on devrait également y parvenir, autant que possible, dans les divers secteurs et, notamment, entre la radiodiffusion au sens classique, l'Internet et les nouveaux services interactifs audiovisuels et de communication.

Goulots d'étranglement : de la rareté de fréquences aux points d'accès numériques

La rareté de fréquences peut, certes, être partiellement résolue par les techniques de compression numérique. Toutefois, étant donné le développement des offres de programmes, la rareté de fréquences sera toujours un problème, en particulier pour la retransmission terrestre.

L'effet bénéfique de la diminution de la rareté des fréquences est bridé par un autre aspect de la technologie numérique, à savoir le développement des "goulots d'étranglement numériques" ("digital gateways"). En effet, ceux qui contrôlent les éléments-clés de la technologie numérique ou de l'infrastructure numérique de distribution sont en mesure d'étendre ce pouvoir à la fourniture de contenu. Il y a là une menace sérieuse pour le pluralisme des médias et la concurrence.

Les goulots d'étranglement numériques sont le résultat de la technologie numérique propriétaire (hardware et software) qui est intégrée, ou liée, aux décodeurs/boîtiers numériques. Parmi ceux-ci se trouvent les systèmes d'accès conditionnel, les systèmes de navigation ou guides électroniques de programmes (GEP) ainsi que les interfaces de programmes d'application (API). A défaut de systèmes ouverts et de réglementation efficace garantissant la non-discrimination, les contrôleurs de points d'accès sont en mesure de bloquer ou de limiter l'accès des téléspectateurs à certains services de programmes par le biais de leurs boîtiers décodeurs.

Il s'agit de l'un des défis les plus importants en matière de réglementation, au carrefour des télécommunications, de la radiodiffusion et de l'informatique, et c'est un défi auquel les autorités européennes doivent répondre.

Question 4

Question 4 : L'impact de la convergence sur le cadre réglementaire

Le chapitre IV.1 examine les défis que les développements actuels représentent pour l'équilibre entre les réglementations, les règles de concurrence et la confiance dans les forces du marché. Il examine également comment le processus de la convergence peut remettre en cause les principes sous-jacents des réglementations en vigueur dans les communications, les médias et les secteurs des TI.

- A) Les développements actuels exigent-ils plus ou moins de réglementation dans les secteurs affectés par la convergence ? Pour réaliser les objectifs décrits dans les chapitres précédents, peut-on faire plus ou moins confiance aux règles de la concurrence ou aux forces du marché ?
- B) Comment et dans quelle mesure la convergence remet-elle en cause les principes sous-jacents aux approches réglementaires existantes dans les télécommunications, les médias et les secteurs des TI ?

Des cadres juridiques différents pour des objectifs différents

Les cadres réglementaires les plus pertinents dans le domaine de la convergence sont le droit de la radiodiffusion (ou, d'une manière plus générale, le droit des médias), le droit des télécommunications et le droit de la concurrence. On peut considérer ces trois ensembles comme trois "strates" ou "couches" distinctes de réglementation, réglementant des objets différents : le contenu, le transport ou le marché, comme la figure ci-dessous le suggère. Méconnaître leur spécificité et les relations qu'elles entretiennent est une erreur trop souvent commise.

Approche en trois couches : droit des médias, droit des télécommunications et droit de la concurrence

Le droit des médias traite de la fourniture de services de contenu au public. S'il n'y a pas de contenu pertinent ou s'il n'y a pas communication au public ou, du moins, au membres individuels du public, le droit de la radiodiffusion ou des médias ne s'applique pas. C'est la raison pour laquelle le droit de la radiodiffusion ne s'applique pas à la téléphonie vocale.

Le droit des télécommunications traite du "transport" ou, en d'autres termes, de la transmission de signaux. Il couvre la fourniture de réseau et les services de transmission.

Cette distinction entre le transport de signaux électromagnétiques (transmission) et la fourniture du contenu qui est transporté sur ces réseaux, a également été retenue dans l'accord sur les télécommunications de base conclu dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce en 1997. Elle a ainsi été reconnue mondialement.

Le droit de la concurrence, qui est la troisième couche de réglementation, traite du fonctionnement des marchés et du comportement des entreprises sur ces marchés.

Les différents objectifs de politique publique ou raisons d'être sont étroitement liés à ces réglementations différentes.

<u>Cadres réglementaires</u>	<u>Objectifs politiques</u>
1. Droit de la radiodiffusion/ des médias Contenu	Indépendance des médias, pluralisme, information, culture, éducation, protection des mineurs, etc., radiodiffusion de service public
2. Droit des télécommunications Transport	Disponibilité des infrastructures de communication, gestion du spectre, service universel
3. Droit de la concurrence Marché	Concurrence loyale, efficacité économique

La raison d'être du droit des médias et de la radiodiffusion

Le droit des médias traite de la fourniture de contenu au public. Il est généralement considéré comme nécessaire pour parvenir au pluralisme des opinions, à une information (diversifiée) et à une éducation valables, pour remplir des objectifs culturels, etc. Il est en

fait à la base même de la société démocratique. Ces objectifs ne doivent pas s'affaiblir en raison des changements technologiques intervenant dans la distribution des services existants. Le rôle central des médias électroniques à l'égard de la démocratie et de la culture ne devrait en effet pas changer.

S'agissant du droit de la radiodiffusion (en tant que partie du droit commun des médias), il conviendrait d'examiner la spécificité de ces médias : leur impact sur les personnes et la cohésion sociale ; l'importance sociale de l'information et de l'éducation ; leur accessibilité universelle, etc.

L'une des caractéristiques de la radiodiffusion traditionnelle, à savoir la rareté des fréquences disponibles, s'atténuera très sensiblement sous l'effet combiné de la numérisation et de la compression, bien que la prolifération des chaînes ne soit pas l'objectif en soi. La raison d'être est plutôt qu'un certain type de contenu soit disponible pour le public.

Une information impartiale, la diffusion de la culture et des langues, l'éducation et le pluralisme se trouvent au cœur de la radiodiffusion de service public. La nécessité de protéger ces objectifs d'intérêt public sera d'autant plus forte dans un environnement convergent.

Voici quelques exemples de domaines qui sont encore, à juste titre, préoccupants :

Information : étant donné le déferlement des informations, il faut plus que jamais une information et un traitement éditorial ouverts et équilibrés ;

Diffusion des cultures et des langues : les radiodiffuseurs nationaux de service public œuvrent beaucoup à la promotion de la langue et de la culture, que ce soit au niveau national ou régional (productions, etc.). Une telle action sera encore plus nécessaire dans l'environnement mondial des technologies de l'information et de la communication (TIC), afin de promouvoir, voire maintenir, la diversité culturelle ;

Education : il faut plus que jamais que l'éducation soit globale, ne serait-ce qu'à l'égard des TIC. La nécessité de la formation et de la sensibilisation (reconnue par tous) n'a jamais été aussi urgente. Le service public a un rôle important à jouer à ce niveau ;

Pluralisme : la concurrence semble entraîner des fusions et autres alliances de "fournisseurs de contenu" plutôt que la diversité d'opinions. En outre, les fournisseurs privés recherchent essentiellement une audience. En conséquence, les programmes risquent de devenir très similaires plutôt que pluralistes. La préservation du pluralisme rend donc encore nécessaire des garanties appropriées.

Pour parvenir aux objectifs d'intérêt public énumérés ci-dessus, les TIC devraient être utilisées chaque fois que c'est nécessaire. Les radiodiffuseurs de service public proposent déjà et proposeront, par exemple, des chaînes pour enfants avec des émissions éducatives interactives, des chaînes d'histoire ou de science multimédias (bénéficiant du stock considérable des propres archives), etc., en fonction des besoins particuliers du public.

