



14.02.2003  
DT/DTT-DW  
cf  
*Original: anglais*

## **Ouverture et interopérabilité des plateformes en télévision numérique**

### **COMMENTAIRES DE L'UER**

sur le document de travail des services de la Commission

#### **Les obstacles à un accès généralisé aux nouveaux services et applications de la société de l'information par l'intermédiaire de plateformes ouvertes dans le domaine de la télévision numérique et des communications mobiles de troisième génération**

1. Le document de la Commission est une intéressante et utile approche des facteurs qui déterminent l'accès aux nouveaux services et applications de la société de l'information par le biais de plateformes ouvertes en matière de télévision numérique et de systèmes de communications mobiles de troisième génération. Il est vital que la Communauté européenne analyse et comprenne les forces qui façonneront l'avenir électronique, et prenne les dispositions qui s'imposent.

#### **Remarques générales**

2. Avant d'analyser le document de la Commission, il paraît utile d'examiner de plus près quelques paramètres essentiels. Ceci éclairera d'autant mieux les faits et perspectives, et permettra de prendre les meilleures décisions quant aux actions à envisager. Ces points essentiels sont au nombre de trois, développés ci-après.
  - 2.1 L'intérêt public se confond avec l'intérêt "européen". L'intérêt public (dans le sens économique du terme) consiste à trouver des biens et des services de la plus haute qualité possible au prix le plus bas possible. Une économie de marché peut répondre à l'intérêt public en combinant la concurrence et l'information disponible, ces deux éléments permettant au consommateur de faire le meilleur choix. En ce sens, la création d'un marché ouvert constitue la pierre angulaire de l'intérêt public. Ceci étant posé, il ne peut y avoir aucune ambiguïté quant à la signification de l'"interopérabilité". Cette notion ne peut désigner qu'un marché de récepteurs ouvert, libre et fiable, auquel tout fabricant approprié peut participer et auquel tous les acteurs en Europe sont encouragés à adhérer. Elle ne peut désigner que des normes techniques ouvertes communes, qui permettent aux fabricants de se concurrencer au niveau des prix, de la qualité et des caractéristiques, et qui à leur tour permettent aux fournisseurs de contenu de rivaliser ouvertement pour capter l'attention du public. La véritable interopérabilité ne peut pas être obtenue par d'autres moyens tels que le "re-authoring" (processus de conversion des applications) et la radiodiffusion dans des formats multiples propriétaires.

Aujourd'hui, le faible niveau d'interopérabilité entre les plateformes de distribution de la télévision numérique, combiné à la position de certaines chaînes de télévision payantes qui contrôlent l'accès aux plateformes numériques via des logiciels propriétaires, entraîne un certain nombre de conséquences:

- il affaiblit l'intérêt du consommateur envers la télévision numérique, et agit de manière dissuasive sur la chaîne de distribution au détail;
- il restreint la disponibilité d'une large gamme de services de télévision en clair pour tous les consommateurs (et sape la garantie de cette disponibilité, essentielle pour assurer le passage de l'analogique au numérique);
- il augmente les coûts pour les fournisseurs de services, et renforce les positions dominantes;
- il ralentit ainsi le progrès vers la transition de l'analogique au numérique (tous les téléspectateurs ne souhaitent pas nécessairement s'abonner à des services payants). La Commission devrait tenir compte des liens entre l'interopérabilité et le passage au numérique. Il peut y avoir des synergies entre des politiques volontaristes lancées sur les deux fronts.

2.2 On peut s'attendre à ce que des groupes d'intérêt différents voient les choses différemment, selon ce qui les favorise le plus. Les grands conglomérats de médias doivent nécessairement viser à maximiser leur rentabilité commerciale. Si une entreprise est capable de créer un univers technique qu'elle seule est à même de contrôler, elle peut en retirer des avantages extraordinaires. C'est le cas par exemple dans le domaine des logiciels d'exploitation des PC. Pour une entreprise, la tentation est grande d'utiliser la technique pour empêcher d'autres acteurs du marché d'offrir à la vente des produits identiques aux siens. Il n'y a rien d'inhabituel à ce qu'une entreprise cherche à contrôler un marché. De même, il est normal de s'attendre à ce que dans un domaine tel que celui de la société de l'information, les régulateurs examinent la situation d'ensemble et prennent des mesures pour garantir une concurrence véritable et faire en sorte que l'économie de marché fonctionne dans l'intérêt du public et non dans l'intérêt de telle ou telle entreprise. Les instances européennes doivent comprendre et interpréter les prises de position qui leur sont transmises à la lumière des différents intérêts en jeu.

