

**LIVRE VERT SUR LA CONVERGENCE DES SECTEURS
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES MEDIAS ET DES
TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION, ET LES
IMPLICATIONS POUR LA REGLEMENTATION**

VERS UNE APPROCHE POUR LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

RESUME

Le contexte - La convergence

Il est communément admis que la convergence est en passe de se réaliser au niveau technologique. Cela signifie que la technologie numérique permet désormais de fournir, sur nombre de différents réseaux, aussi bien des services conventionnels que de nouveaux services de communication - que ce soit sous forme de système vocal, de données, de sons ou d'images.

L'activité actuelle du marché laisse supposer que les opérateurs des secteurs concernés par la convergence mettent à profit les occasions fournies par les avancées technologiques pour améliorer leurs services traditionnels et étendre leurs activités à de nouveaux domaines. Les secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information cherchent à développer des produits et des plates-formes intersectoriels ainsi que la détention de parts du capital intersectorielles. Parmi les exemples de nouveaux produits et services qui sont offerts figurent :

- les opérations bancaires et les achats à domicile sur Internet,
- le système vocal sur Internet,
- le courrier électronique et l'accès aux données et au World Wide Web par l'intermédiaire de réseaux de téléphones mobiles, ainsi que l'utilisation des liaisons sans fil destinées à connecter les foyers et les entreprises aux réseaux de télécommunication fixes,
- les services de données sur les plates-formes de radiodiffusion numérique,
- les services en ligne combinés avec la télévision via des systèmes tels que Web-TV, aussi bien que leurs transmissions via des satellites numériques ou des modems câble,
- le Webcasting des actualités, du sport, des concerts et d'autres services audiovisuels.

De tels développements représentent des exemples concrets de la Société de l'information en Europe. Ils montrent sa capacité de toucher à la vie de chaque citoyen. Ils soulignent également un changement significatif dans la gamme et la diversité des services traditionnels de télécommunications et des médias.

Les questions - Les enjeux pour l'Europe

Les implications de ces développements ont une portée considérable. La convergence ne concerne pas seulement la technologie. Elle concerne les services et les nouvelles façons de faire des affaires et de dialoguer avec la société. Les changements décrits dans ce Livre vert donnent la possibilité d'améliorer considérablement la qualité de vie des citoyens européens; ils permettent également une meilleure intégration des différentes régions d'Europe au coeur de l'économie européenne et une plus grande efficacité ainsi qu'une meilleure compétitivité des entreprises sur les marchés mondiaux et nationaux.

L'émergence de nouveaux services et de nouveaux développements des services existants fait évoluer le marché global de l'information, en fournissant de nouvelles voies d'accès vers le citoyen et en valorisant le riche héritage culturel européen, ses potentialités d'innovation et ses ambitions créatrices.

La nature globale des plates-formes de communications d'aujourd'hui, en particulier Internet, fournit la clé qui ouvre la porte à davantage d'intégration dans l'économie mondiale. Ceci présentera des opportunités et des défis non seulement à l'Union européenne, mais également à nos voisins d'Europe centrale et orientale, de la

Méditerranée et plus largement aux pays en voie de développement. En même temps, le faible coût de l'établissement d'une présence sur le World Wide Web permet à la fois aux entreprises, quelle que soit leur taille, d'atteindre des marchés régionaux et mondiaux, et aux consommateurs de bénéficier d'un choix plus large de biens et de services offerts. La mondialisation sera, ainsi, un thème-clé dans les développements futurs, tout comme les changements en Europe sont reflétés par les développements observés partout dans le monde.

Si l'Europe peut profiter de ces changements grâce à la création d'un environnement qui favorise plutôt qu'il ne freine le processus de changement, nous aurons lancé un puissant moteur pour la création d'emplois et la croissance, tout en augmentant les possibilités de choix pour le consommateur et en favorisant la diversité culturelle. Si l'Europe échoue dans cette entreprise, ou réagit tardivement, des risques réels existeront de voir nos entreprises et nos citoyens contraints de voyager sur la voie la plus lente d'une révolution de l'information, alors que, ailleurs dans le monde, celle-ci sera assimilée par les entreprises, les utilisateurs et les gouvernements.

Les gouvernements et les décideurs politiques auront un rôle-clé à jouer en veillant à ce qu'un tel environnement favorable soit mis en place. Toutefois, au-delà du cadre réglementaire qui est le thème central de ce Livre vert, des efforts doivent continuer à être réalisés, ainsi que cela a été souligné lors du récent Sommet pour l'emploi, afin de donner aux travailleurs européens les compétences requises par la Société de l'information. Un soutien continu devrait être accordé aux activités de recherche et de développement. Les gouvernements, les autorités régionale et locales, tout comme les institutions européennes, doivent prendre l'initiative, par exemple en intégrant complètement les technologies et les services rendus possibles par le processus de convergence.

Trouver un cadre réglementaire approprié est de première importance

Le cadre réglementaire aura une importance cruciale pour l'avenir. L'Union européenne a déjà développé un cadre étendu pour gérer la transition dans le domaine des télécommunications d'une situation de monopole vers un environnement entièrement concurrentiel à partir du 1er janvier 1998. Nous avons également mis en place un cadre juridique visant à soutenir le marché intérieur de la radiodiffusion. La mise en place du bon cadre législatif doit impérativement s'appuyer sur ces réalisations. Ce Livre vert doit être en même temps un jalon permettant à la Communauté de voir au-delà de l'échéance de 1998 et d'évaluer les implications pour les secteurs affectés par la convergence.

Le Livre vert fait valoir que le développement de nouveaux services et de nouvelles technologies risque d'être entravé par l'existence d'une série d'obstacles, y compris des obstacles législatives, et ce à différents niveaux du marché. Les points de vue diffèrent sur la capacité des cadres réglementaires existants de s'adapter à l'évolution de l'environnement. Selon certains points de vue, le développement de nouveaux produits et de nouveaux services est freiné par l'insécurité juridique due au fait que les règles existantes ont été définies pour un environnement national, analogique et monomédia alors que les services, de plus en plus, recourent différents secteurs traditionnels, ainsi que des frontières géographiques, et qu'ils peuvent être fournis sous différentes plates-formes. Ceci met en question le raisonnement sous-jacent aux approches réglementaires dans les différents secteurs concernés par la convergence. Les partisans de cette thèse soutiendront qu'une telle insécurité juridique freine l'investissement et porte tort aux perspectives de développement de la Société de l'information.

Un autre point de vue défend que les spécificités des secteurs distincts existants limiteront l'étendue de la convergence des services. Il fait, en outre, valoir que le rôle de l'industrie des médias, en tant que vecteur des valeurs sociales, culturelles et éthiques à l'intérieur de notre société, est indépendant de la technologie envisagée pour atteindre le consommateur. Cela signifierait que la réglementation économique et celle de la

prestation des services d'information devraient être séparées pour assurer l'efficacité et la qualité.

Ces questions doivent être débattues et résolues. Pour trouver des solutions il sera nécessaire de prendre en compte l'éventail complet des intérêts dans les différents secteurs concernés par la convergence. En même temps, les potentialités de changement seront ressenties de façons différentes et à des niveaux différents (par exemple technologie, industrie, services et marchés). Tandis que la numérisation indique que la convergence a atteint un stade avancé au niveau de la technologie, ce Livre vert ne présume pas automatiquement que la convergence à un certain niveau conduira automatiquement au même degré de convergence à d'autres niveaux. De même, il n'existe aucune hypothèse selon laquelle la convergence dans les technologies, les industries, les services et/ou les marchés implique nécessairement un besoin d'un cadre réglementaire uniforme.

Le Forum pour le débat - Le Livre vert

Ce Livre vert répond à un besoin de débat. Il est volontairement interrogatif. Il fait l'analyse des problèmes, il identifie des options et pose des questions en vue de susciter des commentaires publics. A ce stade, il ne prend pas position, pas plus qu'il ne tire de conclusions.

Aux **Chapitres I et II**, le Livre vert analyse le phénomène de la convergence - ses fondements technologiques, ses développements actuels sur le marché et son impact possible sur les secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information.

Au **Chapitre III**, des barrières réelles et potentielles sont identifiées, qui pourraient freiner les développements technologiques et du marché. Certaines d'entre elles reflètent des questions industrielles ou de marché dans les secteurs concernés par la convergence, alors que d'autres résultent des approches réglementaires actuelles. Certains de ces problèmes font déjà l'objet d'initiatives communautaires (par exemple, dans le domaine de la propriété intellectuelle, la propriété des médias, le commerce électronique et les signatures numériques) et, lorsque tel est le cas, ces initiatives sont identifiées. Dans d'autres cas, ces barrières servent de fondement pour examiner le besoin, s'il existe, d'adapter les cadres réglementaires actuels à la lumière du phénomène de convergence.

Le **Chapitre IV** offre une discussion détaillée des questions liées aux cadres ou approches réglementaires existantes ou possibles dans le futur. Ces questions sont réparties en huit thèmes généraux :

- Définitions
- Accès au marché et autorisations
- Accès aux réseaux, aux systèmes d'accès conditionnels et au contenu
- Accès au spectre de fréquence
- Normes
- Tarification
- Intérêts des consommateurs

Ce chapitre s'achève par une discussion des objectifs d'intérêt général, des options pour les modèles réglementaires futurs et des questions internationales.

Enfin, au **Chapitre V**, un ensemble de principes pour la future politique réglementaire dans les secteurs concernés par la convergence est avancé et les options possibles pour de futures approches réglementaires sont identifiées à des fins de discussion.

La Commission pense que la période de cinq mois consacrée à la consultation publique permettra une large participation et de larges débats autour de questions qui sont importantes pour les citoyens, pour les entreprises et pour le développement ultérieur de la Société de l'information. Des commentaires peuvent être envoyés sur papier ou support électronique et le débat sera soutenu par la création d'un site Web spécifique sur lequel il sera possible d'avoir accès aux commentaires sous forme électronique.¹ Des auditions publiques auront également lieu au cours de la consultation. Sur la base des commentaires reçus, la Commission a l'intention de produire une Communication d'ici juin 1998.

Conclusions - Les prochaines étapes

Le Livre vert représente un pas en avant pour s'assurer les bénéfices de la convergence pour le développement social et économique de l'Europe. La Communication du mois de juin prochain, présentant les résultats de la consultation publique, permettra au Parlement européen, au Conseil des Ministres, au Comité économique et social et au Comité des régions d'adopter des positions politiques et permettra de définir clairement les objectifs de la politique future.

Ce Livre vert amorce une nouvelle phase dans l'approche politique de l'Union européenne dans le domaine des communications. En tant que tel, il représente un élément-clé du cadre général mis en place pour soutenir le développement de la Société de l'information. Il se base sur les points forts des cadres réglementaires des télécommunications (établis par le Livre vert, 1987 sur les télécommunications, pris comme point de repère²) et des médias (établis par diverses initiatives législatives communautaires). Ce Livre vert se fonde sur ces réalisations et donne à toutes les parties intéressées l'occasion de commenter l'évolution future du cadre réglementaire, dans l'environnement de communications postérieur à 1998, dans les secteurs concernés par la convergence.

Cette première étape est destinée à préparer le terrain pour le développement d'un environnement réglementaire approprié, qui permettra de profiter pleinement des opportunités offertes par la Société de l'information, dans l'intérêt de l'Europe et de ses citoyens à l'aube du XXIème siècle.

¹ L'adresse est <http://www.ispo.cec.be/convergencegp>. Des commentaires sous forme à la fois écrite et électronique seront disponibles parallèlement à la publication de la Communications sur les résultats de la consultation.

² COM(87)290final

TABLE DES MATIERES

Introduction	vii
I. Convergence - Définitions et tendances	1
1. La Convergence - Définir sa portée	
2. Possibilités Nouvelles permises par la technologie	
3. Evolutions actuelles du marché	
4. Résumé et questions	
II. L'impact de la convergence sur les secteurs concernés	9
1. Le contexte social et économique	
2. Tendances du marché	
3. Le point de vue du consommateur	
4. Résumé et questions	
III. Barrières à la convergence	17
1. Barrières existantes	
2. Barrières potentielles	
3. Question	
IV. Implications réglementaires	21
1. Défis à relever pour les approches réglementaires actuelles	
2. Attaquer les barrières - Les questions réglementaires	
3. Satisfaire les objectifs d'intérêt général	
4. Options pour un futur modèle réglementaire	
5. Questions à un niveau international	
V. Principes et options pour le futur	38
1. Principe pour des politiques réglementaires dans les secteurs concernés par la convergence	
2. Options pour l'évolution réglementaire	
3. Calendrier pour une action future	
4. Conclusions	
ANNEXE : Réglementation existante	43

Introduction

La Société de l'Information est en passe de devenir une réalité, ce phénomène est alimenté par le changement rapide des technologies qui transforme les industries de l'information. La nature et la vitesse de cette transformation peuvent lancer de nouveaux défis à ceux qui sont chargés de la politique de réglementation .

L'un des facteurs les plus importants en est l'utilisation accrue par divers secteurs, notamment par les secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information (TI), de technologies similaires. Les signes de cette convergence se sont multipliés ces dernières années avec le développement de l'Internet et avec la capacité de plus en plus forte des réseaux existants à transmettre à la fois des services de télécommunications et des services de radiodiffusion.

Le phénomène de la convergence est relativement nouveau et il existe un grand nombre d'opinions différentes en ce qui concerne ses incidences sur la société et l'activité économique. Il est communément admis que les développements dans les secteurs de l'électronique numérique et du logiciel créent le potentiel technologique pour une nouvelle approche de la diffusion et de la consommation des services d'information. On est moins d'accord en ce qui concerne la mesure dans laquelle ces développements vont changer les pratiques existantes et dans quel laps de temps. Certains considèrent que la convergence conduira à la transformation rapide et complète des services des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, de telle façon que ces groupes de services, actuellement séparés, se fondront l'un dans l'autre en estompant de façon substantielle les anciennes barrières qui les séparaient.

D'autres pensent que les spécificités des secteurs séparés d'aujourd'hui limiteront la portée de la convergence des services et que le rôle de l'industrie des médias est de véhiculer des valeurs sociales, culturelles et éthiques au sein de notre société, et ceci indépendamment des technologies qui permettent d'atteindre le consommateur. Ce qui signifie que les réglementations des conditions technologiques et du contenu des services d'information doivent rester séparées pour garder leur efficacité et leur qualité. D'autres encore, estiment que si la convergence se produit, se sera sur une longue période de temps..

Il est néanmoins clair que les implications de ces développements ont une portée potentiellement considérable. On s'attend à ce que l'émergence

de nouveaux services et le développement des services existants favorisent l'essor du marché global de l'information. Ceci fournira de nouvelles opportunités pour la croissance et l'emploi. En même temps, l'environnement des nouveaux services de communication fournira aussi l'occasion d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens, en augmentant les choix donnés au consommateur, en facilitant l'accès aux bénéfices de la Société de l'Information et en promouvant la diversité culturelle.

Ces développements sont par conséquent positifs pour le développement économique et social de l'Europe et doivent être encouragés. La politique des pouvoirs public devra fournir un environnement favorable à la convergence afin d'assurer que les occasions potentielles seront saisies de manière opportune.

Ce qui est maintenant nécessaire, c'est une discussion étendue et approfondie sur le phénomène de convergence et ses implications en tant que déclencheur de la formulation d'une telle politique. L'objectif de ce Livre vert est de mettre en route une telle discussion.