Le fait qu'il faudra continuer de sauvegarder ces objectifs d'intérêt public ne signifie pas qu'il ne doit pas y avoir évolution des réglementations de la radiodiffusion en fonction du développement technologique. (Ceci est expliqué ci-après.)

Raison d'être du droit des télécommunications

Par opposition au droit de la radiodiffusion, le droit des télécommunications porte sur le transport des signaux. Il ne traite pas du contenu, car les services de télécommunications sont neutres quant au contenu ("content-neutral"). Il couvre plutôt des questions telles que l'universalité de l'accès aux réseaux et aux services de base, l'interconnexion ou la gestion du spectre des fréquences. En outre, puisqu'il existe peu d'acteurs majeurs pour fournir des infrastructures, des règles complémentaires visent à garantir un comportement concurrentiel loyal (les règles dites ONP (fourniture de réseau ouvert)).

Les services de contenu pourront de plus en plus être considérés, vu l'évolution technique, comme étant indépendants de l'infrastructure et des plates-formes sous-jacentes, soit de la distribution. Les infrastructures alternatives (y compris les réseaux de télévision câblée) servent de plus en plus à acheminer des services de télécommunications, les réseaux de télécommunications améliorés peuvent transmettre du son et des images, etc.

Il existe toutefois des liens importants entre les deux, le plus important pouvant être tiré du principe suivant : il n'y a pas de contenu si l'on ne peut y accéder. Assurer un accès ouvert aux points d'accès techniques (tels que les systèmes d'accès conditionnel et les API) est crucial non seulement pour l'interopérabilité mais également pour l'ensemble des médias et aussi pour la concurrence. En conséquence, ceci n'est pas exclusivement une question relevant du droit des télécommunications.

Raison d'être du droit de la concurrence

L'objet du droit de la concurrence est de garantir une concurrence loyale. Elle contribue également à l'efficacité économique. Certains arguments en faveur d'un rôle prédominant du droit de la concurrence reposent sur l'hypothèse selon laquelle l'application éventuelle de plusieurs régimes accroîtrait l'incertitude juridique quant au régime applicable à une activité ou un service particulier : "Y a-t-il un droit applicable et, si oui, lequel (radiodiffusion, télécommunications, etc.) ?"

D'une part, une telle incertitude ne s'étendrait pas à l'ensemble des services de radiodiffusion, des services de télécommunications et autres services en ligne, mais uniquement à une partie de la zone grise située à la limite des catégories respectives. D'autre part, le recouvrement éventuel ne devrait pas être automatiquement traité en donnant la priorité à un droit de la concurrence allégé sur d'autres types de réglementation.

Premièrement, le droit de la concurrence poursuit des objectifs économiques spécifiques qui ne sont pas similaires à d'autres réglementations : comportement loyal et concurrentiel, etc. En d'autres termes, le droit de la concurrence n'a pas pour vocation de remplacer d'autres réglementations. Il pourrait même être sourd aux objectifs de politique publique du droit des médias et du droit des télécommunications. Il s'agit d'un ensemble de règles supplémentaires ayant des objectifs spécifiques. L'approche qui consiste à laisser de côté d'autres préoccupations n'est pas saine. Dans ce contexte, les autorités chargées de la concurrence devront particulièrement veiller à l'intégration verticale des opérateurs, qui peut aisément servir à exercer une position dominante induite sur les marchés concernés.

Deuxièmement, le droit de la concurrence ne mène pas en soi à la sécurité juridique. Il repose dans une large mesure sur la jurisprudence et laisse aux autorités chargées de la concurrence une marge considérable de liberté d'action et d'évaluation. Par exemple, l'évaluation des probables développements futurs des marchés des produits ou des services dans le cadre du règlement sur les concentrations est très difficile lorsque cette évolution est liée à une technologie en constante évolution. D'une manière plus générale, l'intervention a posteriori des autorités chargées de la concurrence risque de ne pas garantir une concurrence immédiate et loyale alors qu'une avance de six mois, par exemple, est très souvent cruciale pour le succès d'une entreprise liée à la technologie.

Il ne faudrait pas non plus oublier que le droit de la concurrence devra s'adapter lui aussi à l'évolution technologique¹³. Le droit de la concurrence (en particulier l'article 85.3) du Traité CEE et le règlement sur les concentrations) doit davantage tenir compte des questions d'efficacité dynamique (à l'opposé de la concurrence statique) (perspective des marchés innovants). Il devrait utiliser au maximum la doctrine des ressources essentielles (article 86) et devra également réglementer spécifiquement certaines questions liées aux goulots d'étranglement et aux normes. En conséquence, si le droit de la concurrence nécessite une réglementation ex-ante dans certains domaines, notamment en ce qui concerne les questions de normes ou d'accès, il est difficile de croire, a contrario, que l'application au cas par cas du droit de la concurrence, sans parler du seul marché, pourrait permettre d'atteindre des objectifs qui ne sont pas, en premier lieu, économiques.

Troisièmement, la sécurité juridique reposerait logiquement sur une application évolutive d'un ensemble de règles existant, plutôt que sur un régime encore à créer, basé sur l'application au cas par cas du droit de la concurrence. L'équation "législation sur la concurrence = sécurité juridique = développement des marchés" est tout simplement fautive.

En résumé, les règles spécifiques relatives aux activités de communications devraient être adaptées dans la mesure où cela est nécessaire, plutôt que remplacées par des principes généraux de concurrence poursuivant d'autres objectifs. En revanche, la législation sur la concurrence devrait conserver son objectif premier, à savoir assurer un comportement loyal et concurrentiel de manière aussi douce que possible (en dégageant, par exemple, les goulots d'étranglement), empêcher les abus de position dominante et éviter que les monopoles publics ne soient remplacés par des monopoles privés. Ce faisant, l'intégration verticale méritera une attention particulière.

¹³ Voir également : London school of Economics, *Convergence within the media industry, and between media, information technology and/or telecommunications – Prospective for competition and competition policy*, rapport final à la DG IV de la Commission européenne, décembre 1996.

Question 5

Question 5 : Surmonter les barrières – Mettre en place un encadrement législatif approprié pour les entreprises et pour les consommateurs

Le chapitre IV.3 examine, dans un certain nombre de secteurs clés où des réglementations peuvent être nécessaires pour surmonter ces barrières, et pour permettre la concurrence, les questions suivantes.

- A) Les définitions actuellement utilisées dans les secteurs des télécommunications, des médias et des TI, dans les lois nationales et/ou communautaires sont-elles appropriées dans le cadre de la convergence ?
- B) Le phénomène de convergence exigera-t-il l'adaptation des approches existantes ou l'adoption de nouvelles approches de l'accès au marché et des licences, de l'accès aux réseaux, aux utilisateurs (y compris les accès conditionnels), aux contenus et finalement à la tarification ?
- C) La convergence exigera-t-elle des changements dans les méthodes d'octroi et de tarification du spectre de fréquence ? En particulier, quelle approche devrait être prise, au vu de la convergence, en ce qui concerne le passage des services analogiques aux services numériques, ceci incluant la mise en place éventuelle d'un calendrier pour l'arrêt des émissions analogiques ?
- D) Quels devraient être les objectifs de la normalisation si on tient compte de la convergence et quelles devraient être les relations entre la normalisation régionale et internationale ?
- E) Quelle action supplémentaire est (éventuellement) nécessaire pour s'assurer que les intérêts des consommateurs et des utilisateurs handicapés soient respectés dans le cadre de la convergence ?

A propos des définitions

La distinction fondamentale entre contenu et transport reste valable

Les réglementations relatives aux infrastructures de distribution et aux services de programmes doivent demeurer distinctes. L'une des caractéristiques communes des nouvelles approches réglementaires est la distinction faite entre "transport" (infrastructure de distribution, transmission) et "contenu" (programmes audiovisuels, publication électronique, services de la société de l'information, etc.). C'est également cette approche qui a été adoptée dans l'accord GATS de février 1997 sur les télécommunications de base : les télécommunications concernent le transport de signaux électromagnétiques (sons, données, images et toute combinaison de ceux-ci) mais pas l'activité consistant à fournir le contenu nécessitant des services de télécommunications pour le transporter.