2.3 Un accès universel aux nouveaux services numériques présuppose que ces services soient disponibles au grand public, sans discrimination. Par conséquent, dans la mesure où il est nécessaire d'acquérir des droits sur les contenus (droit d'auteur et droits voisins), pour des services accessibles à tout le public, il faut veiller, pour chaque plateforme de distribution, à ce que les fournisseurs de ces services ne soient pas indûment gênés dans l'acquisition normale de ces droits. Sinon, la concurrence souhaitée sur ces plateformes, voire entre celles-ci, pourrait être artificiellement limitée si, sur l'une de ces plateformes, peut-être même sur plusieurs, les fournisseurs de services se voyaient refuser sans raison certains droits relatifs à de nouveaux services. Il faudrait donc, pour faciliter le passage de l'analogique au numérique, que le cadre réglementaire prévoie des mesures pour empêcher de tels abus de droits propriétaires, afin d'éviter des effets de "contrôle d'accès" qui empêchent la libre circulation de l'information.

## **La convergence**

3. La société de l'information est un univers où le multimédia est fourni au consommateur. C'est un monde de convergence sur le plan technique et en termes de contenu. Une question que pose le document de la Commission, à propos de la définition donnée maintenant dans la réglementation européenne, est de savoir si le multimédia est un service "fourni à la demande individuelle". Suivant ce raisonnement, la radio et la télévision ne sont pas considérées comme entrant dans la définition des services de la société de l'information. Cette approche franchement restrictive, même de nos jours, paraîtra à notre avis de plus en plus déconnectée de la réalité à l'avenir, à mesure que croîtront la disponibilité et l'utilisation de services de radiodiffusion améliorés et interactifs. Aujourd'hui, les systèmes d'accès conditionnel à la radiodiffusion rendent effectivement le contenu disponible à domicile sur demande individuelle. Le "point de vente" passe simplement de l'émetteur au domicile du consommateur. La différence n'est pas une question de principe mais se résume à savoir où se situe l'équipement électronique. La même question se pose dans le nouvel environnement des enregistreurs vidéo personnels, où le serveur passe effectivement de l'émetteur au domicile du consommateur et crée un système local à la demande complété par le trajet de radiodiffusion. Ces points montrent qu'il est nécessaire d'élaborer une nouvelle approche de la convergence et de son impact sur la réglementation.

## **L'omission de la DAB**

4. Le but affiché de l'analyse est de couvrir la télévision numérique et les technologies de communications 3G, mais elle se préoccupe également, à juste titre, des systèmes de téléphonie numérique alternatifs 2G et 2.5G ainsi que des réseaux locaux sans fil LAN. Toutefois elle passe sous silence la DAB qui pourtant offre un "conteneur" numérique bien plus robuste que celui de la télévision numérique, et une capacité supérieure à celle d'un service numérique de 3ème génération. Il ne s'agit pas de sous-estimer le rôle de la DVB, des 2.5G, 3G, Wi-Lan et DAB, mais c'est une erreur de passer sous silence le meilleur moyen de livrer des données à un consommateur placé dans un environnement mobile. La DAB est utilisable seule ou en association avec des systèmes Internet.

## **Les différents types de radiodiffusion multimédia**

5. Le multimédia n'est pas monolithique. Il peut présenter des degrés de complexité variables, qui peuvent exiger des degrés d'élaboration différents au niveau de la capacité des récepteurs. Généralement une distinction est faite entre le multimédia simple (à contenu dit "déclaratif") et le multimédia qui exige également, dans le récepteur, l'exploitation d'un programme informatique (contenu exécutable ou "procédural"). Le multimédia que nous connaissons aujourd'hui avec la télévision numérique relève essentiellement de la première catégorie, mais dans les années à venir les exigences vont inévitablement s'accroître et l'on utilisera davantage de multimédia exécutable. Une question se pose donc: dans quelle mesure une plateforme multimédia doit-elle être prête à répondre à des exigences de contenu procédural qui ne se posent pas dans l'immédiat mais pourraient se présenter dans le futur? Il semble raisonnable d'y pourvoir dès que possible et c'est justement l'un des points que marque la conception d'un système tel que le MHP. Mais un système ouvert comme le MHEG, bien que plus limité dans sa capacité, convient très bien aux applications multimédia d'aujourd'hui.