Ce débat doit être replacé dans la perspective du respect d'autres actions importantes de la Commission dans les secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information et est notamment au centre du futur paysage des communications suivant la libéralisation complète des services et des infrastructures de télécommunication à partir du 1 janvier 1998. Le processus mis en route par le Livre vert devrait garantir que, lors du bilan général sur l'efficacité de l'ensemble des réglementations sur les télécommunications (qui aura lieu fin 1999), il serait tenu compte de l'impact de la convergence dans ce secteur. En outre, le "rapport câble", réalisé à la lumière de la libéralisation et plus particulièrement suite aux engagements figurant dans la directive "câble"³ et dans la directive "pleine concurrence" (télécommunications)⁴, fait l'objet d'une communication distincte de la Commission. Ce rapport vise à créer une structure de marché ouverte et favorable à la concurrence pour la fourniture de réseaux de télécommunications et de télévision par câble, ce qui pourrait avoir un impact substantiel sur les marchés touchés par la convergence. En particulier, il encouragera la concurrence et empêchera la mise en place de goulots d'étranglement et de situations de contrôle par des "gardes-barrière" anti-concurrentiels. Une concurrence vigoureuse dans ces secteurs encouragera le développement de

³ Directive de la Commission 95/51/CE, OJ L256, 26/11/95

⁴ Directive de la Commission 96/19/CE, OJ L74, 22/3/95

nouveaux services innovateurs dont bénéficieront les consommateurs dans la Communauté européenne, et permettront à l'industrie européenne et aux fournisseurs de services d'être compétitifs sur les marchés mondiaux.

Dans le contexte de la réalisation d'une structure de marché de base concurrentielle, l'opportunité de débattre donnée par ce Livre vert provient du fait que des marchés nouveaux peuvent se développer rapidement et qu'ils seront essentiellement de nature mondiale. Si les cadres réglementaires applicables dans certains Etats membres, voire même en Europe, ne sont pas adaptés aux développements de ces nouveaux marchés et freinent même leur développement, alors l'Europe pourrait se retrouver dans une situation de compétitivité désavantageuse vis-à-vis de ses concurrents mondiaux plus flexibles. Cette situation pourrait restreindre la participation des consommateurs en limitant le choix et en affaiblissant la confiance des consommateurs envers les nouveaux services et avoir des conséquences négatives sur la croissance économique et la création d'emplois en Europe.

Le Livre vert aborde la nature du phénomène de convergence et se concentre sur la fourniture de services et de réseaux sous-jacents qui le supportent. Il traite en outre les conséquences possibles de la convergence à la fois sur la forme et le fond de la réglementation. Bien qu'il parle de certains aspects du cadre réglementaire pour la fourniture de services, toutes les initiatives à venir dans ce domaine ne porteraient préjudice ni aux travaux en cours au sein de la Commission ni à la mise en oeuvre de la législation communautaire actuelle.

Le Livre vert ne prend pas de position définitive en ce qui concerne les nouvelles structures réglementaires. En effet, il reconnaît que la convergence peut mener à réduire la réglementation dans le secteur des télécommunications et des médias; d'autre part, cela ne devrait pas conduire à davantage de réglementation dans des domaines tels que les TI. Il analyse plutôt le phénomène de convergence comme il apparaît sur le marché; il identifie les thèmes relatifs à la réglementation apparus suite à ses développements et pose les questions liées à ces thèmes.

Toutes les parties intéressées sont invitées à contribuer au débat en répondant à ces questions et en apportant toutes les contributions qu'elles souhaitent sur le sujet. La durée de la consultation est de cinq mois à partir de la date de publication de ce Livre Vert. Il est prévu de publier un compte rendu des résultats de la consultation d'ici l'automne 1998.

Les contributions peuvent être envoyées par courrier électronique, fax ou par poste (en quatre exemplaires) à :

Commission européenne, DG XIII A4
A l'attention de M. E. Lalor
200 Rue de la Loi, BU31 0/62
B1049 BRUXELLES
Belgique

Télécopie (+32 2) 296 9009

et/ou

Commission européenne, DG XC1
A l'attention de M. G. Paulger
200 Rue de la Loi, L-102 5/25
B1049 BRUXELLES
Belgique

Télécopie (+32 2) 299 9201

et/ou

Courrier électronique:
convergencegp@cec.be

Des copies papier de toutes les contributions seront disponibles à l'issue de la consultation, sauf pour les cas où une demande de confidentialité aura été introduite. Un site Web a été ouvert sur lequel se trouvent à la fois le Livre vert et les contributions reçues. L'adresse du site est :

<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>

Chapitre I Convergence - Définitions et tendances

Ce Livre vert est un pas en avant dans la réalisation de la Société de l'Information en Europe. Il examine un ensemble-clé de questions politiques relatives à l'infrastructure des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, auxquels, par commodité, le terme de "secteurs concernés" fera référence tout au long de ce document.

Le Livre vert ne traite pas les questions relatives à un ensemble plus vaste de services qui feront de la Société de l'Information une réalité, par exemple des services comme le commerce électronique, qui englobe un éventail d'activités ayant la capacité de révolutionner des secteurs aussi divers que la distribution, le tourisme et les services financiers. Ces questions politiques, plus larges sont liées à des domaines où l'action communautaire est déjà bien avancée, comme ceux, par exemple, des droits de propriété intellectuelle, des droits d'auteur et des droits voisins, du pluralisme des médias, de la protection de la vie privée et des données, de la cryptologie et des signatures numériques. Ils constituent un cadre plus large qui émerge pour les nouveaux services et les activités au sein de la Société de l'Information. C'est pourquoi, ils ne sont pas abordés dans ce Livre vert, sauf dans les quelques cas où le contexte l'exige.

Par contre, ce Livre vert se concentre sur les infrastructures sous-jacentes qui aideront au développement et à l'offre des services de la Société de l'Information aux consommateurs. Ces infrastructures sont constituées des systèmes de composants, de réseaux et de services associés aux secteurs concernés. Dans ces trois secteurs, ces systèmes subissent un changement fondamental lié, en premier lieu, à l'application de la technologie numérique. Cette situation est susceptible d'avoir des conséquences politiques et réglementaires.

Ce Livre vert se concentre sur l'offre de services "on-line" en traitant, par exemple, de l'édition "off-line" dans la seule mesure où celle-ci représente un marché potentiel pour l'activité "on-line".

Il traite les grandes tendances et ne cherche pas à définir des marchés dans le but d'appliquer les règles communautaires de concurrence. Les positions abordées dans ce Livre vert ne présagent pas des positions que la Commission pourrait adopter pour l'évaluation de cas en cours ou à venir au titre des règles sur la concurrence.

Dans ce cadre, le chapitre 1 décrit le phénomène de convergence et les développements technologiques qui le sous-tendent. Il identifie également les évolutions actuelles du marché, il

regarde comment les fournisseurs de produits et de services, et les consommateurs y réagissent en tant qu'indicateur d'une direction des futurs changements. Comme dans toute considération relative aux nouveaux marchés, les activités des vendeurs et des fournisseurs de services donnent une première indication de la manière dont les choses peuvent évoluer. Leur réactions sont tempérées par celles des consommateurs qui doivent accepter et adopter les nouveaux services avant que les marchés ne deviennent une réalité.

I.1 La Convergence - Définir sa portée

Le terme convergence échappe à une définition précise mais est communément exprimé de la façon suivante :

- la capacité de différentes plates-formes à transporter des services essentiellement similaires, soit,
- le regroupement des équipements grand public comme le téléphone, la télévision et les ordinateurs personnels.

Ce dernier sens de convergence est celui qui est le plus couramment utilisé dans la presse populaire - il est aisément compris par les consommateurs et présente en outre l'intérêt de refléter la lutte sévère entre les industries de l'informatique, des télécommunications et de la radiodiffusion pour le contrôle des marchés futurs.

En dépit de cette image populaire, la convergence des équipements grand public est aujourd'hui bien moins réelle que la convergence des réseaux. Certains opérateurs de télécommunication offrent déjà des programmes audiovisuels sur leurs réseaux (quoique sur une base expérimentale) et sont devenus des acteurs majeurs pour la fourniture d'accès à l'Internet, de même que pour les infrastructures de transit. Des radiodiffuseurs ont fourni des services de données sur leur réseau depuis plusieurs années et ces services seront complétés au cours des 12 à 18 prochains mois par les capacités inhérentes à la transmission numérique par la radio et par la télévision ainsi que par la prise en compte de l'interactivité.

Des câblo-opérateurs offrent une gamme de services de télécommunication, incluant la téléphonie vocale dans certains Etats membres, et commencent, en supplément de leur activité traditionnelle de distribution de programmes télévisés, à déployer des modems adaptés au câble pour offrir l'accès à l'Internet à grande vitesse. Au-delà de la fourniture de services au public, les technologies audio et vidéo commencent également à être déployées sur des "intranets" au sein de l'entreprise en tant que

moyen de distribution d'information en temps réel. De telles applications commencent aussi à apparaître sur des sites Web destinés aux clients prospectifs⁵.

La plate-forme de réseaux et l'environnement du consommateur/usager constituent deux éléments de la chaîne de fournitures ou de valeurs qui s'étend de la création de contenu à la livraison finale au consommateur en passant par la fourniture de services et la présentation du contenu (voir fig1). La chaîne de valeur est un concept utile pour analyser le comportement des acteurs et des marchés, à la lumière de la convergence.

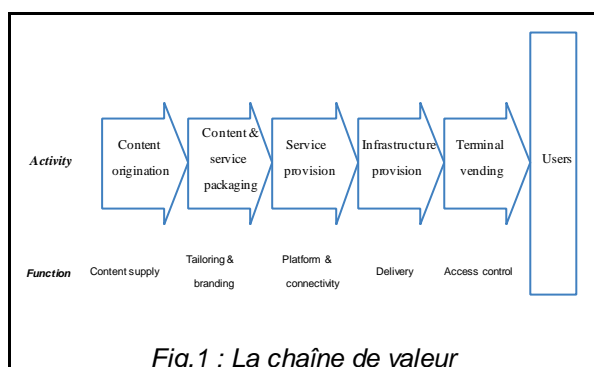


Fig.1 : La chaîne de valeur

Aujourd'hui, les sociétés ont tendance à être présentes au moins au niveau de l'un des éléments de la chaîne de valeur. D'aucuns font valoir qu'une évolution vers la convergence amènera un grand nombre d'acteurs actuels à envisager d'étendre leurs activités au-delà de leur métier de base; ils affirment que cette tendance est déjà reflétée par quelques-unes des fusions/acquisitions récentes .

Le potentiel de changement qui résulte du phénomène de convergence peut être considéré à trois niveaux (technologie, industrie et marché) (voir fig.2) bien que l'on ne puisse affirmer automatiquement que la convergence à un niveau entraînera le même degré de convergence aux autres niveaux ni que la convergence des technologies, des industries, des services ou des marchés conduira nécessairement à un besoin d'environnement réglementaire uniforme.

La convergence de la technologie, dont les exemples cités en tête de cette section sont représentatifs, se fonde sur l'application commune des technologies numériques aux systèmes et aux réseaux en relation avec à des services. Comme le démontre la section I.2, la convergence technologique a lieu, et les progrès continus de la technologie renforceront ce

phénomène tout au long des différents éléments de la chaîne de valeurs.

De nombreux commentateurs identifient une tendance vers la convergence de l'industrie qui se traduit par des alliances, des fusions et des *joint-ventures* qui s'appuieront sur le savoir-faire technique et commercial des partenaires, en vue d'exploiter les marchés existants et nouveaux. De telles alliances, fusions et *joint-ventures* resteront soumises à examen au titre des règles communautaires de concurrence. Nombre de ces alliances sont "horizontales", c'est-à-dire entre entreprises opérant au même niveau de la chaîne de valeur. Celles qui visent à saisir les occasions offertes par la convergence des marchés impliquent en général des sociétés opérant sur différentes parties de la chaîne de valeur provoquant une intégration verticale accrue. Certaines de ces alliances ont rencontré très tôt des difficultés qui illustrent l'incertitude des marchés et les risques associés.

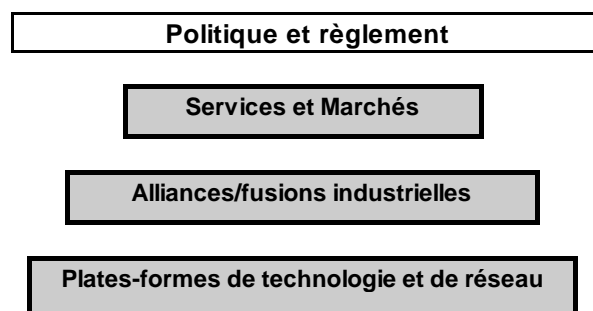


Fig.2 : Les étapes de la convergence

Il est tout aussi difficile d'être précis à propos des services résultant de la convergence. De nombreux nouveaux services résulteront du progrès technologique dans les secteurs concernés, plutôt que d'activités trans-sectorielles. D'autres seront le résultat direct d'une fertilisation croisée entre les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion par exemple. Pour faire référence à ce dernier cas, le terme de "service convergeant" sera utilisé dans ce document. Là où une acception plus générale est pertinente, ce Livre fera référence au terme " nouveaux services " sans s'efforcer de lui donner une quelconque définition juridique précise.

I.2 Possibilités nouvelles permises par la technologie

Ce Livre vert ne se préoccupe pas en premier lieu de la technologie; il traite plutôt de phénomènes nouveaux de marchés et d'activités économiques qui sont rendus possibles grâce aux évolutions technologiques et qui modifient les relations traditionnelles entre fournisseurs et consommateurs. Une compréhension de la

⁵ Voir Webcasting and convergence: Policy implications OCDE, DSTI/ICCP/TISP(97)6- devant être publié en décembre 1997.

nature de ces évolutions peut conduire à une meilleure appréciation du potentiel de changement.

Les technologies numériques provoquent la convergence.

Comme signalé ci-dessus, la tendance de fond est l'adoption commune des technologies numériques par les secteurs concernés. Ces technologies couvrent un ensemble de disciplines généralement associées aux industries de l'informatique et des télécommunications - la micro-électronique numérique, le logiciel et les transmissions numériques. Mises en oeuvre petit à petit dans chaque secteur, ces technologies ont déjà fait preuve de la supériorité de leur efficacité, de leur flexibilité et de leur rentabilité et ont montré comment elles pouvaient augmenter le potentiel créatif et développer l'innovation.

La technologie de l'informatique joue maintenant un rôle majeur pour la création et la production à la fois dans le monde du cinéma et de la télévision. Les façons de produire, de diffuser et de consommer les contenus audiovisuels évoluent. Le contenu devient "modulaire" de manière à pouvoir être utilisé dans différents environnements et à pouvoir être diffusé sur différentes infrastructures de réseau. Le bloc de base est constitué par la famille des normes MPEG⁶ pour le codage numérique des images animées. Une fois codées dans ce format, les images peuvent être modifiées, manipulées et transmises de la même façon que n'importe quelle autre information numérique. Les systèmes et les réseaux qui manipulent de telles informations sont bien sûr indifférents à la nature de la source du matériel d'origine, qu'il s'agisse d'une image, d'un son ou d'un texte. Le codage numérique forme ainsi la base de la convergence technologique.

Les transmissions numériques peuvent être réalisées par des réseaux de radiodiffusion ou par des infrastructures terrestres avec ou sans fil. En matière de réseaux de radiodiffusion, la conséquence la plus significative de la numérisation est l'augmentation immédiate de la capacité, laquelle supprime effectivement la pénurie qui avait limité la croissance du secteur depuis sa naissance. Mais la puissance de calcul et le logiciel permettent aussi de banaliser les équipements du consommateur tels que des décodeurs. La mise en oeuvre de fonctionnalités en forme de logiciels permet de mieux surmonter

⁶ MPEG - Motion Picture Experts Group. La famille des normes s'étend du MPEG-1 au MPEG-4, le MPEG-2 (la télévision avec des images de qualité studio et des canaux audio de qualité équivalente à celle des CD) est le plus largement utilisé.

les problèmes de durée de vie des produits, liés au matériel, réduisant ainsi l'inertie du marché et facilitant l'innovation. Cela donne en plus à ces équipements un niveau d'intelligence qui permet aux réseaux de radiodiffusion d'essayer d'égaliser les capacités de commutation normalement associées aux télécommunications. Par exemple, les opérateurs de télévision à péage par satellites peuvent aujourd'hui atteindre des consommateurs individuels à travers des systèmes d'accès conditionnel, souvent combinés avec le réseau terrestre de télécommunications de manière à fournir un chemin de retour hybride pour des services interactifs.