Cette distinction juridique a prouvé son utilité; elle correspond à la "chaîne de valeurs" des services audiovisuels et convient également aux nouveaux services convergents. Elle ne dépend pas du fait que des opérateurs intégrés puissent fournir des services de transmission et de contenu¹⁴.

Nécessité accrue d'une différenciation

La législation sur la radiodiffusion fait déjà la différence, aujourd'hui, entre la radio, la télévision et de plus en plus aussi, le télétexte. A l'avenir, il faudra introduire en droit des médias de nouvelles distinctions, afin de tenir compte de toutes les formes différentes de services en ligne : presse électronique, services audio à la demande, services vidéo à la demande, téléachat, jeux, etc.

La législation sur les télécommunications varie selon les différents réseaux: le réseau téléphonique public est traité différemment des réseaux de TV par câble (et des réseaux de radiodiffusion). Normalement, elle distingue également les réseaux câblés des réseaux sans fil (mobiles). (Toutefois, dans le cas des réseaux, nous n'aurons probablement pas la même diversification que pour les services de contenu; par conséquent, la nécessité d'une différenciation dans la législation sur les télécommunications sera peut-être moins aiguë que dans le cas de la législation des médias.)

Le droit de la concurrence fait des distinctions en prenant comme critères les "marchés pertinents" ; ceci doit se faire d'après les principes établis du droit de la concurrence, ce qui mène à une grande variété de marchés pour différents produits et services.

La convergence accroît la nécessité d'une différenciation en raison des interactions plus nombreuses entre différents types de services et entre la TV numérique et l'Internet. Il y a certainement lieu de modifier les catégories de services, de réseaux et de marchés pertinents. Mais il est extrêmement important de prendre acte que la convergence en soi ne récuse pas la distinction entre les trois couches horizontales.

Le défi inhérent à la convergence est de bien faire les distinctions dans le droit des médias, le droit des télécommunications et le droit de la concurrence. Autrement dit, les questions se posent (horizontalement) sur *chacune* de ces couches. Il faut étendre/adapter le cas échéant la réglementation à chaque niveau pour couvrir de manière appropriée les services et marchés nouveaux. Ce processus est déjà engagé dans quelques pays. Il pourrait mener à la création d'une catégorie séparée pour certains nouveaux services si le principe sous-jacent l'exige, encore que ce ne serait pas une option en soi. Seule une approche pragmatique de ce genre garantira à la fois la certitude juridique nécessaire pour les investissements, et l'adaptabilité constante au haut dynamisme de l'environnement technologique.

¹⁴ Pour plus de détails, voir les commentaires sur l'étude KPMG "Questions de politique publique résultant de la convergence entre les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel", adressés à la DG XIII de la CE (UER, février 1997).

<u>Cadres réglementaires</u>	<u>Différents services/réseaux/marchés</u>			
	Radio	TV	Multimédias interactifs en ligne	Téléphone
Droit de la radiodiffusion/ des médias			()	n.a.
Contenu				
Droit des télécommunications			()	
Transport				
Droit de la concurrence			()	
Marché				

Le phénomène de convergence exigera-t-il l'adaptation des approches existantes ou l'adoption de nouvelles approches pour les questions spécifiques qui se posent ?

Sur ce point nous n'apporterons que de brèves remarques puisque ces questions sont déjà traitées ci-dessus. Il faut préciser cependant, sur un plan général, que dans un monde multichaînes/multiservices, la réglementation de la radiodiffusion ne peut plus simplement se concentrer sur des chaînes isolées mais doit s'occuper de multiplex, de bouquets et d'une offre globale de programmes de la part des radiodiffuseurs, et que cette réalité participe de l'une des nécessaires adaptations du droit de la radiodiffusion. Une telle adaptation aura de profondes répercussions sur les autorisations/déclarations ainsi que sur les règles du droit de "must-carry" ou l'évaluation du pluralisme.

Accès au marché et autorisation

Compte tenu des commentaires apportés sous les questions 3 et 4, et abstraction faite des aspects purement concurrentiels, il y a toujours eu des critères justifiant un encadrement réglementaire pour la fourniture soit d'infrastructures, soit de services de contenu.

En ce qui concerne les infrastructures, les distinctions entre réseaux de télécommunications et réseaux de télévision par câble (CATV) ou autres réseaux alternatifs, deviendront floues. Il se pourrait alors qu'il n'y ait plus aucune raison d'empêcher un fournisseur d'utiliser son infrastructure pour proposer n'importe quel genre de service, pour autant que soient respectés les "exigences essentielles" et autres critères d'intérêt public.

Enfin, l'octroi de licences restera vraisemblablement un outil réglementaire clé pour la réalisation des objectifs des pouvoirs publics à l'échelle nationale.

Toutefois, l'augmentation de la concurrence européenne et mondiale entre les entreprises de médias (et autres), une vive concurrence entre législateurs nationaux et régionaux pour attirer les investisseurs, ainsi que les menaces de délocalisation poussent déjà les législateurs nationaux vers une déréglementation partielle. Ainsi, la possibilité spécifiée à l'article 3.1 de la Directive "Télévision sans frontières" (à savoir la liberté pour les Etats membres d'exiger des organismes de télévision qu'ils respectent des règles plus détaillées ou plus strictes) est une option qui sera de moins en moins réalisable en pratique, car cela créerait un inconvénient concurrentiel pour la propre industrie des médias des Etats membres. Cela vaut en particulier pour les limites fixées par la directive à la publicité télévisée, au parrainage et au télé-achat. En dehors des domaines coordonnés par la directive, ceci concerne en particulier les exigences de pluralisme des médias.

La seule exception notable où il est réaliste de pouvoir encore s'attendre à des exigences plus strictes est le domaine du service public de radiodiffusion, qui n'est pas exposé dans une même mesure aux pressions du marché. Ainsi, il se pourrait que le service public de radiodiffusion reste, à long terme, le seul instrument efficace pour réaliser, dans le nouvel environnement, les objectifs de la politique nationale et régionale en matière de médias.

Accès au réseau, systèmes d'accès conditionnel et autres goulots d'étranglement

Quelques maillons de la chaîne de production et de distribution des médias sont des goulots d'étranglement en puissance. En ce qui concerne l'accès, il importe d'empêcher toute tentative injustifiée de privilégier certains acteurs du marché ou de favoriser indûment ceux qui contrôlent ces points d'accès. Nous retiendrons, comme exemples de goulots d'étranglement potentiels, l'accès au réseau, les systèmes d'accès conditionnel (CAS), les guides électroniques de programmes (GEP), les interfaces de programmes d'applications (API).

Accès au réseau

Des règles *ex-ante*, spécifiques au secteur, garantissant une concurrence loyale ont été appliquées à l'interconnexion des infrastructures de télécommunications pour la fourniture de services de télécommunications (règles ONP). Il conviendrait d'examiner si ces règles ne pourraient pas être étendues/adaptées à l'usage des réseaux pour d'autres types de services.

Systèmes d'accès conditionnel (CAS)

Un premier goulot d'étranglement est créé par les systèmes d'accès conditionnel propriétaires. Bien qu'il existe bel et bien une législation spécifique pour ces systèmes, il est notoire qu'elle ne satisfait pas aux objectifs d'un marché ouvert pour les récepteurs.