**L'interopérabilité et la spécification MHP**

6. La position formelle de l'UER est la suivante: la MHP est recommandée pour les tout nouveaux services, et ceux qui utilisent actuellement d'autres API sont encouragés à étudier des options de migration vers la MHP. Certains opérateurs ont du reste déjà signé des accords nationaux ou régionaux prévoyant la migration vers la MHP. Le plan de migration NorDig d'octobre 2002, par exemple, envisage un passage progressif à l'utilisation de la DVB-MHP par le biais de mesures conjointes de la part des sociétés de programmes et des opérateurs de plateformes, tout en permettant de continuer à utiliser les systèmes API actuels pour certaines formes d'interactivité au cours de la période de transition. Ce n'est cependant pas le cas dans des pays comme la France ou le Royaume-Uni, où il ne semble exister pour l'instant aucun moyen volontaire concret de réaliser la migration pour les opérateurs existants, du fait de la pénétration déjà importante d'autres systèmes, et de l'impossibilité qu'il y aurait à récupérer le coût d'une telle approche.
7. Le document de la Commission renvoie à l'article 18 de la Directive "cadre" 2002/21/CEE du 7 mars 2002 de l'Union européenne, qui exige que les Etats membres encouragent le recours à une API ouverte. Mais il ne fait aucune suggestion sur la forme qu'un tel encouragement pourrait ou devrait prendre. La Commission, avec sa vue d'ensemble paneuropéenne, devrait apporter à ce sujet des suggestions et des idées que les Etats membres pourraient étudier.

Celles-ci pourraient comprendre les mesures d'encouragement suivantes:

- mesures d'étiquetage pour les récepteurs MHP;
- adoption de mesures financières comme la possibilité de déduire des impôts le coût d'achat des téléviseurs numériques;
- séparation structurelle/désinvestissement des plateformes à intégration verticale par rapport à la fourniture de contenu/services;
- mesures incitant les Etats membres à étendre les règles de must-carry aux applications interactives ou multimédia y compris les GEP (guides électroniques de programmes) afin de permettre la réception de services de télévision en clair sur toutes les plateformes.

D'autres options politiques sont aussi prévues dans les Directives "cadre" et "accès" de l'Union européenne:

- veiller à l'adoption par les Etats membres d'obligations d'accès aux API à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires pour tous les exploitants de plateformes (à l'heure actuelle, les Etats membres "peuvent" imposer des obligations concernant les API et les GEP);
- garantir que toutes les API soient des standards ouverts ou que tous les outils de développement, les informations et les services nécessaires d'un système propriétaire soient déposés auprès d'un organisme indépendant qui en délivre des licences à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires applicables à tous (dépôt et licence);

- lorsqu'une véritable interopérabilité n'est pas possible et que les opérateurs de plateformes utilisent des API exclusives ou propriétaires, l'interopérabilité fonctionnelle doit être encouragée afin que les applications multimédia puissent être incluses avec toutes leurs caractéristiques sur toutes les plateformes.

8. Ces mesures sont à considérer dans le contexte de l'article 18 de la Directive "cadre", où il est question d'un processus de consultation publique qu'engagera la Commission avant juillet 2004 pour vérifier si l'interopérabilité et le libre choix des utilisateurs sont convenablement réalisés dans les Etats membres. Il est important que la Commission explique selon quels critères elle évaluera la situation, et qu'elle pèse les avantages et inconvénients de ces mesures d'encouragement et autres options politiques. Comme exemple de politique volontariste (dans une économie de marché), on peut citer les Etats-Unis où la FCC exige que tous les nouveaux récepteurs de télévision soient équipés pour recevoir des émissions numériques.