Technologies des réseaux pour la convergence.

Alors que des infrastructures alternatives de télécommunications sont de plus en plus répandues, des réseaux à grande vitesse, à base de fibres optiques, combinés avec des techniques de serveurs modernes, seront bientôt capables de fonctionner de façon rentable en mode de radiodiffusion virtuelle⁷. Les hauts débits et l'efficacité spectrale permis par les transmissions numériques ouvrent la possibilité d'offrir des signaux audio et vidéo de haute qualité sur un ensemble d'infrastructures de réseaux différentes. Des techniques de transmission comme le RNIS⁸ bande étroite, l'xDSL⁹ et l'ATM¹⁰ garantiront que les infrastructures anciennes et existantes pourront jouer un rôle en transportant les

⁷ C'est-à-dire le même contenu reçu par beaucoup de consommateurs, mais en suivant leur demande individuelle et pas nécessairement en même temps.

⁸ RNIS - Réseau numérique à intégration de services. La version à bande étroite a été normalisée au cours des 30 dernières années par les opérateurs de télécommunications souhaitant numériser le réseau d'accès du client. Sa longue période de gestation a provoqué le risque de voir les techniques utilisées devenir obsolètes. Ces risques ont été atténués par l'utilisation d'autres technologies (notamment la compression de données) et l'émergence d'applications bien adaptées à ces réseaux (notamment l'accès à l'Internet).

⁹ xDSL - x-Circuit d'abonné numérique, x faisant référence aux technologies du moment. Celles-ci sont des technologies qui exploitent le réseau de télécommunications existant par câble bifilaire en cuivre pour la transmission de données à hauts débits. ADSL (A pour asymétrique) fonctionne en général à 1,5Mbps en aval et à HDSL (H pour la haute vitesse) à 6Mbps. Celles-ci sont maintenant remplacées par des technologies à plus forte capacité.

¹⁰ ATM - Mode de transfert asynchrone, une technologie à commutation à grande vitesse travaillant à un niveau de transfert de base. Ceci contraste avec des protocoles d'applications de plus haut niveau tels que l'IP (le protocole d'Internet) qui peut être utilisé avec d'autres protocoles de transfert tels qu'ATM.

nouveaux services. Les capacités des réseaux existants sont également améliorées par les techniques de compression implicites dans les normes MPEG permettant à des réseaux à capacité de transmission réduite de supporter des services qu'il n'était jusqu'ici possible d'offrir que sur des infrastructures à large bande, sophistiquées et plus chères.

L'ATM est d'un intérêt considérable comme technique de transport multimédia. C'est une technique de relais de cellules à grande vitesse capable de faire circuler différents types d'information (voix, données, vidéo) sur un même réseau et il a été désigné par l'UIT comme base pour le RNIS à large bande, la génération suivante de son équivalent à bande étroite.

Cette concurrence permanente entre différentes technologies peut modifier les chances de succès d'une approche ou d'une autre, rendant ainsi difficile le fait d'être normatif en ce qui concerne les architectures de réseau de demain. Ce problème peut être relativement mineur, étant donné que les applications et services d'aujourd'hui sont de plus en plus indépendants de l'infrastructure sous-jacente qui les transporte.

La technologie d'Internet mène à l'indépendance des plates-formes.

L'exemple le plus pertinent d'une telle indépendance des plates-formes est celle du protocole Internet (IP). IP s'est imposé comme protocole de réseaux *de facto* pour l'Internet. Il permet de fixer le parcours et de transporter tous les éléments d'un service multimédia (textes, images, vidéo animées et sons). IP est aussi utilisé dans les produits Intranet, offrant une infrastructure pour des applications multimédias au sein d'une société ou de tout autre groupe fermé d'utilisateurs.

La meilleure façon de décrire l'Internet est de le présenter comme un réseau de réseaux interconnectés sur une base ouverte utilisant IP, fonctionnant habituellement sur des liaisons de transmission louées à des opérateurs de télécommunications (OTs). Il a évolué très rapidement au cours de la dernière décennie, d'un réseau principalement financé par les universités - et le gouvernement - avec une capacité de transit de 56 kbit/s en 1986 augmentée à 45 Mbit/sec en 1993 et à 155 Mbit/sec en 1996. Cet énorme changement dans la capacité de l'infrastructure Internet est la conséquence d'une croissance remarquable du nombre de personnes utilisant l'Internet et de l'éventail des applications et des outils logiciels développés pour lui.

L'approche ouverte non-propriétaire des standards pour l'Internet a fait en sorte qu'il est aisé pour les acteurs de profiter des avancées réalisées par

d'autres dans l'industrie et de les prolonger. Par exemple, nombreux sont ceux qui diront que le développement rapide des capacités du World Wide Web a été amélioré par une approche ouverte du développement des *browsers* pris par des distributeurs comme Netscape, Microsoft et Sun. L'Internet sera encore conforté comme véhicule du transport multimédia par le développement de plusieurs protocoles nouveaux ou améliorés, que les fournisseurs de service Internet doivent mettre en oeuvre dans les trois prochaines années.

Ce bref examen des principales évolutions technologiques n'est pas exhaustif. Toutefois, il démontre le rôle de la technologie comme moteur de changement. La technologie évolue de manière constante; sa transformation en services innovateurs ainsi que l'arrivée de ceux-ci sur le marché annoncent des changements encore plus spectaculaires pour le futur.

I.3 Evolutions actuelles du marché

Des changements importants ont lieu en ce moment même à cause de l'application de la technologie moderne aux secteurs individuels concernés, qui sont examinés ici chacun à leur tour. De tels changements ne sont pas en eux-mêmes une preuve de convergence mais, comme suggéré plus tôt, l'homogénéité de la technique appliquée pourrait servir de base au développement de la convergence.

Les services de la télévision et de la radio numérique changent le paysage audiovisuel d'aujourd'hui

Au début des années 1990, il devint clair que la technologie numérique pourrait être utilisée de façon efficace et rentable pour la diffusion des signaux de télévision et radio. La possibilité de diffuser un plus grand nombre de chaînes sur une même infrastructure (TV par câble, transpondeurs satellites, spectre de radiofréquence terrestre) en utilisant la compression numérique plutôt que la transmission analogique existante présentait un intérêt particulier.

Dans le domaine de la télévision, sur la base des travaux du projet Digital Video Broadcasting (DVB)¹¹ et dans le contexte du cadre

¹¹ Le DVB est un organisme comportant plus de 200 organisations de 30 pays en Europe et dans le monde entier. Il inclut des radiodiffuseurs (à la fois publics et privés), des fabricants (d'équipement professionnel et grand public), des opérateurs (de satellite, de câble et de réseaux hertziens) et des législateurs. Il a défini un ensemble complet de spécifications pour l'émission en TV numérique comprenant : des systèmes de distribution par câble, par satellite, hertzien et par micro-onde. Ces spécifications ont été converties depuis lors en normes ETSI.

réglementaire fourni par la Directive *Télévision Sans Frontières*¹² et par d'autres mesures, des services de télévision numérique ont récemment été lancés en Europe. D'autres pays dans le monde utilisent aussi les technologies DVB et les normes européennes. Les premiers services commerciaux ont démarré en France en avril 1996. D'autres services numériques ont suivi rapidement et à l'heure où ces lignes sont écrites plus de 200 chaînes de télévisions numériques ciblent les téléspectateurs en France, Allemagne, Espagne, Italie, Bénélux et dans les régions nordiques. Des récepteurs numériques, de l'ordre d'un million, doivent être actuellement en service en Europe - nombre qui pourrait doubler d'ici fin 1998.

Même si nous n'en sommes qu'aux premiers jours du développement de ce marché, un nombre de phénomènes intéressants - qui sont soit nouveaux pour la TV soit des évolutions significatives du comportement passé - apparaissent, la compression numérique réduisant les contraintes de capacités de façon à rendre possible la rentabilité de tels services:

- **Bouquets de programme et chaînes thématiques** - Les radiodiffuseurs vendent leurs services numériques sous la forme de "bouquets" de chaînes. Le bouquet complète les chaînes de télévisions "généralistes" par des chaînes thématiques concentrées sur les actualités, les sports, les films etc., offrant aux téléspectateurs un plus grand choix et la couverture des domaines qui sont d'un intérêt spécifique pour eux. Déjà évidentes à l'ère analogique, les chaînes thématiques augmentent en nombre et atteindront des niveaux de segmentation encore plus fins avec la technique numérique. De telles chaînes doivent rechercher des audiences plus larges pour être économiquement viables et une activité pan-européenne pourrait être un moyen d'y arriver.
- **"quasi-vidéo-à-la-demande"** - La disponibilité d'une capacité de transmission substantielle à des prix raisonnables rendra bientôt possibles les services de "quasi vidéo à la demande" (NVOD ou Near Video On Demand).

Exemple: avec 60 chaînes par satellite, 10 films de 90 minutes peuvent être diffusés simultanément, chacun démarrant à des intervalles de 15 minutes.

- **Paiement à la séance** - De façon similaire il est possible de vendre des événements spécifiques ou des films sur la base de souscriptions individuelles. De tels services *Pay-per-view* ont été offerts au Royaume-Uni sur des chaînes analogiques (pour des championnats de boxe) et en Espagne en format numérique (pour des matches de football). La capacité plus grande de la télévision numérique permet la diffusion simultanée de plusieurs de ces événements (l'exemple le plus manifeste étant celui des matches joués dans un championnat de football), ce qui donne aux téléspectateurs le choix de l'accès à un événement particulier sur une base de péage à la séance.

Ces phénomènes, qui constituent une évolution significative par rapport à la radiodiffusion classique basée sur un programme, sont susceptibles d'améliorer le choix du consommateur. En outre, et parce qu'une chaîne numérique est intrinsèquement plus souple qu'une chaîne analogique, elle peut offrir d'autres services sous forme de données d'images fixes et mobiles ou d'une combinaison de ces éléments. La télévision numérique partage ces caractéristiques avec la radiodiffusion audio numérique qui offre également aux auditeurs un son d'une qualité proche de celle des CD. La radiodiffusion de données multimédia permet aujourd'hui le transfert de programmes informatiques comprenant des jeux vidéo, des fichiers de données et l'accès direct à l'Internet à partir d'un ordinateur relié au poste de télévision ou au réseau.

Exemple: Hughes Olivetti Telecom a lancé le service d'accès à l'Internet en 1996. Il relie à l'Internet environ 2.000 sites à travers l'Europe à une vitesse 20 fois supérieure à celle des modems conventionnels.

L'arrivée de la radio numérique offre des possibilités saisissantes de combinaison entre la radio et l'image, ou des raccordements à des sites Internet vendant des albums CD ou des tickets pour des bandes diffusés¹³. Des radiodiffuseurs télévisuels, comme CNN et la BBC commencent à rendre une partie de leurs émissions disponible sur l'Internet, étendant leur portée géographique normale, alors qu'une nouvelle race de Web-diffuseurs émerge pour diffuser en direct des événements particuliers tels que sports, concerts, et autres événements importants.

¹² La directive Télévision sans frontières de 1989 (89/552/CEE) a été récemment révisée et mise à jour par la directive 97/36/CE. La directive relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision (95/47/CE) a été adoptée en octobre 1995.

¹³ Radio with Images - Financial Times, 11 novembre 1997.

Exemple: la couverture des élections récentes en Irlande était offerte aux citoyens irlandais, partout dans le monde, via un site de Web-diffusion (www.itv.com).

La télévision grand écran utilisant le format 16:9 et la possibilité technique d'images de plus haute définition constituent d'autres innovations dans le domaine de la radiodiffusion.

La libéralisation des télécommunications augmente le choix et diminue les prix

En moins de dix ans, le secteur européen des télécommunications a vécu une transformation radicale, passant d'un caractère de monopole rigide et inefficace à un secteur bientôt soumis à une concurrence totale et énergique, avec la libéralisation totale des services et des infrastructures qui aura lieu dans la plupart des Etats membres à partir de janvier 1998. Cette transformation doit en partie ses débuts à une phase antérieure de la convergence - celle qui eut lieu entre les télécommunications et l'informatique - il y a plus de dix ans. La convergence technologique a rapidement conduit à la convergence des marchés ainsi qu'à des services à valeur ajoutée - des services innovants qui empruntaient des concepts aux deux secteurs, et qui permettaient aux entreprises d'étendre la puissance de l'informatique au-delà des confins géographiques de leurs emplacements directs.

Les traditions réglementaires des secteurs des télécommunications contrastaient nettement avec l'environnement de marché libre dans lequel l'industrie informatique s'était développée et le rapprochement des deux secteurs impliquait qu'une rationalisation de ces différentes philosophies réglementaires serait nécessaire pour que les nouveaux services puissent s'épanouir. Le Livre vert de 1987¹⁴ concluait qu'une plus grande harmonisation ainsi qu'une ouverture progressive du marché des télécommunications conduiraient à un environnement propice à un tel développement. Les premières mesures législatives ont été introduites en 1988 et ont abouti à la libéralisation totale dans le secteur des télécommunications à partir du 1^{er} janvier 1998¹⁵. Ce processus graduel de libéralisation des télécommunications et d'ouverture du marché global apporte déjà en ce

moment des bénéfices substantiels à de nombreux consommateurs et entreprises, grâce à des prix plus bas, un service amélioré et des offres de services novatrices. Néanmoins, le niveau et la structure des prix continuent à avoir une incidence importante sur le développement des nouveaux services.

Le secteur des communications mobiles est particulièrement dynamique.

Exemple : en Scandinavie, près d'une personne sur trois possède un téléphone mobile et il y a plus de 37 millions d'utilisateurs de téléphones mobiles en Europe.

De plus en plus, de tels systèmes mobiles ajoutent une composante multimédia. Un aspect de la convergence des marchés se produit au sein du secteur des télécommunications entre la téléphonie fixe et mobile, puisque, dans certains Etats membres et parmi certaines tranches de la population (par exemple les étudiants, les petites entreprises), les téléphones mobiles remplacent les connexions fixes.

Quoi qu'il en soit, cet exemple concret de la manière dont les réseaux fixes et mobiles convergent n'est qu'un élément d'une tendance plus générale vers l'intégration complète des technologies fixes et sans fil, qui est un des enjeux de la prochaine génération de systèmes de télécommunications mobiles numériques. Celle-ci offrira aux utilisateurs une plate-forme sur laquelle ils pourront recevoir un ensemble intégré de services de systèmes vocaux, de données, multimédia et audio-visuels, où qu'ils soient. Cette vision, qui a des implications importantes pour tous les secteurs concernés par la convergence a été reconnue pour la première fois dans le Livre vert sur les Mobiles de 1994¹⁶, et a été plus récemment abordée à nouveau dans les deux communications de la Commission sur les communications mobiles universelles.¹⁷

L'Internet apporte de nouveaux services à l'entreprise et au grand public

C'est toutefois dans un troisième secteur, l'Internet, que les changements ont été les plus radicaux. L'Internet est le moteur principal et symbolique de la convergence. C'est un véhicule pour la diffusion aux usagers à la fois de services existants (courrier électronique, vidéo, son, téléphonie vocale, par exemple) et de services complètement nouveaux (par exemple le World Wide Web). Il a rapidement évolué d'un réseau

¹⁴ Vers une économie européenne dynamique, Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications, COM(87)290 final, 30.06.1987

¹⁵ Directive de la Commission 96/19/CE et l'ensemble des textes adoptés par le Parlement Européen et la Conseil. Certaines périodes de transition additionnelles sont accordées à certains Etats membre.