On pourrait croire, en lisant le Livre Vert, que les mesures contenues dans l'actuelle directive sur les normes de télévision pour répondre à l'intérêt général sont satisfaisantes. Or ce n'est pas le cas. En France, par exemple, le pays qui est aujourd'hui le plus en avance dans le domaine de la télévision numérique, il existe deux systèmes numériques par satellite incompatibles. Nous sommes en bonne voie de voir s'empiler sur les téléviseurs un grand nombre de boîtiers décodeurs différents. Le plan de la directive, visant à utiliser Simulcrypt pour sauvegarder l'intérêt général et pour assurer qu'il n'y ait besoin que d'un seul boîtier décodeur, n'a pas fonctionné. Si la directive avait rendu l'interface Multicrypt obligatoire, les chances d'ouverture des récepteurs auraient cependant été plus grandes.

Systèmes de navigation, guides électroniques de programmes (GEP)

Des garanties juridiques sont nécessaires pour le navigateur de base ou guide électronique de programmes. Le "navigateur de base", dans l'acception actuelle du terme, est le système qui donne aux téléspectateurs accès à tous les programmes et services disponibles par le biais des boîtiers décodeurs ou récepteurs numériques intégrés. Les systèmes de navigation devraient faciliter, et non compliquer, la tâche des téléspectateurs pour rechercher les programmes de leur choix. Les services gratuits ne devraient pas être enfouis dans un amas d'offres de télévision payante. La remarque vaut en particulier pour l'accès aux programmes de service public financés par les téléspectateurs et les auditeurs. Il faut des garanties juridiques pour veiller à ce que les systèmes de navigation soient impartiaux et qu'ils proposent aux téléspectateurs un choix complet.

Les systèmes de navigation devraient au moins inclure une liste complète et non discriminatoire des chaînes, établie sur la base des données d'informations de service (IS) fournies individuellement par les radiodiffuseurs. Ils devraient accorder aux offres du service public la place préminente qu'elles méritent et permettre un accès simple et rapide à celles-ci (idéalement un premier accès automatique). Les téléspectateurs devraient toujours avoir la possibilité de modifier les définitions par défaut et l'ordre des chaînes.

Interfaces de programmes d'application (API)

Les boîtiers décodeurs/récepteurs numériques intégrés devraient à l'avenir avoir une interface de programmes d'application (API) commune¹⁵ et suffisamment de capacité de traitement et de mémoire pour permettre des applications GEP multiples. Cela signifie que les radiodiffuseurs à titre individuel ou des groupements de radiodiffuseurs devraient être en mesure de proposer aux téléspectateurs leurs propres applications GEP, avec des informations supplémentaires sur les programmes et des fonctions interactives.

Si les boîtiers décodeurs ne fonctionnent pas avec une API ouverte, il devrait être exigé des sociétés qui contrôlent le logiciel des boîtiers décodeurs qu'elles fournissent à leurs concurrents, à des conditions non discriminatoires, toutes les informations (notamment celles qui concernent l'API) dont ces derniers ont besoin pour développer des applications GEP¹⁶. Cette solution est néanmoins nettement moins satisfaisante que l'usage commun d'une seule API, qui doit être évolutive.

Vers l'interopérabilité

Il est clair qu'il serait avantageux que les API des divers systèmes de distribution soient le plus possible interopérables. Etant donné que chaque système a une capacité différente, les caractéristiques ne peuvent pas toutes être incluses dans tous les systèmes de distribution. Néanmoins, il convient d'examiner la situation des API dans son ensemble, pour harmoniser ces interfaces et utiliser le même système chaque fois que possible.

Cela ne se fera pas sans intervention. Des personnes différentes, dans des organes de normalisation différents, développent les systèmes. C'est le meilleur moyen de multiplier les normes. Les organes de régulation peuvent utilement contribuer à l'introduction d'interfaces de logiciels interopérables pour les divers systèmes de distribution multimédias.

¹⁵ La radiodiffusion numérique permet la diffusion d'"applications". Il s'agit de progiciels, qui fonctionnent lorsqu'ils sont installés dans le récepteur du téléspectateur. Ces applications peuvent aller de simples progiciels multimédias (magazines électroniques) aux jeux, aux calculateurs et autres expériences interactives. Dans les années à venir, la radiodiffusion d'"applications" pourra être aussi normale que la radiodiffusion de films ou de manifestations sportives.

Pour diffuser des applications, le radiodiffuseur doit savoir quel langage (informatique) le récepteur du téléspectateur peut accepter. C'est ce que l'on appelle l'interface de programme d'application. Il est tout aussi nécessaire d'avoir une API connue qu'il est nécessaire d'avoir une norme connue pour les images et le son. Il existe déjà, dans le monde, des normes pour les images et le son (MPEG), etc.), mais il n'existe pas de norme pour une API.

Les radiodiffuseurs connaissent l'avantage d'avoir une API ouverte commune pour l'Europe depuis près de 18 mois. L'UER a écrit à la DG XIII au début de 1997 pour que soient prises des mesures en faveur de la convergence vers un système commun. Il est rassurant de constater que la Commission européenne reconnaît enfin la valeur d'une API commune, bien qu'elle n'y accorde pas autant d'urgence que l'UER le souhaiterait.

Le téléviseur numérique n'est pas le seul appareil numérique de distribution qui nécessitera une API. Probablement tous les systèmes de distribution numériques devront en comporter une; l'on songe notamment au téléphone GSM et à l'UMTS, son successeur à débit binaire supérieur, à la DAB, et aux systèmes de distribution DVB par satellite, par voie terrestre ou par câble.

¹⁶ Pour plus de détails, voir le document "Difficile de faire simple – le guide électronique de programmes" (UER, janvier 1998).

Les problèmes de GEP et d'API ne sont toutefois pas encore réglementés dans la plupart des Etats membres. Etant donné que le marché est incapable d'apporter des réponses appropriées, il faudra réglementer rapidement ces aspects. Il restera encore à déterminer qui doit réglementer (régulateur de la concurrence ou régulateurs).

On remarquera toutefois que le besoin de réglementation, tout au moins pendant une période transitoire, se fait déjà cruellement sentir. (Voir également les objectifs d'une normalisation, ci-après.)¹⁷ Afin d'éviter un excès de réglementation, la démarche la plus urgente consiste évidemment à favoriser l'adoption volontaire de normes ouvertes, tout en admettant la nécessité de mesures législatives, si cette solution s'avérait inefficace.

Accès au contenu

L'accès au contenu n'est évidemment pas comparable à l'accès aux infrastructures : contrairement aux services de télécommunications, par exemple, la qualité et l'intérêt des contenus ne peuvent faire l'objet d'une réglementation seulement contraignante. De plus, l'exclusivité est une caractéristique fondamentale des droits de propriété intellectuelle.

Par ailleurs, le marché ne suffit pas en lui-même à produire la qualité, comme nous l'a montré la libéralisation du secteur audiovisuel.

Par conséquent, la seule voie efficace est de favoriser la production de contenus de qualité en Europe, au moyen d'une politique appropriée. Même alors, le talent restera une denrée rare. Toute politique de ce genre doit tenir compte du fait que les radiodiffuseurs sont actuellement les principaux moteurs d'investissement dans la production de contenu créatif en Europe.

Tarifification

La question de la redevance du service public de radiodiffusion est traitée sous la question 6.

Quels devraient être les objectifs de la normalisation ?

Compte tenu des remarques faites précédemment au sujet des goulots d'étranglement numériques, le rôle de normes officielles et *de facto* est crucial dans un domaine où les télécommunications, la radiodiffusion et l'informatique se rejoignent. Sans de telles normes, on ne parviendra pas à avoir des systèmes interconnectables et interopérables, et la convergence sera considérablement retardée. Des normes ouvertes peuvent également contribuer à éviter des positions dominantes et par conséquent à diminuer les préoccupations en matière de concurrence, c'est-à-dire l'inverse d'une situation où les acteurs les plus puissants imposent, seuls ou ensemble, les systèmes dont ils sont propriétaires¹⁸.