### **La téléphonie numérique**

9. Les Membres de l'UER estiment que pour remplir leur mission vis-à-vis de la société, ils doivent fournir des services publics au public européen, par le biais de toutes les plateformes de distribution que le public juge commodes. Cela peut parfaitement inclure les téléphones numériques G2, G2.5 et G3. Comme le relève le document de la Commission, des questions de normes ouvertes et d'interopérabilité se posent pour l'utilisation de téléphones numériques destinés à acheminer le multimédia, nécessitant des systèmes d'exploitation et des interfaces de programmation exactement comme dans le cas de la radiodiffusion numérique. Cependant, puisqu'il est vraisemblable que la distribution de multimédia aux téléphones numériques se fondera largement sur les protocoles et standards Internet, quelle que soit l'API ou le système d'exploitation utilisé, le problème de la passerelle API se posera moins qu'avec la radiodiffusion numérique. La Commission devrait néanmoins suivre l'évolution dans ce secteur et considérer notamment, dans la perspective de l'intérêt du public européen, des développements comme le Smartphone de Microsoft et le Symbian OS.

### **Les règles de must-carry**

10. Le chapitre qui évoque les obstacles au déploiement de la télévision numérique cite à tort les règles de must-carry comme un obstacle potentiel. Les règles de must-carry sont, au contraire, un élément essentiel pour garantir que tous les téléspectateurs continuent de recevoir au moins certains services en clair, quelle que soit la plateforme de leur choix. Ce point est fondamental pour préserver une sphère commune de médias publics après l'arrêt de l'analogique. Des règles de must-carry étendues aux plateformes numériques auront pour effet de rassurer la partie du public non décidée à s'abonner à des services payants, qu'elle continuera de recevoir des services en clair dans un monde passé au numérique, et de garantir à l'ensemble du public le service vital que représente la libre circulation d'informations. Le must-carry contribuera donc au décollage rapide des services numériques.

### **Les nouveaux obstacles potentiels**

11. L'API fait partie d'une série de systèmes technologiques du monde de la radiodiffusion numérique en pleine mutation. Comme d'autres techniques qui l'ont précédée, tels que l'accès conditionnel, l'API peut restreindre le marché des récepteurs si elle ne constitue pas un système ouvert. Deux autres facteurs, d'ores et déjà prévisibles, restreindront le marché à

moins qu'il ne s'agisse de systèmes ouverts. Il s'agit, d'une part, d'un système de protection contre les copies (CPM, élément essentiel de la gestion numérique des droits) et, d'autre part, de la forme sous laquelle les données sont diffusées pour être utilisées dans des enregistreurs vidéo personnels. Dans les deux cas, les autorités de réglementation nationales et les instances européennes doivent être sensibilisées dès à présent à la nécessité de systèmes ouverts communs. Début 1996 on pouvait percevoir les premiers signes de la nécessité d'une API commune, or ce n'est que des années plus tard qu'on y a prêté véritablement attention. Ceci ne devrait pas se reproduire.

### **Licences et droits de gestion**

12. Le document de la Commission reconnaît à juste titre que les politiques en matière de licences et de brevets vont jouer un rôle croissant dans l'évolution future de la technologie. Si les droits de licence sont trop élevés et considérés comme un créneau commercial en soi, ils risquent de créer un obstacle à l'utilisation de systèmes ouverts, bien qu'ils ne soient qu'un des éléments affectant le coût des récepteurs.
13. Le point fondamental mentionné plus haut dans le paragraphe 2.3 présente plusieurs volets dont le document de la Commission ne retient qu'un seul, à savoir la gestion numérique des droits (DRM).<sup>1</sup> Bien qu'il n'existe actuellement aucune solution DRM pour les services de radiodiffusion, le risque inhérent est de rendre la technologie numérique moins attractive au niveau du public. Outre l'importante question de l'interopérabilité, déjà mentionnée, un point qui mérite une attention particulière est que toute solution DRM doit trouver un équilibre approprié entre, d'une part, la nécessité de protéger les contenus à valeur ajoutée contre la piraterie de masse, l'encouragement des innovations technologiques, la réponse aux attentes légitimes des consommateurs et, d'autre part, la nécessité d'éviter les coûts déraisonnables pour des services gratuits et sans valeur ajoutée. Si un système DRM, par exemple, exigeait le cryptage de la radiodiffusion numérique, cela compliquerait la réception des services en clair et augmenterait le coût de tous les récepteurs ou décodeurs numériques. En outre, si un système DRM rendait les méthodes traditionnelles d'acquisition des droits plus difficiles ou entravait la disponibilité de services de radiodiffusion transfrontaliers, cela serait contraire aux principes de la libre circulation des services.
14. Les régulateurs européens savent plus ou moins qu'un large accès aux nouveaux services ne devrait pas être limité de manière déraisonnable par les détenteurs des droits sur le contenu. Par exemple, la DG Concurrence de la Commission européenne examine actuellement différentes affaires concernant l'octroi de licences collectives de droits pour la radiodiffusion simultanée sur Internet (simulcasting) et d'autres services de radiodiffusion transfrontaliers. En outre, pour ce qui est de la mise à disposition par les radiodiffuseurs, dans le cadre de services à la demande, de leurs productions contenant de la musique sur phonogrammes du commerce, la directive communautaire de 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information encourage l'octroi de licences collectives afin de faciliter le recouvrement des droits concernés. Enfin, en ce qui