¹⁶ Livre vert sur une approche commune dans le domaine des télécommunications mobiles et des télécommunications personnelles dans l'Union européenne COM(94) 145 final, 27/4/94.

¹⁷ COM(97) 217, 29.5.97 et COM(97) 513, 15.10.97

académique et gouvernemental vers une puissante plate-forme d'échanges et de télécommunications. Caractérisé par un taux de croissance sans précédent (le nombre d'utilisateurs double tous les ans), l'Internet a commencé à influencer un certain nombre de secteurs économiques avec l'émergence d'une économie basée sur le commerce électronique en croissance rapide.

L'Internet déplace les réseaux informatiques traditionnels; il montre également les premiers signes de la façon dont il pourrait fournir une plate-forme qui, au fil du temps, remplacerait les méthodes traditionnelles d'échange. Par exemple, les échanges traditionnels inter-entreprises sur des réseaux d'entreprises fermées cèdent du terrain aux commerces multidimensionnels sur des réseaux globaux ouverts. L'Internet fournit également une possibilité alternative d'offre de services des télécommunications (même si des différences de qualité distinguent toujours les deux services). Ceci est possible par la fourniture de la téléphonie sur l'Internet, sans qu'aucun des deux correspondants n'ait besoin d'un ordinateur. L'Internet est aussi une plate-forme importante pour les services de radiodiffusion.

Exemple : aujourd'hui il existe 650 stations de radio diffusées sur le Web et 270 sites capables de véritable vidéo sur l'Internet¹⁸, qui offrent les programmes vidéo de certains radiodiffuseurs européens et américains.

Les nouvelles techniques d'Internet, comme la diffusion multiple, donnent la possibilité d'offrir à tout moment un contenu audiovisuel à 50 000 utilisateurs au lieu de 50 000 messages individuels, réduisant ainsi la frontière entre des secteurs précédemment distincts. Beaucoup considèrent que l'Internet deviendra un mode de distribution majeur pour la vidéo et le son (particulièrement pour la musique).

Néanmoins, l'Internet en tant que plate-forme a connu un développement différent de celui des télécommunications et de la radiodiffusion traditionnelles. Il s'est développé essentiellement sous l'impulsion des utilisateurs, à partir d'équipements possédés par ceux-ci (les routeurs offrant les fonctions centrales de réseaux plutôt que les fonctions périphériques), les utilisateurs continuant à générer eux même une partie substantielle du contenu. La nature décentralisée de l'Internet est considérée par beaucoup comme la principale raison de son succès et comme une leçon pour l'environnement convergeant. Une

caractéristique d'Internet, qui est indicative de la convergence, est qu'il fonctionne à la fois comme un mode de communication et d'édition. A la différence des médias traditionnels, l'Internet offre simultanément une variété de modes de communications - à la fois en transaction et en diffusion : un vers un, un vers plusieurs, plusieurs vers plusieurs. Un utilisateur Internet peut indifféremment parler ou écouter, entremêlant les communications publiques (dont le contenu est - tout au moins dans le cas de la radiodiffusion - traditionnellement réglementé) et les communications privées (traditionnellement non réglementées). Ce décalage constant entre l'édition et les modes de communication privée, chacun étant réglementé par des principes très différents, constitue l'un des principaux défis de la réglementation de l'Internet.

Les fusions et les alliances remodelent les industries existantes

Le processus de convergence actuel, l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence totale à la fois en Europe et dans le monde, la croissance rapide d'Internet et des services "on-line", conduisent à la création de nouvelles structures de marché et de nouveaux rôles pour les acteurs économiques. En 1996, plus de 15% de la valeur totale des fusions et acquisitions mondiale (1000 milliards de US\$) ont été générés par une activité qui peut être qualifiée d'industrie de l'information et de la communication au sens large. De tels accords représentent un large éventail de transactions depuis des alliances horizontales - qui partagent le risque et regroupent des qualifications complémentaires - jusqu'à des intégrations verticales où les acteurs, sur un segment de marché, cherchent à exploiter la convergence technologique et à s'étendre sur d'autres segments à forte valeur ajoutée ou à développer des économies d'échelle. Une étude conduite pour la Commission européenne donne une interprétation des motivations des principaux types de transactions (qui ne se sont pas toutes soldées par des succès) comme le montrent les tableaux 1 et 2 ci-dessous¹⁹. Bien qu'elles ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Commission et qu'elles ne puissent être considérées comme une évaluation au titre des règles de concurrence communautaires, elles sont néanmoins des indicateurs utiles de l'évolution de la situation du marché.

Tableau 1: Fusions et les Alliances horizontales

¹⁸ www.timecast.com cité dans le rapport OCDE supra, note 3

¹⁹ Étude sur l'Adaptation du cadre réglementaire de l'Union européenne à l'environnement multimédia qui est en voie de développement, Squire, Sanders & Dempsey LLP et Analysys Ltd., à publier en décembre 1997.

Raisonnement	Exemples
Augmentation de la puissance sur le marché/obtention de la taille critique minimale	Vebacom - Urbana Systemtechnik, cable and Wireless, demon - Cityscape
Coût élevé de nouvelles technologies (numériques)	Canal plus - Nethold
Demande incertaine de nouveaux services	Multimediatelebetriebsgesellschaft (Kirch, Bertelsmann, etc..)
Internationalisation	BT-MCI, Global One, UUNet - Unipalm Pipex
Opportunités résultant de la réforme réglementaire	MFS/Worldcom, Telenet Flanders, NYNEX/Bell Atlantic

Tableau 2: Fusions et les Alliances verticales

Raisonnement	Exemples
Incertitude de demande	Télécommunications d'Olivetti de Hughes (DirePC), @Home
Et accès du marché à de nouvelles compétences	Bertelsmann - AOL, la BBC dans le monde entier - ICL, STET - IBM
Gain du contrôle des voies au client	Le BT - BSKyB, Disney - ABC - capitales
Entrée dans des secteurs plus élevés de marge de la chaîne de valeur	Réseau de Microsoft - NBC (nouvelle voie de MSNBC Internet)
Conjurer la concurrence des sociétés sur les marchés connexes	Ouest américain - temps Warner, oracle - le soleil - Netscape (ordinateur de réseau)

La même étude conclut que deux tendances peuvent être identifiées pour une telle activité : l'une vers la consolidation d'activités actuelles et l'autre vers la diversification en réponse aux nouvelles opportunités offertes par la libéralisation des marchés de l'Union européenne et des marchés mondiaux. L'activité de fusion verticale est considérée comme un indicateur plus significatif d'un changement des structures de l'industrie en réponse au phénomène de convergence.

Sous-jacent à cette analyse est le fait que peu, si ce n'est aucun, des acteurs actuels du marché n'auront les capacités ou les ressources pour couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur dans un environnement convergeant, si bien que l'avènement d'acteurs majeurs dans les secteurs affectés par la convergence devra inévitablement se fonder sur des partenariats à des degrés divers. Dans un tel contexte, les règles de concurrence continueront à jouer un rôle-clé en évaluant et en jugeant les nouvelles alliances au moment où elles émergent.

Politique de la concurrence : le besoin de garder le marché compétitif

Par le passé, la Commission a appliqué les règles de concurrence communautaires aux cas de convergence²⁰, y compris à certains des cas mentionnés dans le tableau ci-dessus. Global One et BT/MCI sont des exemples de cas pour lesquels la Commission, à la suite des changements survenus dans les dispositions prévues pour protéger la concurrence, a pu approuver, en respectant les règles de concurrence, des accords considérés comme susceptibles de développer le progrès technique. Toutefois, la Commission a pris des mesures contre d'autres dispositions qui bloquaient de manière excessive les marchés et qui étaient par là même incompatibles avec les règles de concurrence communautaires. Parmi celles-ci, il faut noter les opérations MSG et Nordic Satellite Distribution, pour lesquelles la coalition des acteurs du marché au niveau des marchés convergeants et des positions de marché qui étaient susceptibles de se produire par la suite auraient conduit à un blocage du marché pour longtemps. Cette situation aurait, à son tour, été susceptible de provoquer des prix excessifs aussi bien qu'une perte d'innovation et de variété dans les produits, au détriment d'un développement rapide de ces marchés en Europe. Dans la mesure où il n'était pas possible d'y remédier par des modifications apportées aux accords, ces accords ont dès lors été interdits.

A l'avenir, la Commission continuera à favoriser des accords susceptibles de promouvoir le progrès technique ainsi que l'entrée sur le marché. D'autre part, la Commission n'autorisera pas d'accords ou de fusions qui auraient pour effet soit de bloquer les marchés soit de renforcer ou créer des positions dominantes, voire de donner aux parties la possibilité de refuser l'accès à de nouveaux entrants. La Commission empêchera également les acteurs du marché, qui jouissent d'une position dominante existante, d'abuser de cette position dominante, comme cela s'était passé dans le cas de Microsoft ou dans le cas d'opérateurs de télécommunications sur un marché libéralisé.

I.4 Résumé et questions

Ce chapitre a essayé de définir le phénomène de convergence entre les secteurs des télécommunications, des médias, et des TI. Il a décrit les technologies soutenant la convergence et son influence initiale sur les plates-formes de réseaux associées avec la distribution et la

²⁰ Pour plus de détails, se référer aux rapports annuels de la Commission sur la concurrence 1994, 1995 et 1996.

livraison en ligne des services. Le chapitre que si le consensus apparaît acquis sur la notion de convergence technologique, la certitude est moins grande en ce qui concerne la probabilité et/ou le calendrier d'une convergence totale des services et des marchés.

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 quotidiennes? Si c'est le cas, de quelle manière?

Chapitre II L'impact de la convergence sur les secteurs concernés

Après une discussion sur le contexte social et économique de la convergence, le chapitre II examinera les tendances du marché de façon à établir l'impact potentiel de la convergence sur les secteurs concernés. Le chapitre se conclut par une discussion sur la façon dont les consommateurs peuvent réagir à ces évolutions.

II.1 Le contexte social et économique

Aspects sociaux

Le concept de la Société de l'Information constitue l'arrière-plan politique de la convergence. La Société de l'Information imprègne les idées actuelles et futures en matière d'évolution économique et est censée avoir un impact sur la société et sur l'emploi équivalant à celui de la révolution industrielle un siècle auparavant.

Dans ce contexte, les nouveaux services et activités rendus possibles par l'éventail des tendances technologiques et du marché identifié ci-dessus ont le potentiel de toucher tous les aspects de notre vie, depuis nos foyers jusqu'à nos lieux de travail, depuis la façon dont nous faisons des affaires jusqu'à celle dont nous apprenons, depuis l'accès aux services médicaux jusqu'à la gestion et à la mise en oeuvre des services publics et la façon dont les citoyens participent à la société démocratique. A l'heure actuelle, les gens utilisent déjà des services basés sur le téléphone dans certains Etats membres dans des domaines comme la banque, l'assurance, l'achat des places de cinéma ou de théâtre. Il n'y a qu'un pas relativement court avant que de tels services ne soient offerts de façon courante à travers la télévision ou via un PC. Une question-clé est d'assurer que les usagers se familiarisent avec ces nouveaux services et technologies et se sentent à l'aise lorsqu'ils les utilisent, alors que le cadre réglementaire, comme cela sera vu plus loin, a un rôle à jouer pour garantir la confiance des utilisateurs dans le nouvel environnement.

Un ensemble d'initiatives communautaires ont tenté de donner une forme concrète aux implications sociales de la Société de l'Information suite au Livre Blanc²¹ de 1993, qui sert de point de repère, et au rapport

²¹ Livre blanc sur la Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle, COM(93)700 final, 5.12.1993.

Bangemann²² publié l'année suivante. Des initiatives semblables, de haut niveau, ont été entreprises en même temps aux USA et dans d'autres parties du monde, et une dimension internationale a été ajoutée en 1995, quand les pays du G7 se sont rassemblés à Bruxelles, pour définir une stratégie globale de progrès vers la Société de l'Information.

Les initiatives communautaires pour la Société de l'Information

Les aspects sociaux au sens large sont traités par un certain nombre d'initiatives dans lesquelles la Commission est impliquée. Elles comprennent le Forum sur la Société de l'Information²³, le Groupe d'experts de haut niveau sur les aspects sociaux de la Société de l'Information²⁴, le Livre blanc de la Commission sur l'éducation et l'apprentissage,²⁵ le Livre vert sur la vie et le travail dans la Société de l'Information,²⁶ et la reconstitution d'un groupe Bangemann passant en revue les progrès depuis le rapport de 1994. A un précoce stade, la Commission avait reconnu l'importance de la convergence pour l'industrie européenne de la production audiovisuelle, en tant que vecteur privilégié des valeurs socioculturelles.²⁷ Deux documents récents de la Commission, un Livre vert et une Communication ont traité les questions de contenu illégal et de contenu pouvant porter préjudice aux mineurs.²⁸ Le Parlement européen²⁹ et le Conseil³⁰ ont été actifs dans ce domaine, et une Communication récemment adoptée décrit comment la

Société de l'Information doit avoir un impact sur un large éventail de politiques de l'Union européenne.³¹

Les nombreuses initiatives actuellement en cours pour servir à la Société de l'Information ont été jointes dans un "Rolling Action Plan"³² qui constitue la seconde phase de la réponse de la Commission au rapport Bangemann. La première phase couvrait l'encadrement législatif, le réseau, les aspects des services et du contenu, ainsi que les questions socioculturelles³³. La seconde phase, résultant du sommet de Corfou^{34,35}, est basée sur une mise à jour d'une série de priorités : l'environnement du travail, l'éducation et la formation, la protection de l'intérêt général ainsi que la dimension internationale.

Impact sur la compétitivité économique et industrielle

Le débat sur la convergence que ce Livre vert soulève est bien plus qu'un exercice académique ou théorique. L'aptitude de la Communauté européenne à utiliser la convergence, tout en l'adaptant à la vision européenne d'une Société de l'information, sera au coeur de la croissance, de la compétitivité et de la création d'emploi dans les années à venir. Le danger est que, si l'Europe ne profite pas de l'occasion fournie par la convergence, elle pourrait rester en arrière tandis que d'autres blocs commerciaux importants recueilleront les bénéfices d'une approche plus pro-active.

Les implications socio-économiques et commerciales de la Société de l'Information sont actuellement étudiées dans différents forums au niveau communautaire.³⁶ L'impact des nouveaux services résultant de la convergence se fera sentir

²² L'Europe et la Société de l'Information globale, recommandations du groupe Bangemann au Conseil européen, 26 mai 1994.

²³ Réseaux pour les personnes et leurs communautés, premier rapport annuel du Forum de la Société de l'Information à la Commission, juin 1996.

²⁴ Construire la Société européenne de l'Information pour tous, rapport final du groupe d'experts de haut niveau, avril 1997.

²⁵ Enseigner et apprendre - Vers la société cognitive, COM(95)590 final, 29.11.1995 et Apprendre dans la Société de l'Information - Plan d'action pour une initiative européenne dans l'éducation, COM(96)471 final, 2.10.1996.

²⁶ Livre vert sur Vivre et travailler dans la Société de l'Information: Priorité à la dimension humaine, COM(96)389 final, 24.07.1996.

²⁷ Livre vert sur Les options stratégiques pour le renforcement de l'industrie européenne de programme dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne, COM(94)96 final, 6.04.1994.

²⁸ Voir Livre vert sur La protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuel et d'information, COM(96)483 final, 16.10.96, et Communication sur le contenu illégal et préjudiciable sur l'Internet, COM(96)487 final, 16.10.96.

²⁹ Rapport Herman, 19 septembre 1996.