¹⁷ Voir également l'étude LSE pour la DG IV.

¹⁸ La fragmentation du marché de la radiodiffusion numérique en Europe, résultat de l'introduction de boîtiers décodeurs reposant sur différentes technologies propriétaires, est un premier exemple d'occasion manquée, et en l'absence de normes communes cela risque bien de se reproduire avec les services interactifs.

Il faudrait encourager les efforts de normalisation menés par l'industrie. Cela est particulièrement vrai dans le cadre de la récente initiative du Comité directeur du DVB, qui vise à parvenir à une norme ouverte pour la radiodiffusion multimédia numérique, dont l'élément principal serait une API commune. Cependant, faute d'obtenir un consensus au niveau industriel (comme cela s'est produit à l'égard de l'interface commune pour l'accès conditionnel), il se peut qu'il faille prendre de toute urgence des mesures réglementaires. La question de savoir si l'industrie peut accepter d'utiliser un système commun devrait être résolue pour l'été 1998.

Des normes ouvertes sont toujours préférables à des systèmes propriétaires car elles contribuent à ouvrir les marchés à de nouveaux arrivants, et préviennent les risques d'abus de position dominante.

La convergence exigera-t-elle des changements dans la gestion des fréquences, en particulier pour l'arrêt des émissions analogiques ?

Questions liées au spectre des fréquences

Il y a certainement des anomalies dans les procédures actuelles de gestion du spectre de fréquences. Le fait d'utiliser des bandes du service fixe de satellite, soi-disant pour des services de point à point mais en réalité pour la radiodiffusion, en est un exemple. Le nombre insuffisant de fréquences pour développer des services DAB terrestres en est un autre.

Les fréquences servant actuellement à la radiodiffusion analogique mais susceptibles d'être libérées à l'avenir, devraient rester disponibles, dans la mesure nécessaire, pour la radiodiffusion - numérique.

Le passage des services analogiques aux services numériques radio/TV

Considérée sous l'angle du service public, l'exigence fondamentale posée à toute politique des pouvoirs publics dans le secteur de la radiodiffusion est l'accessibilité universelle aux services (dans la mesure de ce qui est faisable) et le fait que ceux-ci soient abordables. Toute décision potentielle sur l'abandon des services analogiques doit tenir compte de ces critères.

Or, sur la base des taux de pénétration tant de la télévision par satellite en Europe que des innovations technologiques, il est peu probable que la moitié des foyers européens recevront la télévision numérique dans une période de 8 à 10 ans.

Aussi est-il encore prématuré de fixer une date pour cette transition en Europe (L'an 2006, apparemment retenu aux Etats-Unis pour le passage de l'analogique au numérique, serait une date irréaliste en Europe). Les Etats européens ayant, qui plus est, atteint différents stades de développement numérique, une décision prise à l'échelle européenne ne serait

peut-être pas efficace. Ceci ne doit pas empêcher l'Union européenne d'appuyer par des moyens plus appropriés le décollage de la radiodiffusion numérique.

Quid de la protection des consommateurs ?

Tout comme la protection des individus et de l'intérêt public, la protection des consommateurs est un souci majeur

Le développement des services audiovisuels fournis contre paiement et celui du commerce électronique (le téléachat, par exemple) soulève de nouvelles questions relatives à la protection des consommateurs, qui ne se posaient pas dans le cadre de la radiodiffusion traditionnelle.

La limite entre la publicité et le téléachat risque de s'estomper avec l'accroissement de l'interactivité, qui aide à passer rapidement et en douceur de l'un à l'autre, accentuant ainsi la nécessité d'une protection des consommateurs. (Une des questions qui se posent est de savoir s'il y a réellement eu consentement et si les conditions ont effectivement été acceptées). Il convient de réfléchir à l'harmonisation des règles sectorielles avec les régimes communs parce que, suite à la convergence, des régimes différents peuvent s'appliquer à des services similaires (cf. un service de téléachat commercial à la télévision et un service de téléachat multimédia/vidéo sur le réseau téléphonique public)

D'autre part, il ne faut pas mélanger (comme le fait apparemment le Livre Vert) la protection des individus en qualité de consommateurs et celle des individus en tant que tels. Ainsi, la protection de la vie privée à l'égard des médias est une préoccupation qui devrait être indépendante du fait que l'individu dont la vie privée a été violée est un consommateur du média dans lequel la publication a eu lieu. Il en va de même pour le droit de réponse qui sert à tous les individus et en même temps à l'intérêt public, puisque la liberté d'expression est une condition préalable à la formation démocratique de l'opinion. Il convient donc d'appliquer de telles garanties à tous les médias, que les services soient ou non transactionnels ou interactifs.

Par conséquent, toute tentative de réinterpréter les garanties existantes relatives à la protection des individus ou de l'intérêt public et de les réduire à de simples garanties destinées aux consommateurs, serait abusivement réductrice et constituerait une régression incompatible avec les principes démocratiques sous-jacents au Traité de Rome.

Question 6

Question 6 : Protection d'objectifs d'intérêt général dans le cadre de la convergence.

La législation au niveau communautaire couvre une série d'objectifs d'intérêt général. Ceci a été étudié dans le chapitre IV.3. Les développements actuels pourraient bien aboutir à de nouvelles manières de réaliser de tels objectifs. Alors que de tels objectifs sont réalisés aujourd'hui en imposant des obligations sur un ou plusieurs des acteurs du marché (*telles que les obligations de service universel dans les télécommunications ou une mission de service public de certains radiodiffuseurs*), les nouvelles technologies et les nouveaux services peuvent enrichir les services offerts.

- A) Le phénomène de convergence soutient-il ou remet-il en cause la façon dont les objectifs d'intérêt général sont réalisés dans les télécommunications, les médias et les secteurs TI ?
- B) De tels objectifs devraient-ils être plus clairement identifiés et, lorsqu'ils se traduisent par des obligations particulières, ces obligations ne devraient-elles pas être prises en charge par un groupe d'acteurs plus large ?

La convergence remet-elle en cause la manière dont sont réalisés les objectifs d'intérêt général ?

Parmi les "barrières" mentionnées dans le Livre Vert, beaucoup concernent en fait les moyens utilisés pour sauvegarder les objectifs d'intérêt public. De telles garanties sont présentes dans les trois couches de réglementation qui ont été identifiées, à savoir le droit de la radiodiffusion (qui s'inscrit dans le droit des médias), le droit des télécommunications et le droit de la concurrence.

En bref, la convergence implique, d'une part, que les services qui étaient traditionnellement transportés par un ou plusieurs mécanismes de distribution spécifiques pourraient être finalement distribués par n'importe quel réseau. La vraie question est donc de savoir si des écueils spécifiques s'opposent à la réalisation, dans de bonnes conditions, des objectifs d'intérêt public (pluralisme, must-carry, accessibilité, prix abordable, etc.) s'agissant de ces autres mécanismes de distribution.

D'autre part, la convergence facilitera la production et la distribution de nouveaux services de contenu dont il n'est pas, et ne sera pas, toujours aisé de définir la nature. Dans ce cas, il peut être utile de chercher à réaliser les objectifs d'intérêt public par une adaptation fonctionnelle ou techniquement neutre des règles existantes. Ainsi, le degré d'interactivité, autrement dit, le choix que fait effectivement le consommateur et son impact sur le contenu, peut justifier différents régimes.

Convergence et mondialisation sont des questions distinctes du point de vue réglementaire. C'est la mondialisation, plutôt que la convergence, qui semble contrarier l'efficacité de toute règle (y compris les mesures d'autorégulation). Ainsi, la radiodiffusion par satellite et

l'Internet illustrent déjà la difficulté d'appliquer des règles à l'échelle nationale ou européenne. On peut arriver à une forme d'accord universel sur les normes techniques d'Internet, mais les règles de contenu, comme nous l'avons dit plus haut, sont de nature différente. Elles participent, pour la plupart, de cultures et éthiques européennes, nationales ou locales.