---

<sup>1</sup> Aux fins des présents commentaires, les solutions DRM comprennent à la fois les mesures de protection technique contre les copies et la gestion électronique des conditions contractuelles convenues. L'idée maîtresse du développement de la DRM est de faciliter l'octroi de licences et l'acquisition des droits d'auteur et droits voisins par des mécanismes techniques, tout en empêchant l'utilisation non autorisée des contenus sous licence.

concerne le niveau équitable du prix de ces droits, le fait d'avoir une diversité de plateformes ne signifie pas nécessairement que le nombre total de téléspectateurs augmentera, mais simplement que le public aura tendance à utiliser la plateforme qui lui convient le mieux en fonction du contexte réel de l'utilisation. Cela signifie qu'un niveau de paiement raisonnable devrait non seulement tenir compte des paiements effectués dans le passé pour les services analogiques mais également être déterminé en fonction de l'audience effective. Ceci a été confirmé récemment par la Commission européenne et par la Cour de justice des Communautés européennes (décision du 6 février 2003, affaire C-245/00, SENA c. NOS).

### **Les besoins de spectre pour la radiodiffusion numérique**

15. Le document de travail de la Commission fait dépendre le succès de la télévision numérique terrestre du spectre de fréquences disponible. A ce propos, l'UER relève que dans la plupart des pays d'Europe, tout le spectre de radiodiffusion hertzienne actuel va sans doute devoir être donné à la radio et à la télévision numériques. Les exigences de service qui ont été identifiées (en général 100-150 Mbps représentant 6 à 10 multiplexes selon le mode de transmission pertinent) indiquent que la demande de spectre est largement supérieure à ce qui est utilisé actuellement pour la télévision analogique. La nature géographique du réseau (national, régional ou local) est très importante à cet égard, et il semble que dans les futurs services utilisant le spectre hertzien, on aura tendance à recourir davantage aux services locaux, ce qui augmentera les besoins de spectre. En outre, l'avenir verra les consommateurs exiger davantage la qualité de l'image sur leur téléviseur, d'où la nécessité, peut-être, de ramener à des niveaux plus bas les taux de compression élevés aujourd'hui utilisés pour les émissions numériques. En définitive, dans l'intérêt du public, les bandes de radiodiffusion replanifiées doivent être données pratiquement exclusivement à la radiodiffusion numérique.
16. Il est certes important de déterminer des prix appropriés pour le spectre servant aux communications privées, mais dans le cas de la radiodiffusion en clair la valeur de l'"externalité" (autrement dit la valeur du service pour la société) - la base du prix - est extrêmement difficile à calculer. En effet, les radiodiffuseurs qui émettent en clair ont des obligations de programmes de service public et fournissent un service d'intérêt général à des milliers, voire des millions de personnes de manière simultanée, et doivent par conséquent utiliser les fréquences avec le maximum d'efficacité.

### **Les clefs du succès**

17. L'analyse de l'UER donne à entendre que le succès de la télévision numérique est tributaire de toute une série de facteurs y compris, à court terme: la disponibilité de nouveaux contenus souhaitables, le coût du changement, la facilité d'utilisation et la disponibilité d'éventuels systèmes de remplacement. A plus long terme, d'autres facteurs de succès pourraient intervenir, tels que la capacité d'assurer la réception mobile, la qualité des images sur les nouveaux écrans plats, et la disponibilité de solutions de remplacement par le biais de la large bande. Les systèmes qui réussiront sont ceux qui feront un bon score à tous ces égards. Bref, les deux grandes clefs du succès se résument en ces mots: contenu disponible et contexte de l'offre.
  18. L'UER est ouverte à toute discussion avec la Commission, si celle-ci en formule le souhait, pour approfondir l'un ou l'autre des aspects développés ci-dessus.
-