³⁰ Résolution du Conseil sur les nouvelles priorités politiques pour la Société de l'Information, 21.10.1996, JO C 376, 12.12.1996, p. 1

³¹ Communication de la Commission sur Les conséquences de la Société de l'Information pour les politiques de l'Union européenne - La préparation des prochaines étapes, COM(96)395 final, 24.07.1996.

³² Communication de la Commission sur L'Europe à l'avant-plan de la Société de l'Information planétaire: Plan d'action évolutif, COM(96)607 final, 27.11.1996.

³³ Communication de la Commission sur Vers la Société de l'Information en Europe: Un plan d'action, COM(94)347 final, 19.07.1994.

³⁴ Communication de la Commission sur La Société de l'Information: de Corfou à Dublin - Nouvelles priorités à prendre en compte, COM(96)395 final, 24.07.1996.

³⁵ Communication de la Commission sur Les conséquences de la Société de l'Information pour les politiques de l'Union européenne - La préparation des prochaines étapes, COM(96)395 final, 24.07.1996.

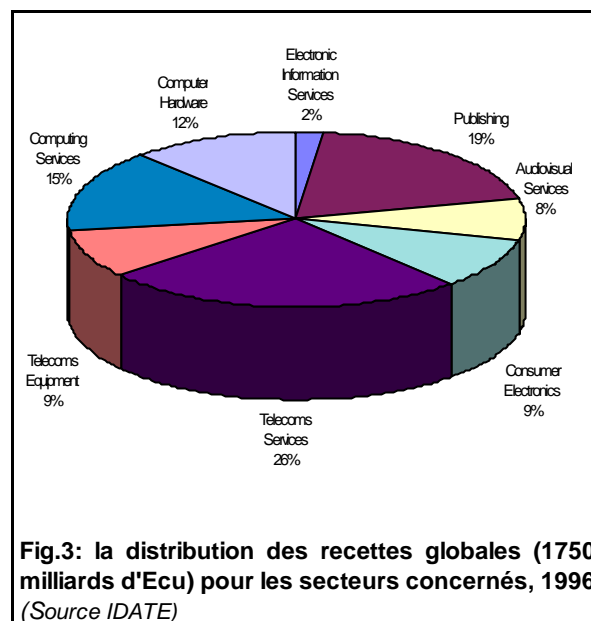
³⁶ Voir par exemple Avis du Comité Economique et Social sur le sous-comité Action pour l'emploi: Un pacte de confiance, CES/1262/96, JO C 56, 24.02.1997, p.36 et Cohésion et la Société de l'Information, COM(97)7 final, 22.01.97.

dans l'ensemble de l'économie tout comme dans les secteurs pertinents eux-mêmes.

L'exemple le plus significatif en est le secteur naissant du commerce électronique. Il comprend à la fois des formes indirectes (commandes électroniques de biens tangibles), et directes (commandes "on-line" et fournitures de services). Le commerce électronique permet des échanges à coût réduit à travers les régions et les frontières nationales.

Une Communication récente de la Commission indique les possibilités potentielles offertes par le commerce électronique pour les consommateurs et les entreprises en Europe, principalement pour les PME.³⁷ Elle estime que les revenus du commerce électronique, à la fois directs et indirects, doivent, d'ici l'an 2000 arriver à un montant de 200 milliards d'écus dans le monde. La Communication souligne également que la création d'un cadre réglementaire favorable, tant au niveau de l'Union européenne, qu'au niveau mondial, est une condition préalable aux développements ultérieurs.

En ce qui concerne l'impact de la convergence sur les différents secteurs concernés, une étude montre que les bénéfices de ces secteurs pourraient diminuer de 40% d'ici l'an 2005, si le marché n'évolue pas dans une direction qui profitera de tous les avantages de la convergence.³⁸ Pour donner quelques ordres de grandeur, la fig. 3 montre que les secteurs convergeants représentaient quelque 1.750 milliards d'écus en 1996, dont 508 milliards étaient attribués aux marchés de l'Union européenne.³⁹



Il semblerait que l'expansion du marché des services et les moyens de leur diffusion doivent avoir un effet sur la production de contenu, même si cela sera souvent le fait d'obligations réglementaires imposées à des télédifuseurs particuliers. Il est prouvé, par exemple, que le succès de la chaîne payante Canal+ en France, a eu un impact positif sur l'industrie du cinéma français. De même, les producteurs indépendants du Royaume-Uni ont bénéficié d'un nouvel élan lorsque Channel 4 est entrée en scène.

Des évolutions à venir peuvent avoir des conséquences sur la réalisation de la mission de service public. Premièrement, alors que le marché de la télévision payante arrive à maturité, les opérateurs peuvent ressentir le besoin d'augmenter leurs investissements dans les productions locales pour en maintenir la qualité et la différenciation des produits. Par exemple, l'opérateur de chaînes payantes par satellite, le britannique BSkyB, est déjà un investisseur majeur dans l'industrie du film au Royaume-Uni tout comme Canal+ est en train d'acquérir des droits dans des catalogues de cinéma français. Deuxièmement, la concurrence dans la transmission (terrestre, par câble, par satellite, etc...) doit, notamment dans un environnement numérique, repousser le goulot d'étranglement de la transmission vers le contenu, entraînant une hausse de prix des droits de programmes.

Effets sur l'emploi

Les signaux que tout ceci transmet au marché devraient aboutir à davantage d'investissements et, par conséquent, amener plus d'emplois dans l'industrie de la production, pour satisfaire la demande croissante. L'Europe est bien placée pour relever ce défi en exploitant simultanément ses capacités créatrices et la diversité de ses

³⁷ Communication de la Commission, Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique, COM(97)157 final, 16.04.1997.

³⁸ Voir KPMG, op.cit.1

³⁹ Source: Développements du marché dans les télécommunications et les services de communications intégrés jusqu'en 2010, étude par IDATE pour la Commission, décembre 1997

environnements culturels. Néanmoins, la production de l'Union européenne n'augmente pas rapidement et l'Union européenne doit, par conséquent, renforcer la compétitivité de ses entreprises, ceci afin que le public puisse profiter au maximum des opportunités offertes par les nouveaux médias, et que cette croissance du marché puisse être transformée en emplois pour amener le nombre des personnes employées dans l'industrie en Europe (1.8 million) à un niveau plus proche de celui des Etats-Unis (2.6 millions).

Tout à fait indépendamment des effets multiplicateurs générés par la convergence dans son rôle de déclencheur de la Société de l'information, il est très vraisemblable qu'elle aura un impact direct et positif sur l'emploi dans les secteurs concernés. L'expansion du marché et la demande de nouveau contenu et de nouveaux services qui l'accompagne va générer au sein de la population un besoin de talents créateurs. Cette situation pourra être ressentie à la fois dans les grandes entreprises cherchant à se réorienter vers de nouveaux marchés et dans les PME cherchant à exploiter des marchés de niches. Les PME combineront leur utilisation des plates-formes numériques standardisées, telles que l'Internet, avec leur expérience dans le domaine des logiciels pour développer des applications et des services destinés à la fois à des utilisateurs professionnels et à des consommateurs privés. Leur tâche consistera à exploiter pleinement la convergence technologique en intégrant les différentes composantes des secteurs des télécommunications, des médias et des IT afin de produire des services novateurs.

La formation continue du personnel constituera une exigence de première importance. Etre fin prêt pour les nouveaux marchés impliquera un personnel possédant les compétences et pour lequel une formation spécialisée sera requise. La Commission a lancé un certain nombre d'initiatives dans les domaines de l'éducation et de la formation, notamment le Plan d'action Enseigner et apprendre dans la Société de l'information⁴⁰, aussi bien que certaines activités dans le contexte des programmes Leonardo (formation) et Socrates (éducation).

Recherche et développement

Le soutien européen pour la recherche coopérative et l'activité de développement, par l'intermédiaire des programmes ACTS (Advanced Communications Technologies and Services), Esprit et Télématique, a joué un rôle important dans nombre de développements techniques qui ont rendu possible le phénomène de la

convergence. Il a contribué à la puissance des industries des TI européennes, des télécommunications et du logiciel. Une grande part de ce travail a servi de support au développement de standards adoptés par la suite par l'industrie et mis en forme par les organes de standardisation européens; il a également contribué au développement de plates-formes techniques et d'outils de support du commerce électronique.

Les activités du programme Recherches et Développements Technologiques (RTD) au cours du quatrième programme Cadre ont également encouragé une plus grande participation des PME qui peuvent bénéficier, par exemple, de systèmes et de services qui stimulent le télé-travail. Un exemple spécifique d'une approche intégrée des systèmes et des services au bénéfice des PME est le "Integrated Applications for Digital Sites"⁴¹ Ici, des applications multimedia on-line et off-line fournissent des services intégrés, du gouvernement central/local - dans la gestion des transports, de la télé-médecine, de l'éducation et de la formation - aux citoyens locaux, entreprises et autres organisations, d'une manière rentable et conviviale.

Avec l'adoption de la proposition pour le cinquième programme cadre en avril 1997, la Commission a passé en revue les activités de recherche en TI, télécommunications et télématique, dans le but de les regrouper dans un programme de recherche intégré unique. Pour ce qui concerne la convergence, cela comprends des activités de R&D dans le domaine du contenu multimédia et audiovisuel⁴².

II.2 Tendances du marché

Cette section examine les tendances du marché, sans néanmoins fournir une évaluation au titre des règles communautaires de concurrence. Les activités et les stratégies d'investissements des acteurs du marché, en réponse aux évolutions nouvelles, deviennent évidentes et donnent une bonne indication de la perception qu'ont ces acteurs des tendances futures. Un des indicateurs de la convergence est la volonté des

⁴⁰ Voir supra, note 24

⁴¹ Soumis à un appel à proposition en 1997 sous le programme d'applications télématiques. Des sites numériques sont des sites physiques dans des régions géographiques, telles que les zones rurales, les petites villes, les grandes villes ou les régions, dans lesquels on peut aller à la rencontre des besoins locaux des citoyens et des entreprises par l'intermédiaire des applications TI et des télécommunications multimedia.

⁴² Voir COM(97)533 Final du 5.11.97, *Cinquième programme cadre, recherche et développements technologiques (1998-2002), document de travail de la Commission sur les programmes spécifiques : points de départ pour une discussion.*

acteurs du marché d'exploiter les possibilités offertes par les nouvelles plates-formes, en particulier l'Internet, pour aller au-delà des limites de leurs marchés de base traditionnels, à la fois en termes de marché géographique et de produit. La radiodiffusion sur le Web mise en lumière ci-dessus en est un exemple. L'entrée des opérateurs de télécommunications dans le domaine de la fourniture d'accès Internet et de la fourniture de téléphonie vocale au travers de l'Internet en sont peut-être seulement d'autres exemples. De tels services sont nouveaux dans ce sens qu'ils représentent une incursion dans de nouvelles zones pour le fournisseur en question. Mais certains sont nouveaux pour l'ensemble des acteurs.

De nouveaux services

La flexibilité de l'information numérique offre la possibilité de services conventionnels plus nombreux et enrichis (comme la télévision et la radio numériques, les communications mobiles de plus grande qualité), ainsi que tout un éventail d'applications et de services nouveaux. Ces services sont aussi variés que les journaux électroniques, les supermarchés et les catalogues "on-line", la banque à domicile, ainsi que l'utilisation de sites Web multimédia à la fois pour des communications internes et comme outil commercial clé.

En dépit des limitations actuelles, un certain nombre d'applications comble l'écart entre la *télévision interactive* et la *vidéo sur l'Internet*. Le domaine vers lequel convergent ces deux secteurs constitue actuellement le terrain le plus fertile pour l'innovation et l'activité animée de l'esprit d'entreprise - ainsi que pour la création de types de contenu entièrement nouveaux. Des formes innovantes de "chaînes Internet" riches en graphiques résultent de la créativité des *métiers* auparavant destinées à la production vidéo, à l'imagerie informatique et à la gestion de l'information. De même, des jeux vidéo haut de gamme, joués en réseaux, rassemblent des communautés de joueurs à travers les frontières nationales. Dans un environnement numérique uniforme et adaptable, des applications multimédias hybrides et innovatrices apparaissent - telles que les télévisions numériques "infomerciales", avec des mécanismes de réponse par l'Internet (permettant des commandes immédiates), des catalogues sur CD-ROM avec des connections sur l'Internet (pour mettre à jour le contenu ou les prix) et des sites Web commerciaux avec des extensions locales sur CD-ROM (pour des démonstrations multimédias consommatrices de mémoire).

A l'extrémité "transport" de la chaîne de valeur, les acteurs entrent dans ce qui constitue pour eux de nouveaux domaines d'activités.

Exemples :

- *Des télédiffuseurs qui se diversifient dans de nouveaux domaines comme la diffusion de données, la radiodiffusion sur le Web et les services et le transport de télécommunications;*
- *Des opérateurs de télécommunication qui offrent des services audiovisuels comme la "vidéo à la demande" et la télévision par câble;*
- *Les fournisseurs de service Internet qui commencent à distribuer des matériaux audiovisuels et les fournisseurs d'accès Internet qui offrent des capacités de téléphonie vocale.*

De nouvelles caractéristiques s'ajoutent aux services sur tous les réseaux. En outre, les services eux-mêmes changent en combinant les caractéristiques de services jusque là distincts. Ainsi les programmes de télévision sont enrichis de données par la mise à disposition, en parallèle, de textes et de graphiques. Un projet-pilote complète, par exemple, la radiodiffusion de courses hippiques par des textes et des équipements permettant de parier en ligne. Les mêmes possibilités sont offertes par la radio numérique.

De nouveaux acteurs

Alors que la convergence permet aux acteurs traditionnels dans les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications d'étendre leurs activités, elle se traduit aussi par l'entrée de nouveaux acteurs puissants venant des industries de l'édition et des TI. Pour des fournisseurs d'informations, comme les éditeurs, les opérateurs de bases de données et les services d'informations financières, l'Internet constitue une extension cruciale de leur savoir-faire traditionnel et un moyen idéal de recycler et définir de nouveaux objectifs à leurs riches stocks d'informations.

De même, des entreprises de TI exercent une influence significative sur la conception du marché des services nouveaux en Europe - comme elles s'acheminent vers une distribution en ligne généralisée de logiciels et de contenu multimédia, font des investissements substantiels dans le secteur du câble et de la télévision et jouent le rôle d'intégrateurs lors d'essais de télévision avancée en Europe. Soutenus par la croissance exponentielle de la puissance de calcul, habitués à réagir aux changements en raccourcissant les cycles de vie des produits et à opérer dans un environnement féroce concurrentiel, historiquement libérés des réglementations encombrantes, la contribution et

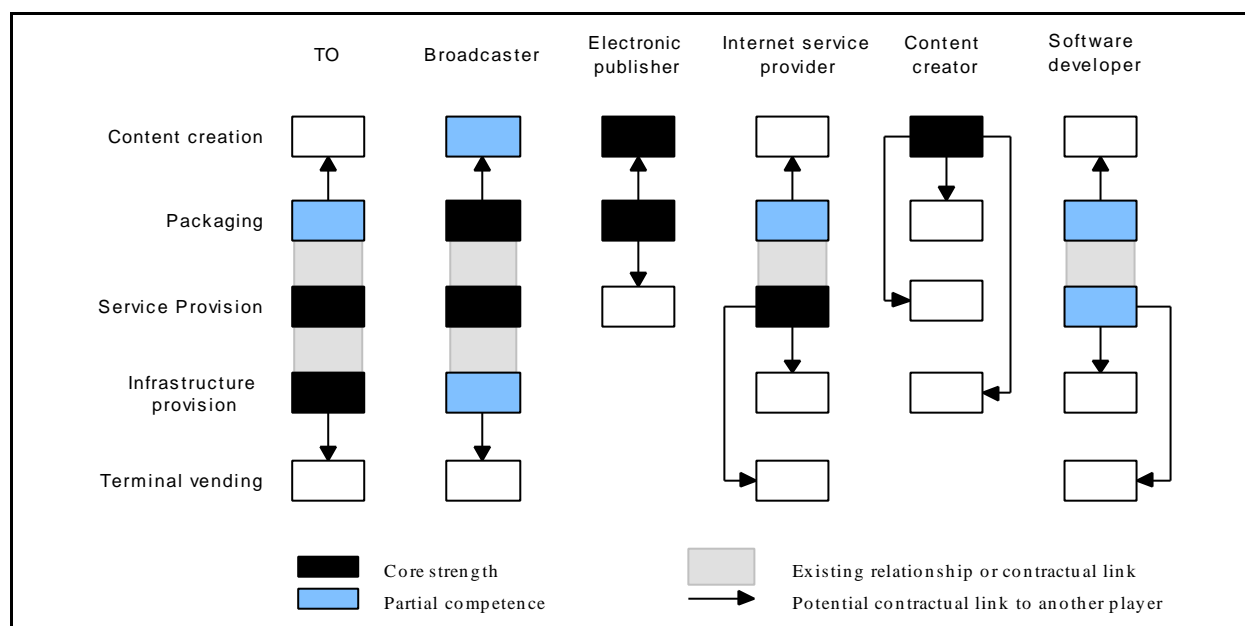
le potentiel de l'industrie des TI à conduire, dans un premier temps, puis à bénéficier de la convergence, ne devraient pas être sous-estimés.