Les Etats auront de ce fait de plus en plus de difficultés à imposer des règles nationales aux fournisseurs commerciaux de contenus (pression commerciale, mondialisation, dumping réglementaire), et devront par conséquent promouvoir leurs cultures et éthiques par une approche positive. Si cette dernière approche était choisie, le service public de radiodiffusion, qui est moins tributaire de la concurrence, sera très bien placé pour assurer la qualité du contenu.

En règle générale, on ne peut pallier les faiblesses du marché uniquement par des règles négatives¹⁹, c'est-à-dire des règles qui interdisent certains types de contenus, imposent des horaires, etc.²⁰ Il y a deux raisons à cela.

- De telles règles de contenu ne sont pas un moyen tout à fait adéquat pour obtenir la qualité, qui n'est pas un critère facile à mesurer²¹. Les règles positives, souvent organisationnelles ou procédurales, c'est-à-dire les règles qui garantissent les conditions structurelles optimales pour créer des contenus de qualité (indépendance des médias, pluralisme interne, financement public, etc.) apparaissent comme un moyen efficace d'assurer un certain niveau de qualité dans les contenus.
- Les satellites et l'Internet diminuent l'efficacité des réglementations négatives.

Une approche axée sur la notion de service universel serait-elle plus appropriée ?

L'établissement de parallèles entre les réglementations sur les télécommunications et la radiodiffusion n'est pas quelque chose qui pourrait se justifier par la convergence. Puisque le droit des télécommunications traite de transport et que le droit de la radiodiffusion traite de contenu, il n'est pas possible de transposer des solutions juridiques d'un secteur à l'autre.

Un exemple est le service universel, en télécommunications, par rapport au service public, en radiodiffusion. Le seul aspect de "service universel" de la mission de service public confiée en radiodiffusion est l'obligation de couvrir, dans la mesure du possible, l'ensemble (national, régional) de la population. Il s'agit d'une obligation technique quantifiable et que l'on peut exiger d'un prestataire donné de services de retransmission (terrestre). En revanche, les principaux éléments de la mission de service public (fonctions démocratiques, sociales et

¹⁹ La distinction entre règles "négatives" et règles "positives" s'agissant de la fourniture du contenu devient un lieu commun, encore que les deux notions ne soient pas toujours évidentes. On peut dire que les règles "négatives" répriment certains contenus (illicites ou indésirables), tandis que les règles "positives" encouragent d'autres contenus qui satisfont à d'autres objectifs (culturels, démocratiques, sociaux, etc.). Les premières *limitent* la liberté d'expression et d'information en restreignant la diffusion de certains contenus (tels que la pornographie ou les propos encourageant le racisme). Les secondes visent au contraire à élargir la portée de la liberté d'expression et d'information en favorisant des contenus souhaitables et en contribuant au pluralisme des médias.

²⁰ Voir également dans Graham et Davies, op.cit., page 3.

²¹ Graham et Davies écrivent même que "les règles **Error! Not a valid link.** ne peuvent que juguler l'indésirable, elles ne peuvent promouvoir ce qui est souhaitable" (op. cit., page 3) (traduction libre).

culturelles, qualité et diversité, pluralisme interne, transparence, etc.) ne sont pas clairement définissables et quantifiables. Il y a de nombreuses façons originales de parvenir aux objectifs donnés dans l'ensemble de l'offre de programmes, et les résultats ne sont pas objectivement mesurables. Par conséquent, c'est essentiellement la structure de l'organisation et du financement d'un radiodiffuseur de service public (séparation d'avec l'Etat et, dans une certaine mesure, d'avec les forces du marché) qui permet de traduire la mission de service public en une programmation concrète et de garantir que tous les moyens disponibles sont utilisés dans l'intérêt public pour remplir cette mission. Les structures particulières des radiodiffuseurs de service public (sauvegardes de pluralisme interne, transparence, comptabilité publique, financement public, buts non lucratifs, etc.) permettent de concilier la réalisation des objectifs donnés relatifs au contenu, et l'indépendance éditoriale.

Cela signifie que les solutions retenues pour les obligations de service universel dans le domaine des télécommunications ne peuvent s'appliquer aux aspects liés au contenu et à l'organisation de la mission fixée à la radiodiffusion de service public. Cette dimension de la mission de service public ne peut être satisfaite que par l'entremise d'un organisme à but spécifiquement non lucratif. Elle ne peut être morcelée en plusieurs obligations quantifiées et être soumise à des appels d'offres.

Le financement public

Avoir recours aux nouvelles technologies et aux nouveaux services pour réaliser la mission de service public ne signifie pas automatiquement davantage de financement public, ou davantage de ressources d'autres types. En effet, la technologie numérique permet de réaliser des économies substantielles dans la production et la distribution. On pourrait encore réaliser des économies par le biais de la rationalisation, de la synergie et d'un réexamen des priorités. De surcroît, il convient d'explorer davantage les possibilités de nouvelles formes de financement et de coopération avec des tiers.

En revanche, saper la base financière (financement public et mixte) des radiodiffuseurs de service public à ce stade décisif les empêcherait de tirer parti des possibilités que font apparaître la technologie numérique et la convergence technologique, entraînant ainsi leur marginalisation et la disparition de leur contribution envers la société. La fin du financement public signifierait également la fin des systèmes dualistes de radiodiffusion qui reflètent les valeurs culturelles et démocratiques de l'Europe et en encouragent le développement. C'est pourquoi l'UER tient à souligner l'apport extrêmement positif du nouveau protocole sur la radiodiffusion de service public qui accorde, dans le cadre du Traité d'Amsterdam, un soutien sans ambiguïté aux systèmes dualistes de radiodiffusion et garantit aux Etats membres tous les moyens nécessaires pour développer davantage ces systèmes.

Financement des nouveaux services proposés par les radiodiffuseurs de service public

Afin de permettre aux radiodiffuseurs de service public de fournir de nouveaux services et d'apporter ainsi leur contribution à la convergence, il faut définir un cadre clair et fiable pour le financement des nouveaux services.

En règle générale, les radiodiffuseurs de service public proposent de nouveaux services dans le cadre de leur mission de service public. Cette mission, telle qu'elle est conférée, définie et organisée par chaque Etat membre, prévoit souvent la fourniture de nouveaux services. Dans certains cas, la décision est prise par des organes de contrôle indépendants. La fourniture de nouveaux services peut correspondre à un mandat exprès ou implicite. Il s'agira d'un mandat implicite si les nouveaux services (tels que les guides électroniques de programmes) complètent des services existants ou font simplement appel à une nouvelle technologie (numérique).

Dans la mesure où les nouveaux services s'intègrent dans la mission de service public, il est possible de leur appliquer le même système de financement (public ou mixte) propre aux services traditionnels. Mais en pratique, il peut arriver que les Etats membres (et, selon le cadre réglementaire national qui prévaut, les radiodiffuseurs eux-mêmes) choisissent de financer autrement certaines activités nouvelles : revenus publicitaires, services à péage, etc. Dans ce cas, les Etats membres pourraient exiger une certaine transparence financière, bien que le financement "commercial" n'implique pas en soi que certaines activités tombent en dehors du mandat de service public.

Dans les cas où les radiodiffuseurs de service public fourniront les nouveaux services en dehors de leur mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre, les modalités de financement normales de la radiodiffusion de service public ne pourront s'appliquer. De tels services devront alors être fournis aux conditions du marché et financés comme une activité commerciale; il faudra évidemment distinguer clairement (par le biais d'une séparation comptable ou structurelle) les activités de service public des activités commerciales.

Il appartiendra à chaque Etat membre de choisir le modèle de financement le mieux adapté à ses traditions juridiques et au développement de son marché, conformément à la législation communautaire telle qu'elle a été clarifiée par le protocole d'Amsterdam sur la radiodiffusion de service public.

Question 7

Question 7 : La forme future de la réglementation

Le chapitre IV.1 montre de quelle façon le processus de convergence met au défi les principes qui sous-tendent la réglementation en vigueur. Quant à eux, les chapitres IV.2 et IV.3 examinent quelques sujets importants en matière de réglementation.

Le chapitre IV.4 montre comment ces règles peuvent être appliquées dans le futur à des secteurs séparés, ou bien "horizontalement" à plusieurs secteurs . Il pose également la question du nombre d'autorités réglementaires et de l'équilibre entre les actions au niveau communautaire et national.

A) Les développements actuels exigent-ils une réévaluation de la façon dont les règles sont appliquées aux secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion et des TI ?

B) L'existence de différentes autorités réglementaires ou ministères responsables pour différents aspects des activités dans les télécommunications, les médias et les TI correspond-elle à une structure adéquate pour l'encadrement réglementaire de l'environnement convergent ?

C) La convergence nécessitera-t-elle un réajustement des responsabilités en matière de réglementation au niveau national, communautaire et international, le cas échéant, dans quels domaines ?

Déréglementation et droit de la concurrence au cas par cas : la solution ?

Une des solutions qui ont été proposées mérite un examen: c'est la déréglementation. Cette notion est souvent comprise comme signifiant que les deux premières couches de réglementation, à savoir le droit des médias et le droit des télécommunications, doivent être réduites au minimum, voire abolies et que, à l'avenir, le droit de la concurrence tient le seul, ou, à tout le moins, le premier rôle lorsque le marché ne parvient pas à atteindre un certain objectif (cf. l'approche des trois couches, discutée plus haut sous la question 4). Mais il est évident que la mise au rebut des deux premières couches de réglementation sacrifierait d'importants objectifs de la politique publique qui prennent de plus en plus d'importance, surtout pour la société de l'information.

Le droit de la concurrence devient (de plus en plus) important mais il poursuit ses propres objectifs, de portée limitée, et ne peut reprendre à son compte les fonctions des deux autres couches de réglementation. Les règles générales de concurrence ne peuvent pas non plus offrir la même sécurité juridique aux systèmes médiatiques, puisqu'elles interviennent le plus souvent *a posteriori* et au cas par cas.

Les législateurs ne devraient pas fuir la responsabilité qu'ils ont de façonner la société de l'information en se réfugiant dans une déréglementation radicale. Dans l'état actuel de développement de la société de l'information, caractérisée par l'incertitude, la déréglementation ne serait rien d'autre qu'un chèque en blanc remis aux opérateurs principaux. La déréglementation aurait davantage tendance à menacer les libertés individuelles plutôt que de les renforcer. La libéralisation mène plus souvent à un regain de réglementation qu'à une déréglementation.

Négliger l'aspect contenu, en se concentrant seulement sur la mise en place de réseaux de distribution et la création d'un marché global déréglementé, ne donnera pas un coup d'accélérateur à la production de contenu en Europe ; c'est encourager, au contraire, l'importation de produits audiovisuels. On l'a vu dans le passé avec la multiplication de nos chaînes par satellite et de télévision par câble (voir, plus haut, les considérations d'ordre économique sous la question 2).

Sur le plan des contenus, la déréglementation n'est donc pas synonyme de croissance, encore moins de création d'emplois. Au contraire, l'emploi pourrait devenir précaire dans les secteurs actuellement les plus florissants. Le problème de la déréglementation, c'est qu'elle n'a pas grand-chose à voir avec la convergence. Si la suppression des deux premières couches de réglementation ne favorise donc pas la convergence, existe-t-il une autre solution miracle ?

Nouvelle législation sur les communications: une autre recette miracle ?

D'aucuns préconisent de fusionner les deux premières couches et de créer une législation commune sur les communications. Mais il faut bien admettre que, là encore, les objectifs réglementaires des deux couches sont très différents, comme le sont du reste les instruments servant à les réaliser. Par exemple, nous avons, d'un côté, une radiodiffusion de service public en ce qui concerne le contenu et, de l'autre, un service universel en ce qui concerne le transport. Chercher des analogies entre les deux couches n'est pas toujours d'un grand secours. Le Livre Vert semble parfois en caresser l'idée mais celle-ci peut facilement mener à une situation confuse en ce qui concerne justement le service public et le service universel. Rapprocher un peu plus les législations relatives à la radiodiffusion et aux télécommunications les unes des autres pourrait participer d'un exercice très difficile (sinon impossible) et ne contribuerait pas vraiment à la convergence.

Adaptation des cadres réglementaires existants et meilleure coordination

La seule approche réaliste, dans la pratique, consiste par conséquent à partir des cadres réglementaires existants en matière de médias (radiodiffusion), de télécommunications et de concurrence. Si ces trois cadres sont appréhendés comme formant trois couches différentes de réglementation qui couvrent respectivement les aspects contenu, infrastructure et marché et qui visent différents objectifs de politique publique, ils seront également une base valable de réglementation dans la société de l'information. Ils peuvent tous être ensuite adaptés, sans difficulté fondamentale, aux changements technologiques et à la convergence. La convergence ne remet pas en cause la distinction faite entre les trois couches. Mais il faudra différencier de manière appropriée, à chacun de ces niveaux, les différents services, réseaux et marchés.

La réglementation des services en ligne en est un exemple. Un grand nombre de ces services impliquent la communication de contenus audiovisuels au public (plus précisément, aux différents individus qui composent ce public). Ils se rapprochent de ce fait bien plus de la radiodiffusion traditionnelle que des services de télécommunication classiques. Cela ne signifie cependant pas que les règles traditionnellement appliquées à la radiodiffusion doivent l'être à ces services en ligne. L'application du droit des médias à de nouveaux services doit s'effectuer de manière graduelle. Il peut y avoir divers degrés de réglementation selon l'accessibilité publique, la pertinence du contenu d'un service particulier et le degré de contrôle donné aux consommateurs (par le biais de filtres efficaces, car le simple fait de devoir payer un service ne donne pas au consommateur le contrôle du contenu).

La convergence requiert de mieux coordonner et adapter les cadres réglementaires existants, et notamment les cadres relatifs à la radiodiffusion, à la presse et aux télécommunications, y compris les aspects liés à la concurrence. Il s'agit d'un défi pour les législateurs tant

nationaux qu'européens, mais on peut le relever sans avoir à procéder à des modifications révolutionnaires. Les divers cadres réglementaires doivent être davantage développés de manière volontariste et souple, conformément à des principes clairs anticipant autant que possible les nouveaux développements et confiant le surplus à des autorités de réglementation indépendantes à qui l'on doit reconnaître une totale compétence.

Il faut également examiner la question de la réorganisation des autorités de réglementation. Doit-il y avoir un ou plusieurs régulateurs chargés de l'ensemble du secteur "des communications", comprenant les télécommunications et la radiodiffusion ? Les traditions juridiques varient en Europe, notamment en fonction de la structure des Etats membres (fédération ou centralisation). A longue échéance, la rationalisation des systèmes pourrait amener plus de transparence, plus de rapidité et un coût moindre. Toutefois, il convient de rappeler que quel que soit le choix, il existe des différences importantes entre les réglementations du contenu et de sa distribution, de sorte qu'un seul législateur peut apporter plus de problèmes que de solutions. En tout cas, un législateur devrait veiller aux caractéristiques tant du contenu que de sa distribution. (Une expérience spécifique est requise pour chacun de ces secteurs).