De nouvelles structures de marché

L'activité significative en matière de fusion, d'acquisition et d'alliance (F&A) décrite au chapitre I est motivée par un ensemble de facteurs commerciaux et stratégiques. La tendance vers la convergence n'en serait qu'un, important, parmi d'autres. Certains font valoir que les nouvelles structures du marché reflètent une évolution substantielle de la chaîne de valeur, la valeur migrant de la simple livraison vers la production et la présentation du contenu ou de

l'offre de services et de transactions en ligne. La libéralisation et la concurrence, associées à la numérisation et à l'augmentation significative de la capacité des réseaux de télécommunications et de radiodiffusion, transforment la transmission et la livraison de services en un produit standard, tout comme elles la convertissent en activité à faible marge et gros volume. Les sociétés qui opèrent actuellement dans les parties basses de la chaîne des valeurs cherchent ainsi à augmenter le volume de leurs activités de base, grâce à des alliances horizontales ou à des croissances organiques dans de nouveaux marchés géographiques.

Fig.4 : Emplacements des principaux acteurs dans la chaîne de valeur et des relations entre eux



(Source : Squires, Sanders, Dempsey LLP et Analysys Ltd.)

En même temps, elles remontent la chaîne des valeurs vers des activités à plus fortes marges grâce à des concentrations verticales. Le rachat d'Antenna 3 TV par Telefónica en Espagne, la création de stream par le groupe STET en Italie et l'acquisition par Microsoft du câblo-opérateur Comcast aux USA sont autant d'exemples de sociétés qui se déplacent entre les secteurs pour des raisons stratégiques autant que pour des raisons commerciales motivées par le profit. La fig. 4 ci-dessus présente ces stratégies par type d'acteur du marché et par élément de la chaîne de valeurs mise en jeu. Elle indique également les types de relations commerciales qui émergent entre les différents acteurs. Il faut, néanmoins, noter que la représentation est schématique et que des distinctions nettes entre la création de contenu, son conditionnement et la fourniture de services sont parfois difficiles à établir.

Cette situation est renforcée par l'émergence de nouvelles industries qui combrent les lacunes entre les secteurs adjacents; certaines compagnies créées il y a dix ans, pionnières des services en ligne de réseaux d'ordinateurs, sont devenues des groupes multimilliardaires en dollars aujourd'hui. CompuServe et American-online en sont deux exemples. Le rapprochement récent de ces deux groupes avec Worldcom est un exemple supplémentaire de la fluidité des structures actuelles du marché.

II.3 Le point de vue du consommateur

La nature et la croissance potentielles de la demande commerciale pour de nouveaux services constituent la principale inconnue à laquelle sont confrontés les acteurs du marché. Les signaux transmis par le marché sont contradictoires. Les indicateurs d'offre, en termes d'activités de F&A

et d'investissements dans le développement de nouveaux services, donnent une impression positive du marché potentiel. En revanche, même si les taux de croissance des services Internet sont impressionnants, seuls près de 8% des citoyens européens l'utilisent au travail et environ 4% à leur domicile. Ceci représente une faible proportion de la consommation totale des services audiovisuels, pour lesquels la pénétration des postes de télévision dépasse celle des téléphones. En outre, nombreux sont ceux qui considèrent que la consommation passive de télévision en famille constitue la base même de la consommation audiovisuelle pour l'avenir prévisible⁴³.

Il existe néanmoins des indications d'un changement potentiel dans les schémas de consommation des services et dans l'environnement familial. Certaines d'entre eux proviennent des évolutions du marché aux Etats-Unis où l'utilisation des PC dans les foyers est actuellement bien plus importante qu'en Europe. Les parallèles faits à partir du marché américain ne seront par conséquent valables que dans la mesure où un niveau d'emploi similaire peut être atteint en Europe.

Le changement des schémas de consommation .

Les consommateurs sont susceptibles d'utiliser des produits et des services nouveaux offerts par la convergence seulement dans la mesure où ces services leur sont utiles. Le décollage des nouveaux services ne peut par conséquent être uniquement déterminé par l'offre, mais doit prendre en compte la demande et, en particulier, le point de vue du consommateur. Ceci est reflété dans les tendances de consommation qui commencent à donner les premiers signes d'une convergence dans les foyers :

- En 1998, pour la première fois, il sera vendu dans le monde plus d'ordinateurs personnels que de postes de télévision; ceci doit bien sûr être mis en perspective avec la très haute pénétration des télévisions dans les foyers et le fait que les PC sont vendus à la fois aux entreprises et aux foyers;
- En 1995, moins de la moitié du temps total passé par les Américains face à un écran l'était devant les ordinateurs; des mesures récentes de l'audience américaine indiquent que les utilisateurs du Web ont une consommation de télévision inférieure de 59%

⁴³ Voir Les implications économiques des nouvelles technologies de communications sur les marchés de l'audiovisuel, étude effectuée pour la Commission européenne par Norcontel Ltd (Irlande), mars 1997.

à celle des téléspectateurs moyens et on estime qu'en 2005 le temps passé devant un récepteur de télévision correspondra à la moitié du temps passé devant des ordinateurs personnels; en revanche, les mesures d'audience pour 1995/1996 montrent que le temps moyen d'audience en Europe a augmenté de quatre minutes, contre une baisse de deux minutes aux USA;

- Une recherche sur l'effet de l'utilisation accrue d'ordinateurs personnels sur les activités indique que la télévision est plus largement affectée que la lecture de livres et de magazines ou que les jeux sur console vidéo. Selon Price Waterhouse, les jeunes adultes entre 18 et 35 ans qui, aux USA, passaient quatre heures par jour à regarder la télévision passent maintenant une de ces heures à "surfer sur le net".

En terme de temps et de dépenses disponibles pour les loisirs, les segments de la jeunesse optent déjà pour l'interactivité. Selon Arthur Andersen⁴⁴, les jeux vidéo représentent à eux seuls 20% de la consommation totale de médias pour les jeunes de moins de 16 ans sur certains marchés.

Changer l'environnement domestique

Un facteur-clé pour le développement de nouveaux services sera la pénétration de PC dans les foyers et, en particulier, d'ordinateurs multimédia capables d'utiliser l'Internet. Ici, alors que des taux de pénétration de PC allant jusqu'à 30% sont chose courante, dans la plupart des Etats membres, la pénétration de PC multimédia est considérablement plus faible et si l'utilisation d'Internet à domicile, augmente régulièrement, comme cela a déjà été dit, c'est à partir d'un parc relativement faible. D'autre part, la durée de vie moyenne d'un PC est actuellement de trois ans, ce qui veut dire que le stock actuel de PC devrait devenir assez rapidement multimédia, tandis que la familiarisation avec ces technologies au travail et à l'école devrait faciliter leur adoption domestique rapide.

Un changement majeur dans les foyers a été constitué par le passage d'une audience familiale de deux ou trois chaînes de télévision généralistes à une audience individuelle de chacun des membres de la famille, ceux-ci opérant un choix dans l'éventail de chaînes beaucoup plus large offert par l'environnement multichaînes d'aujourd'hui. L'environnement de télévisions multichaînes est lui-même en concurrence avec des produits médias en usage

⁴⁴ "Celui qui hésite n'a aucune audience", Joylon Barker, Broadcast, 10 mai 1996

sur magnétoscopes et consoles de jeux vidéos. Tout cela fait de plus en plus concurrence à l'ordinateur, notamment à son usage "on-line".

Conscientes des évolutions des schémas de consommation, les industries de la télévision et de l'informatique luttent entre elles pour attirer l'attention des utilisateurs. Les diffuseurs et les fabricants de télévision améliorent les capacités interactives de leurs services et de leurs équipements. Les décodeurs de télévision actuels associent les fonctionnalités de la télévision et celles des télécommunications. Les postes de télévision peuvent déjà servir de moniteurs quand ils sont connectés à des équipements Internet à bas coût. Nombreux sont ceux qui, dans l'industrie électronique grand public, prédisent que des postes de télévision intégrant des capacités d'ordinateurs personnels, notamment l'accès à l'Internet, deviendront une caractéristique importante du marché grand public dans un futur proche.

A l'autre extrémité du spectre, l'industrie des ordinateurs offre déjà des PC multimédias qui permettent de regarder les chaînes de télévision. Des décodeurs hybrides WebTV associent la réception de l'Internet et de la télévision numérique à des facilités permettant le stockage et la manipulation du contenu vidéo, ce qui permet des applications aussi diverses que le téléchargement de films et l'envoi de vidéo-clips par courrier électronique.

Pour le moment, l'issue de la bataille entre PC/TV et TV/PC n'est pas très claire. Ce qui est néanmoins certain, c'est que la plate-forme domestique du consommateur doit évoluer de façon significative dans les prochaines années. Cependant, dans le même temps et en parallèle, les demandes et les besoins du consommateur pour un meilleur accès à l'information rendront possible la convergence des produits et des services de télécommunications, des médias et des technologies de l'information qui tiennent compte des domaines d'intérêt général tels que l'éducation, la santé, l'environnement et les transports.

II.4 Résumé et questions

Ce chapitre a abordé le contexte politique et économique général de la convergence, le replaçant dans le contexte de la Société de l'Information et en décrivant l'éventail des activités au niveau communautaire dans ce domaine.

Il a ensuite analysé les tendances du marché à la fois du point de vue de l'offre et de la demande, tempérant les visions optimistes de la réalisation future de la convergence par une vue réaliste des schémas actuels de consommation, ainsi que les points de départ relatifs aux différentes plates-

formes tels que l'Internet et la radiodiffusion terrestre 'en clair'.

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, 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?⁴⁵

⁴⁵ Voir ci dessus note 42.

Chapitre III Barrières à la convergence

La convergence montre dès à présent les signes qu'elle est un élément moteur des développements actuels dans les secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information. L'ensemble des évolutions et des tendances qui doivent être commentées, et qui sont identifiées dans les chapitres I et II ci-dessus, peuvent avoir un impact potentiellement important sur le développement de la Société de l'Information en Europe.

En vue de formuler les réponses appropriées à ces développements, il est important de lancer un large débat sur les barrières éventuelles, qu'elles soient actuelles ou à venir, qui pourraient ralentir le mouvement vers la convergence.

Le chapitre III tente d'identifier ces barrières et sollicite des commentaires sur leur impact. Toutes les barrières identifiées ici ne sont pas de nature réglementaire pas plus que l'issue réglementaire n'est l'unique moyen de résoudre les problèmes potentiels. Néanmoins, il semble raisonnable, dans le contexte général de ce document, d'inviter à réfléchir sur le large éventail de facteurs qui peuvent avoir un impact sur le processus de convergence.

Ainsi, là où des barrières réglementaires sont identifiées, l'hypothèse qu'une réponse réglementaire est nécessaire ne devrait pas être faite automatiquement. Comme exposé ci-dessus, l'application des règles de concurrence à ce secteur revêt une grande importance et des solutions de marché qui suppriment les barrières à la convergence dans le contexte lui-même de ces solutions seront souvent plus appropriées.

Au niveau communautaire, barrières réelles ou potentielles doivent être évaluées vis-à-vis des objectifs de base du traité, comme l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, la promotion d'un système de concurrence sans distorsion, la réalisation de réseaux trans-européens ou la garantie d'un niveau élevé de protection des consommateurs. Elles doivent aussi être examinées au regard des libertés spécifiques envisagées dans le traité, telles que les règles concernant la libre prestation de services ou le droit d'établissement.

Les règles qui créent des restrictions doivent, pour être acceptables, répondre à des objectifs d'intérêt général (tel que défini dans le traité CE ou par la CEJ) et être proportionnées par rapport à ces objectifs. En même temps, toute action communautaire (y compris une action d'harmonisation des règles nationales divergentes) devrait poursuivre des objectifs

d'intérêt général respecter le principe de subsidiarité.

III.1 Barrières existantes

Dans les sections suivantes, nous tenterons d'identifier les barrières réelles et potentielles, clés pour le développement du phénomène de convergence et, à terme, pour la réalisation de la Société de l'Information en Europe.

Accès aux utilisateurs. Les approches diffèrent selon les secteurs pour ce qui est de la propriété et de l'exploitation des réseaux. Ce qui veut dire que de nombreux services ne disposeront que d'un choix limité de voies jusqu'aux consommateurs. Même après l'abolition des monopoles réglementaires, l'économie des boucles locales peut laisser aux propriétaires actuels des réseaux de télécommunications et de télévision par câbles un rôle prédominant pour ce qui est des contacts avec les consommateurs dans de nombreux marchés. Là où les goulots d'étranglement sont contrôlés par des acteurs intégrés verticalement, la concurrence au niveau des services peut être limitée.

Restrictions réglementaires à l'utilisation de l'infrastructure. Les restrictions actuelles dans certains Etats membres (et pas dans d'autres) en ce qui concerne les types de services qui peuvent être offerts sur ces infrastructures de réseaux sous-jacentes peuvent rendre difficile la formulation par les opérateurs de stratégies unifiées s'adressant aux marchés pan-européens. Elles peuvent aussi empêcher la réalisation d'économies d'échelle. Les coûts unitaires plus élevés et donc les prix qui en résultent, pourraient ralentir la mise en oeuvre de services innovateurs.

Prix des services de télécommunications. Des prix élevés pour les services de télécommunications et pour l'infrastructure de réseaux sous-jacente peuvent avoir un impact important sur la demande de ces services. Parmi les raisons données au succès d'Internet en Amérique du Nord figurent l'application, largement répandue, d'une structure de tarif forfaitaire permettant des appels téléphoniques locaux gratuits et le fait que la concurrence a amené à des prix plus bas pour la location des liaisons spécialisées⁴⁶. Cette situation abouti à des coûts sensiblement plus faibles pour les fournisseurs d'accès.

Disponibilité du contenu. Comme signalé dans la section II.1, l'augmentation des capacités de transport due aux progrès technologiques et à la

⁴⁶ Selon un rapport de l'OCDE de 1997, 20 heures d'utilisation d'Internet coûtent \$38 en Finlande, \$64 au Royaume-Uni et \$74 en Allemagne, en comparaison de \$29 aux États-Unis.

convergence peuvent repousser le goulot d'étranglement vers le contenu et peuvent entraîner une pénurie de contenus adéquats à moyen terme. Les contenus de qualité sont déjà un facteur déterminant du succès, aussi bien pour le marché de la télévision numérique que pour celui de la télévision analogique. Des pénuries prolongées pourraient limiter les nouvelles entrées sur les marchés et donc affecter la concurrence et l'innovation.