Question 8

Question 8 : Les aspects internationaux de la convergence

Le chapitre IV.5 passe en revue un éventail d'activités internationales qui sont liées à la convergence, ainsi qu'aux autres facteurs spécifiques qui l'influencent, tels que l'Internet, les droits de propriété intellectuelle et le commerce électronique . Il met en évidence également les possibilités que la convergence offre à nos partenaires en Europe centrale et orientale, et plus généralement aux économies en voie de développement dans le monde.

- A) Davantage d'actions sont-elles nécessaires à un niveau international pour tenir compte de la convergence ?
- B) Quelles sont les démarches supplémentaires (éventuellement) nécessaires pour encourager d'autres pays, particulièrement en Europe centrale et orientale, à créer les conditions dans lesquelles les développements actuels peuvent être exploités ?

Mondialisation et valeurs européennes

Les considérations d'ordre économique qui sous-tendent le secteur de la radiodiffusion se situent avant tout aux niveaux national, régional, voire local. En tout cas, les valeurs que protègent les règles européennes, telles que la protection des données, les services universel et public, etc. ne sont pas nécessairement inconditionnellement partagées par les principaux partenaires de l'Europe dans les discussions internationales. Celles-ci doivent cependant être mises en avant par les autorités européennes dans les forums internationaux.

Il faut tendre, dans la mesure du possible, à l'élaboration d'instruments internationaux d'harmonisation, notamment dans le cas de la protection des données ou de la protection des consommateurs.

Lorsque les règles traduisent la culture ou l'éthique spécifique d'un pays, c'est la coopération, de préférence à une harmonisation, qui formera la base de traités internationaux.

Le dumping en matière de réglementation, autrement dit, la tendance qu'ont les Etats d'abaisser les exigences juridiques nationales pour attirer les investisseurs, restera cependant un risque, compte tenu du prix relativement bas des communications internationales par satellite et sur l'Internet. Ces pratiques renforceront la nécessité d'un acteur indépendant, tel que le radiodiffuseur de service public, capable de résister dans une certaine mesure aux effets indésirables de la mondialisation et à la concurrence.

Des normes mondiales

Le Livre Vert débat de la normalisation technique et aborde la difficile question de savoir comment organiser simultanément une normalisation régionale et mondiale. Il existe des organismes de normalisation mondiale tels que l'IEC, l'ISO, l'UIT et le DAVIC, et des organismes régionaux tels que l'ETSI et le CENELEC. L'ETSI a effectué un travail important en matière de normes européennes.

En pratique, il est actuellement très difficile de s'adresser à une organisation de normalisation en proposant un système qui a déjà été accepté à un niveau régional, en attendant que le reste du monde accepte celui-ci. Les normes mondiales doivent être élaborées dans les organisations mondiales de normalisation, par le biais de discussions multilatérales. Il faut choisir, consciemment, entre une norme mondiale ou une norme régionale.

Pays d'Europe centrale et orientale

Dans le cas particulier des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), il convient de rappeler que beaucoup d'entre eux ne bénéficieront des effets positifs de la convergence que dans la mesure où leurs réseaux sont suffisamment évolués.

Par ailleurs, on rappellera que, dans ces PECO, ce sont les radiodiffuseurs publics qui sont les diffuseurs principaux des contenus européens.

Il faut y préserver et continuer de développer une base de production de contenus viable. N'oublions pas que dans certains de ces pays, les radiodiffuseurs de service public, qui sont les principaux producteurs de contenus originaux et nationaux, sont économiquement faibles et traversent une phase de transition difficile.

Question 9

Question 9 : Principes et approches possibles pour tenir compte de la convergence

Le chapitre V identifie un certain nombre de principes importants de politique qui pourraient sous-tendre les approches réglementaires futures en tenant compte de la convergence. Il propose également trois façons possibles d'adapter les approches réglementaires actuelles dans les différents secteurs afin de couvrir et de tenir compte de l'ensemble des développements en cours.

A) Quel sera l'effet de la convergence sur les principes des réglementations futures appliquées aux télécommunications, aux médias et au secteur des TI ? Ces principes doivent-ils être adaptés pour tenir compte de la convergence ?

B) Si la convergence exige l'adaptation des approches réglementaires existantes, cette adaptation doit-elle :

- i) être basée sur les cadres réglementaires existants et, le cas échéant, élargir ceux-ci plutôt que d'en créer de nouveaux ;
- ii) créer un nouveau cadre pour de nombreux services en ligne et interactifs, afin qu'il coexiste avec les réglementations actuellement en vigueur dans les domaines des télécommunications et de la radiodiffusion ; ou
- iii) chercher à créer un cadre global permettant d'appliquer des approches réglementaires similaires à chacun des trois secteurs.

Principes proposés

Qui n'est pas en faveur d'un cadre juridique qui s'appuierait sur le principe de la proportionnalité (principe 1), répondrait aux besoins des utilisateurs et à l'intérêt général (principe 2), assurerait la certitude juridique aux investisseurs (principe 3), garantirait l'accès et des prix abordables à tous sur la base, entre autres, de la radiodiffusion de service public (principe 4), et qui serait adopté par des organes régulateurs indépendants et efficaces ?

Il faut espérer que ces principes d'une saine réglementation ne seront pas remis en cause sous prétexte de la convergence. On peut néanmoins s'interroger à propos de certaines implications qu'en dégagent les auteurs du Livre Vert.

Voici quelques principes de base que l'on pourrait ajouter.

- Les différents ensembles de règles – droit des médias, des télécommunications et de la concurrence – devraient être étroitement **coordonnés**.

- La réglementation devrait être **cohérente**. Cela signifie que des services **similaires** (par exemple, la télévision analogique et la TV numérique) devraient être réglementés de manière **similaire** quel que soit le mécanisme de distribution, afin d'éviter que des opérateurs spécifiques ne soient mis en situation non concurrentielle.
- Il y a lieu de favoriser la **continuité** dans le changement du paysage juridique, afin de permettre aux investisseurs de savoir quelles sont les règles et dans quelle direction elles évoluent. Après tout, la sécurité juridique est l'une des conditions préalables d'investissement les plus importantes.

Au point de vue méthodologique, ceci implique le choix d'une approche **évolutive**. Des changements par paliers et la recherche de solutions pratiques aux situations nouvelles sont le meilleur moyen de faire face à des questions d'une grande complexité et à des développements imprévisibles. A l'opposé, l'idée de créer de toutes pièces un nouveau cadre réglementaire ne paraît pas très rationnelle.

Adapter les réglementations des trois couches (médias, télécommunications et concurrence) afin d'y intégrer de manière appropriée les nouveaux services et marchés

Compte tenu des points soulevés ci-dessus, les solutions réglementaires proposées sous 9 B) peuvent paraître plutôt théoriques.

Les droits des médias, des télécommunications et de la concurrence ont des objectifs précis et très différents, dont la validité reste indubitable.

La création d'un cadre global tout à fait nouveau pour remplacer les cadres réglementaires actuels (option 3) n'est, de toute évidence, ni appropriée ni souhaitable.

Le défi de la convergence consisterait plutôt à adapter les réglementations de chaque couche (médias, télécommunications, concurrence) afin d'y intégrer, d'une manière appropriée, les nouveaux services et les nouveaux marchés.

Autrement dit, la démarche appropriée serait plus proche de l'option 1: partir des cadres existants, qui s'appuient sur l'expérience et ont généralement donné de bons résultats, en adaptant ces règles aux caractéristiques de certains nouveaux services. Dans une certaine mesure, cette approche n'exclut pas la possibilité d'une progression vers des règles nouvelles (voir l'option 2), dans la mesure où ceci correspond à la nature même des services en question. Dans toute politique publique, c'est néanmoins l'intérêt général, plutôt que la convergence proprement dite, qui devra rester la préoccupation majeure.