Fragmentation du marché de l'Union européenne. L'augmentation du nombre de chaînes de radiodiffusion se fera probablement aux dépens des parts de marché des radiodiffuseurs existants. La diminution des parts de marché pourrait être compensée par l'élargissement de l'audience-cible au-delà des frontières nationales. De même, puisque de nouveaux services se développent, une large part de l'innovation viendra des petits acteurs exploitant des niches, ou de grands acteurs finançant d'importants budgets de recherches et développement. Quoi qu'il en soit, afin de couvrir leurs coûts, ils auront tous deux besoin de volumes plus grands que ceux qui peuvent être fournis par les marchés nationaux. Alors que les radiodiffuseurs sont libres de chercher des audiences géographiques plus larges, grâce à la Directive *Télévision sans frontières*, le défi principal pour eux pourrait être celui de la diversité culturelle et linguistique des audiences plutôt que celui des barrières potentielles à leur établissement dans les pays où ils souhaiteraient établir une présence commerciale.

Protection insuffisante des droits de propriété intellectuelle. Les éditeurs et les opérateurs n'investiront dans des services innovateurs que s'ils ont l'assurance que les moyens de diffusion de l'information et/ou des services offrent un niveau de protection approprié pour les investissements intellectuels et industriels de leurs organisations ainsi que ceux des fournisseurs de contenu. L'insuffisance d'une telle protection constitue dès aujourd'hui une barrière pour la fourniture de contenu électronique "off-line" et pourrait s'étendre au monde "on-line". Les accords récents de l'OMPI, auxquels il est fait référence ci-après, aident à clarifier la situation actuelle.

Etant donné l'avancement des initiatives communautaires actuelles qui adaptent le cadre législatif dans ce domaine à l'environnement numérique, ce Livre vert n'aborde pas les questions réglementaires soulevées par les droits d'auteurs et les droits associés. Ces questions particulières ont été abondamment traitées dans le Livre vert sur les droits d'auteurs et les droits

associés dans la Société de l'Information⁴⁷ et les initiatives qui en ont résulté prennent bien en compte l'évolution des technologies vers la convergence.

III.2 Barrières potentielles

Incertitude réglementaire L'incertitude réglementaire, résultant du champ d'application des définitions actuelles, la façon dont elles sont appliquées et la façon dont elles s'adaptent à des structures de marché ou à des caractéristiques de services changeantes, peuvent constituer une barrière importante aux investissements des acteurs du marché. Alors qu'aujourd'hui de nombreuses définitions (à la fois au niveau national et au niveau communautaire), telles que celles de télécommunications, de téléphonie vocale, de radiodiffusion télévisée ou de services de la Société de l'Information, continueront à valoir pour beaucoup d'activités, la fourniture de services peut néanmoins être freinée là où ces définitions laissent les entreprises dans l'incertitude quant au traitement réglementaire que leurs services recevront.

Dans certains cas, il peut simplement y avoir un risque que, malgré les définitions actuelles au niveau communautaire pour les activités à la fois de radiodiffusion et de télécommunications, des législateurs - dans certains Etats membres - soumettent un service particulier à un régime réglementaire alors que dans d'autres Etats membres il serait considéré comme soumis à un autre régime.⁴⁸

En outre, au sein même des Etats membres, des barrières surviennent parfois si certains services sont réglementés de manière différente, par exemple sur la base des plates-formes sur lesquelles ils sont livrés.

Dans d'autres cas, les caractéristiques des services dans l'avenir peuvent impliquer qu'ils se trouvent à cheval entre plusieurs zones réglementaires, sur base des définitions actuelles. Il peut en résulter une charge réglementaire hors disproportionnée sur certains services.

Enfin, les tendances du marché et des techniques identifiées aux chapitres I et II peuvent

⁴⁷ COM(95)383, du 19.07.1995, et COM(96)568, du 20.11.1996, resp.

⁴⁸ Un exemple en est la vidéo à la demande qui, selon l'étude de Squire Sander Dempsey, est considérée soit comme un service de télécommunications à valeur ajoutée soit comme n'ayant pas encore été formellement défini dans tous les Etats membres, sauf en France où elle relève du cadre législatif de la radiodiffusion, et en Allemagne où elle fait partie de la nouvelle catégorie "téléservices".

aussi remettre en question la base sur laquelle les définitions sont actuellement élaborées.

On a assisté à un exemple de ce type d'incertitude lors de la récente campagne électorale française, pour laquelle les règles interdisant la publication de sondages d'opinion dans la semaine précédant les élections s'appliquaient aux média "off-line", mais pas aux sondages publiés sur l'Internet. Un certain nombre d'éditeurs, dans ces circonstances, ont ignoré l'interdiction qui plaçaient les média traditionnels dans une situation défavorable⁴⁹.

Organismes réglementaires multiples. Les processus permettant d'obtenir l'autorisation réglementaire dans tous les Etats membres, et éventuellement de divers organes réglementaires, pour un ensemble particulier de services peut occasionner des frais généraux substantiels pour ceux qui veulent opérer sur une base pan-européenne. La fourniture de services peut être rendue plus difficile lorsque des acteurs commerciaux sont assujettis à différents régimes réglementaires ou doivent traiter avec de multiples organes réglementaires, par exemple lorsqu'un réseau doit être autorisé à la fois en tant qu'infrastructure de télécommunications et en tant que réseau de radiodiffusion dans la mesure où il offre les deux services.

Accès au marché et autorisation. Des différences existent entre les secteurs des télécommunications, des médias et de TI, en ce qui concerne l'accès au marché, qui peut être soit autorisé, soit limité, ou sujet à un monopole ou à des droits spéciaux. Le secteur de TI est en général libre de toute procédure d'autorisation.

Toute utilisation de licence ou d'une quelconque limitation réglementaire pour l'accès au marché représente un obstacle potentiel à la fourniture des services, à l'investissement et à la concurrence loyale et devrait, par conséquent, être limitée aux cas justifiés. En particulier, la tendance devrait être de limiter la réglementation là où des barrières potentielles existent, plutôt que d'étendre une réglementation plus lourde à des secteurs moins réglementés dans le but d'harmoniser les conditions du marché.

Lorsque les autorisations continuent d'être importantes, il y a une différence considérable au niveau des secteurs et au niveau des Etats membres en ce qui concerne le temps nécessaire à l'obtention d'une autorisation, la transparence des procédures, la durée des licences et les redevances à payer. De nombreuses autorisations de réseaux de télécommunications et de radiodiffusion sont

nationales dans leur champ d'application, mais d'autres - notamment pour la diffusion de TV par câble - ont un champ régional ou local. Tous ces facteurs, bien qu'acceptables dans le contexte de secteurs particuliers, peuvent rendre plus difficile ou plus chère pour les opérateurs l'offre d'ensemble de services intégrés, en particulier d'un côté à l'autre des frontières. Ceci peut représenter une charge disproportionnée du fait que la technologie exige une telle intégration et qu'il est probable que la demande de cette intégration augmente à la fois du côté des utilisateurs professionnels et du côté des consommateurs.

Accès aux réseaux, systèmes d'accès conditionnels et contenu. La question de l'accès est essentiellement un sujet de négociations commerciales, soumises à des mesures de sauvegarde générale fournies par les règles de concurrence. Néanmoins, il y a actuellement une dissymétrie puisque les règles d'accès sont en place uniquement pour certains réseaux (par exemple l'interconnexion et les règles des réseaux ouverts) et pas pour des infrastructures utilisées pour des activités de radiodiffusion. De même un cadre existe pour les systèmes d'accès conditionnel pour la télévision numérique, mais pas pour tous les types de services numériques. (Il y a lieu de noter que, dans ce dernier cas, le Royaume-Uni mène actuellement une consultation sur le développement d'un cadre commun pour les systèmes d'accès conditionnel à l'ensemble des services numériques).

Lorsque les acteurs du marché contrôlent l'accès aux clients au moyen de la propriété de la boucle locale ou du contrôle des techniques d'accès conditionnel, la entreprise concernée est en mesure de pratiquer une discrimination en faveur de ses propres services.

En ce qui concerne les questions d'accès liés au contenu, les principes commerciaux normaux s'appliquent généralement, sous réserve des règles de concurrence applicables. Y constitue une exception la diffusion de certains événements de grande importance dans certains Etats membres, comme par exemple les événements sportifs nationaux. Pour ces derniers notamment, la révision de la Directive *Télévision sans Frontières* a prévu la reconnaissance mutuelle dans la Communauté des événements réservés par les Etats membres à la radiodiffusion télévisée hertzienne en clair. Néanmoins, alors que le contenu devient une composante importante des nouveaux services multimédia, des questions sont posées dans ce Livre vert quant au besoin éventuel d'une plus grande intervention réglementaire.

⁴⁹ OCDE op cite note 5

Allocation de radiofréquence et d'autres ressources. La fourniture de services (et le développement de la concurrence effective) dépendront de la disponibilité de capacité suffisante de réseaux, ce qui pour beaucoup de services, signifie l'accès au spectre de radiofréquences. L'expansion parallèle de la télévision numérique, des applications mobiles voix et multimédia et l'utilisation de technologies sans fil au sein des réseaux fixes conduit à un accroissement significatif de la demande. Lorsqu'il y a des différences sensibles dans les différents Etats membres en ce qui concerne les quantités de spectre disponible ou la façon dont celui-ci est alloué, des barrières potentielles sont susceptibles de surgir, modifiant les éléments de coûts sous-jacents de l'exploitation des réseaux dans les différents secteurs et encourageant l'accès concurrentiel dans un secteur plutôt que dans un autre.

Approches variables pour la réalisation des objectifs d'intérêt général. Les cadres réglementaires pour chacun des secteurs affectés par la convergence contiennent un ensemble de mesures visant à garantir des objectifs particuliers d'intérêt général, spécifiques à ces secteurs et compatibles avec les objectifs communautaires. En effet, la Commission attache une extrême importance à la fourniture de services d'intérêt général⁵⁰ en garantissant la cohésion sociale et régionale à l'intérieur de la Communauté tandis que, dans le domaine des télécommunications, les mesures prises pour nous assurer des garanties à un niveau national découlent maintenant d'un encadrement communautaire. Néanmoins, la façon dont un tel objectif est atteint (plutôt que l'objectif lui-même) peut représenter une charge potentielle pour les organisations qui sont assujetties à des obligations du fait de leur exécution. Dans le contexte de fourniture de services transfrontalières, des tensions entre différentes approches entre secteurs et entre Etats membres pourraient dissuader la fourniture d'un tel service ou l'investissement dans des services ou des réseaux innovateurs.

Confiance publique dans le nouvel environnement. Lorsque le niveau de protection des consommateurs, le traitement juridique des opérations électroniques ou la protection des données et de la vie privée, varient entre les secteurs, les utilisateurs et les consommateurs peuvent perdre la confiance dans les services et les systèmes mis à leur disposition, retardant ainsi le développement de services convergents.

Absence de normes permettant l'interopérabilité et l'interconnexion des réseaux convergents. L'objectif de garantir que chaque utilisateur puisse communiquer avec n'importe quel autre utilisateur sera compromis là où l'action du marché sera incapable d'offrir des produits et des services qui soient interopérables. Des normes propriétaires contrôlées par des acteurs dominants pourraient limiter une telle interopérabilité.

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?

⁵⁰ Voir COM(96)443

Chapitre IV

Implications réglementaires

En examinant l'impact des barrières identifiées ci-dessus, le chapitre IV examine tout d'abord si certaines caractéristiques des phénomènes de convergence créent des défis nouveaux et spécifiques pour la réglementation.

La section IV.2 identifie des approches possibles pour les questions-clés réglementaires dans le cadre d'un environnement convergeant. La section IV.3 considère la réglementation d'intérêt général et la Section IV.4 examine des options pour un modèle réglementaire futur. Ce chapitre se conclut par un aperçu de questions internationales appropriées.

IV.1 Défis à relever pour les approches réglementaires actuelles

Les secteurs où le phénomène de convergence pourrait soulever des difficultés pour les approches réglementaires actuelles sont identifiés ci-dessous. Les défis relèvent à la fois de la substance du règlement et de sa mise en oeuvre pratique. Des solutions possibles à ces questions sont examinées dans les sections IV.3 à IV.5.

Le rôle de la réglementation

La réglementation n'est pas une fin en soi. Au contraire, elle est simplement un outil, au côté de l'utilisation des forces du marché, pour l'achèvement d'objectifs plus vastes de politique sociale, économique et générale, tels que ceux mis en lumière au chapitre II. Ceci a déjà été reconnu dans la Communication de la Commission sur le commerce électronique, qui proposait le principe de "*ne pas réglementer pour réglementer*"⁵¹. Ces principes s'appliquent de manière égale à tous les domaines de la convergence. Les objectifs fondamentaux soutenant la réglementation dans les Etats membres ne sont pas menacés par la convergence. Ces objectifs sont variés et adaptés aux besoins spécifiques des différents secteurs mais comprennent des objectifs nationaux tels que la promotion de l'efficacité, du bien public, de l'intérêt général du public et du consommateur. Au niveau communautaire, des objectifs similaires sont reflétés dans les dispositions et les objectifs du traité CE.

⁵¹ Op. Cit. Les trois autres principes établis dans cette Communication sont tout aussi importants dans le contexte de la convergence. Ils établissent que toute réglementation doit être basée sur les libertés établies par le Marché unique; ils doivent tenir compte des réalités du travail et doivent rencontrer des objectifs d'intérêt général effectivement et efficacement.

Néanmoins, la nature et les caractéristiques de la convergence qui sont examinées ci-dessous, ainsi que le besoin d'intervention réglementaire limitée et bien définie, ressentie par les acteurs économiques, devraient conduire les pouvoirs publics à la fois au niveau national et européen à réexaminer le rôle et le poids de la réglementation dans un marché convergeant. Trois questions-clés peuvent être mises en lumière :

- *Le rôle des forces du marché.* Certains commentateurs mettent un accent particulier sur la nécessité d'accorder une plus grande confiance à la capacité des forces du marché d'atteindre les objectifs réglementaires. Ils font valoir que cette philosophie est reflétée dans l'approche évolutive de la plupart des Etats membres en ce qui concerne le service universel dans le domaine des télécommunications ou, dans les secteurs des TI et de la radiodiffusion, par le développement de normes et de logiciels interopérables conduits par l'industrie. D'autres émettent des doutes sur la capacité des forces du marché de fournir des garanties *ex-ante* suffisantes pour les consommateurs et reconnaissent un rôle important pour la réglementation dans le fait de la protection de l'intérêt général.

- *L'équilibre entre les réglementations sectorielles et les règles de concurrence.* Une autre question-clé est celle de l'équilibre entre les règles de la concurrence et la réglementation sectorielle spécifique, puisque nombreux sont ceux qui font valoir qu'une préférence devrait être accordée à l'application efficace des règles de la concurrence aux différends dans le cadre de plaintes individuelles dans un environnement convergeant, plutôt qu'à la poursuite du développement de règlements extensifs.

- *Elaborer des solutions applicables.* Lorsque la réglementation est en place, elle doit s'appliquer d'une façon réaliste et opportune. La nature globale de l'Internet ou couverture continentale des services diffusés par satellites peuvent soulever des difficultés d'application des règles d'un Etat membre dans d'autres pays, tandis que le rythme rapide des évolutions des services et des produits, mesuré en mois et en semaines, lance un vrai défi pour quelqu'un cherchant une solution législative à tout problème particulier. De telles solutions au niveau communautaire tendent à être mesurées en mois et en années.

Le défi à la cohérence de la réglementation

Une caractéristique-clé de l'environnement convergeant est la possibilité pour tout réseau d'être utilisé pour fournir un éventail beaucoup plus large de services que ce n'est actuellement le cas. Il n'en résulte pas automatiquement que la livraison de différents services sur un réseau

unique ou par l'intermédiaire d'une plate-forme de service unique rendent ces services similaires, ni que les objectifs d'intérêt général qui justifient la réglementation doivent s'appliquer indifféremment à un service ou à un autre.

Par exemple, tandis qu'un film, une chanson, un horaire de chemin de fer ou une conversation téléphonique peuvent tous être transportés sous forme numérique, cela ne conduit pas l'utilisateur à considérer ces différents services/activités comme interchangeable. De la même manière, les approches réglementaires pour chacun de ces services, même si elles sont potentiellement basées sur des principes généraux similaires, sont susceptibles de continuer à être adaptées aux caractéristiques spécifiques des différents services.

Néanmoins, comme énoncé dans le chapitre III, réglementer de façon différente des services essentiellement semblables, notamment en ce qui concerne la technologie utilisée pour fournir le service, pourrait mener à des traitements discriminatoires et freiner l'investissement tout comme la fourniture des services. L'exemple du traitement accordé aux sondages d'opinion dans le cadre de la loi française en matière d'élections a déjà été cité. Un autre exemple pourrait être celui du champ limité du régime actuel d'interconnexion dans le secteur des télécommunications, qui offre des droits d'interconnexion à une organisation exploitant un réseau de télécommunications publiques mais pas à quelqu'un exploitant un réseau de télédiffusion. La liaison entre les deux peut être d'une importance particulière dans le cas de services qui utiliseraient la radiodiffusion pour transporter de l'information et des services, mais qui compteraient sur le réseau de télécommunications pour assurer le canal retour.

Dans l'évaluation de telles différences de traitement réglementaire à la fois entre les secteurs et les États membres, toute analyse au niveau communautaire devrait examiner si ces différences sont cohérentes avec les objectifs d'intérêt général identifiés dans le traité et par la Cour de justice et si les règles en place sont proportionnées par rapport aux objectifs recherchés. Lorsque la réponse à l'une ou l'autre question est non, les règles en question pourraient être attaquées devant la Cour de justice.

Lorsque des barrières résultent de mesures qui sont totalement cohérentes avec le traité et lorsque les principes de reconnaissance mutuelle ne peuvent être appliqués, des mesures communautaires, (comme l'harmonisation des législations) peuvent alors être justifiées.

Le défi de la mondialisation

La mondialisation des services est une caractéristique du nouveau paysage. Alors que la radiodiffusion télévisuelle en est un exemple, c'est l'Internet qui constitue la quintessence du réseau mondial. La structure et l'ubiquité d'Internet peuvent lui permettre d'échapper aux tentatives d'application des objectifs réglementaires actuels au niveau national.

Dans ce nouvel environnement global, la façon dont les réseaux et les services sont réglementés dans les différentes régions peut avoir un impact substantiel sur l'investissement dans ces régions. Une réglementation excessive ou inappropriée dans une région peut conduire à un déplacement de l'activité économique ailleurs, avec des conséquences néfastes sur le développement de la Société de l'Information dans cette région.

Le défi de l'abondance pour une réglementation fondée sur la pénurie

La convergence peut remettre en question les approches réglementaires actuelles, notamment en ce qui concerne l'autorisation des réseaux et l'allocation des ressources, lorsque ces approches reflètent la pénurie à la fois en fréquences radio et en contenu.

Les tendances technologiques actuelles du marché, comme l'accroissement substantiel des capacités des réseaux, la possibilité pour les services et le contenu d'être acheminés à travers un certain nombre de plates-formes, l'augmentation des moyens d'accéder au consommateur et les améliorations de la compression numérique indiquent que, dans un environnement totalement numérique, la pénurie pourrait, au fil du temps, devenir une question moins importante, ce qui conduirait à un réexamen des approches réglementaires actuelles.

Néanmoins, la suppression de la pénurie de réseaux de transmission ne sera pas nécessairement accompagnée d'une augmentation correspondante du contenu ou des services (en particulier le contenu ou les services de qualité nécessaires pour remplir ces canaux). Quoi qu'il en soit en attendant la migration complète du secteur radiodiffusion des services analogiques vers des services numériques, les goulots d'étranglement sont susceptibles de perdurer pour l'avenir prévisible.

Le défi aux distinctions entre les activités publiques et privées

La convergence n'empêchera pas la mise en oeuvre d'une réglementation fondée sur la distinction entre ce qui est privé et ce qui est public, mais pourrait déplacer les limites là où

elles peuvent être tracées entre les deux. Cela pourrait avoir des conséquences sur le niveau de réglementation appliqué à un service particulier. Dans la mesure où ces règles ont été formulées en se basant sur le fait que certains réseaux, services ou activités étaient publics plutôt que privés,⁵² une réévaluation peut être nécessaire pour déterminer si les frontières actuelles entre ce qui est public et ce qui est privé restent valides à la lumière d'évolutions technologiques. Par exemple, les nouvelles méthodes d'acheminement des services, l'interactivité, et la possibilité de paiement par transaction peuvent rendre plus difficile la définition de ces frontières à l'avenir.

Un autre exemple pratique est pris en compte dans les deux traités récents de l'OMPI qui traitent, entre autres, des droits d'auteurs. Ils ont clarifié le fait qu'une "communication publique", dans le cadre de la loi sur les droits d'auteurs, inclut la situation où un ouvrage est rendu disponible au public (par exemple via un site Web) de façon interactive.

Le défi aux structures réglementaires

La fragmentation, la complexité et la diversité des structures réglementaires impliquées dans les secteurs convergents était l'une des questions mises en lumière par la section III.2 ci-dessus. Dans la mesure où il existe un risque de recouvrement réglementaire ou un besoin de traiter avec plusieurs législateurs dans un ou plusieurs Etats membres, les acteurs économiques peuvent demander une rationalisation des structures actuelles afin d'éviter que des processus administratifs superflus ne créent des obstacles. Par exemple, lorsque des services peuvent être offerts sur un réseau unique, les organisations pourraient bénéficier d'un interlocuteur réglementaire unique dans chaque Etat membre pour des questions liées à ce réseau quels que soient les services offerts sur celui-ci.

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

Le chapitre IV.1 examine les défis que les développements actuels représentent pour

⁵² Un exemple dans le domaine des télécommunications, est que alors que les réseaux de télécommunication publics peuvent être soumis à des conditions relatives, à la fois à des objectifs d'intérêt général et exigences techniques, les réseaux de télécommunication privés ne peuvent être soumis qu'à des exigences techniques. Dans le domaine de la radiodiffusion, les définitions dans certains Etats membres incluent la notion de diffusion au grand public comme un élément essentiel pour la classification d'un service quelconque dans le cadre de cette radiodiffusion.

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 confiance 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 ?

IV.2 Surmonter les barrières - Les questions réglementaires.

Cette section examine sept domaines généraux où des barrières réglementaires potentielles ont été identifiées :

- Définitions
- Accès au marché et autorisation
- Accès aux réseaux, aux systèmes d'accès conditionnels et au contenu
- Accès au spectre de fréquence
- Normes
- Tarification
- Intérêts des consommateurs

Cette section ne traite pas un certain nombre de questions qui font actuellement l'objet d'initiatives distinctes au sein de la Commission, c'est-à-dire des domaines comme les participations dans les médias, les signatures numériques et la cryptologie et, comme mentionné ci-dessus, les droits de propriété intellectuelle, les droits d'auteurs et les droits dérivés.

IV.2.1 Un besoin de nouvelles définitions ?

Les définitions actuelles marquent les frontières entre différentes réglementations sectorielles et différents législateurs. La réglementation est liée aux définitions des activités. Bien que la réglementation puisse être neutre sur le plan technologique comme dans le domaine de la radiodiffusion et, de plus en plus, dans le domaine des télécommunications, elle peut être liée à la technologie utilisée pour offrir le service, ainsi qu'entre les domaines qui sont réglementés

et ceux qui sont largement exempts de règles détaillées.

Le processus de convergence ne supprimera pas le besoin de définitions mais l'incertitude relative aux réglementations applicables à des activités ou à des définitions différentes au niveau national pourraient créer des barrières à l'investissement ou à la fourniture de services. En même temps, il faut noter que le fait que différents services puissent être acheminés sur le même réseau n'altère pas, en soi, le caractère de ces services au point qu'ils deviennent un seul et même service.

A la lumière des barrières potentielles identifiées ci-dessus, les approches actuelles des définitions réglementaires (et la façon dont ces définitions sont appliquées par les autorités réglementaires) devraient être examinées pour déterminer si elles :

- sont durables à la lumière des évolutions technologiques;
- font qu'un même service tombe sous plus d'un régime réglementaire et si, lorsque cela se produit, ce fait est justifié;
- conduisent à des discriminations en permettant à des réseaux ou à des services similaires d'être réglementés différemment.

Un certain nombre d'Etats membres ont déjà adopté des définitions pour certaines activités nouvelles. En Allemagne, de nouveaux concepts de "téléservices" et "services médias" ont été créés, qui se concentrent sur la nature de l'activité plutôt que sur la technologie sous-jacente. La loi audiovisuelle en France se concentre aussi sur la nature du service plutôt que sur sa plate-forme sous-jacente.

Options possibles

Une option serait de continuer à travailler avec les définitions existantes, en admettant qu'elles restent valides pour la majorité des services offerts et d'étendre, lorsque que cela s'avère opportun, les principes de la réglementation actuelle, tout en adaptant la façon dont elle est appliquée pour prendre en compte les caractéristiques spécifiques des "nouveaux" services.

Une deuxième option pourrait être la création d'une catégorie séparée de "nouveaux" services qui coexisterait avec les définitions existantes.

Une troisième option serait l'adaptation des définitions actuelles utilisées dans les télécommunications et/ou la radiodiffusion pour prendre en compte les tendances actuelles et les évolutions.

IV.2.2 Accès au marché et attribution de licences

Parmi les barrières potentielles identifiées au chapitre III, un certain nombre résulte de l'impact de conditions différentes d'accès au marché, d'autorisations et d'activités dans les secteurs affectés par la convergence. Ceci soulève un certain nombre de questions, qui sont examinées ci-dessous :

Accès au marché

L'attribution de droits exclusifs et spéciaux par les Etats membre n'est pas incompatible avec les règles du traité, lorsque ces droits sont justifiés pour la réalisation de tâches d'intérêt général confiées à l'organisation concernée et qu'ils sont proportionnés à l'objectif visé, même si ces droits induisent une limitation de la concurrence ou une barrière à la libre circulation des services.

Dans ce contexte, certains défendent que lorsqu'un réseau est susceptible de transporter tous les services, les autorités publiques devraient veiller à ce que la réglementation ne l'en empêche pas. Ils soulignent qu'autoriser des restrictions artificielles à l'utilisation des réseaux ou maintenir des monopoles là où d'autres secteurs convergeant sont totalement ouvertes à la concurrence, pourrait interdire l'accès des services innovants aux usagers et créer ainsi une discrimination injustifiée. Une telle approche pourrait être perçue comme allant à l'encontre des tendances technologiques et commerciales identifiées plus tôt dans ce document.

Des barrières peuvent être créées de plusieurs façons :

- (i) par la concession de monopoles ou de droits spéciaux sur les réseaux où les services à une ou à un petit nombre de sociétés, ce qui peut empêcher les autres de fournir le même service;
- (ii) en limitant les services qui peuvent être offerts sur un réseau donné (par exemple, en empêchant un opérateur de télécommunications d'utiliser son réseau pour offrir des services audiovisuels);
- (iii) en exigeant que certains services (comme les chaînes de radiodiffusion en clair) soient distribués, ce qui réduit les possibilités pour la transmission dans le même réseau d'autres services susceptibles d'être offerts.

D'autres prétendent que la concession de droits limités ou la limitation de l'utilisation des réseaux pour des raisons particulières sont des moyens importants d'encourager l'investissement.

D'autres encore feront valoir que ces types de restrictions sont particulièrement importants

lorsque la concurrence est à un faible stade de développement ou lorsqu'un acteur particulier bénéficie d'une position très forte (par exemple vis-à-vis d'un réseau concurrent ou de contenu de première qualité). Dans de tels cas, des mesures spécifiques doivent garantir que les concurrents potentiels ne seront pas pénalisés et qu'il existe des motivations appropriées leur permettant l'accès au marché. Conformément à cet argument, des mesures appropriées peuvent prendre la forme d'obligation de séparation comptable ou de transparence, de séparation structurelle, voire de restrictions quant aux activités commerciales.

Octroi de licences

De nombreuses activités et domaines dans les domaines de l'informatique et des technologies de l'information ne sont pas soumises à des octrois de licence. Cela devrait continuer à être le cas à l'avenir et la Commission ne voit pas de raisons pour lesquelles il devrait y avoir un changement de cette pratique, pour peu que les questions de droits de propriété intellectuelle soient traitées efficacement.

En même temps, l'octroi de licences est susceptible de rester un outil réglementaire clé par lequel les pouvoirs publics peuvent exercer le contrôle sur leurs marchés nationaux, particulièrement par rapport à la fourniture de services et réseaux de télécommunications et radiodiffusion.

Toute évaluation de la justification et de l'efficacité des procédures de licences doit être faite en première instance dans le contexte spécifique du secteur auquel ces règles sont appliquées. Néanmoins, l'éventail des barrières potentielles identifiées au chapitre III et relatives aux autorisations indique que cette question devrait être examinée plus en détails à la lumière des tendances économiques et commerciales.

Certains commentateurs font valoir qu'un objectif-clé doit être de faciliter l'accès au marché et d'évoluer vers des obligations plus légères appliquées d'une manière cohérente sur l'ensemble de l'environnement convergeant. Ils sont encouragés par des exemples dans les industries de l'informatique, de l'Internet et de l'édition en ligne, où un niveau d'autoréglementation, par exemple en ce qui concerne le contenu néfaste ou illégal sur l'Internet, a complété l'application des lois générales, telles que celle de la concurrence ou de la protection des consommateurs qui s'appliquent à tout l'éventail des activités économiques. Même ainsi, l'autoréglementation n'est pas sans risques pour le marché intérieur. Les possibilités des approches divergentes entre différents États membres augmentent lors du

développement de cette autoréglementation, à moins qu'elles ne soient coordonnées à un certain degré au niveau communautaire.

En même temps, même lorsque les systèmes d'octroi de licence ne sont pas nécessaires et que des solutions d'autoréglementation sont proposées, les consommateurs peuvent toujours exiger les garanties que leurs intérêts seront défendus de façon adéquate et que les responsabilités respectives des opérateurs et des fournisseurs de services seront identifiées vis-à-vis du consommateur. Les consommateurs devraient être complètement impliqués dans le développement et le fonctionnement de toute approche auto-réglementaire.

La dimension mondiale de l'Internet et des autres services de communication et de radiodiffusion aura également un impact sur les approches d'application des octrois de licence et mettra en question la pertinence des octrois de licence nationales d'activités exercées soit au sein d'un Etat membre, soit acheminées par des plateformes régionales, par exemple par satellite,

Encourager l'innovation et l'efficacité par l'octroi de licences

Les autorités qui délivrent les octrois de licence pourraient envisager de s'éloigner des types de licences qui empêchent l'innovation ou obèrent le fonctionnement optimal du marché les activités efficaces. Un exemple, dans le secteur des télécommunications consisterait à lier la fourniture de services à une plate-forme technologique particulière - par exemple, en exigeant une autorisation séparée (au-delà des procédures d'assignations de fréquences) pour un opérateur de réseaux fixes souhaitant utiliser des systèmes sans fil dans la boucle locale. Une nouvelle approche d'octroi de licence de services de radiodiffusion peut être nécessaire. Aujourd'hui, en règle générale, les radiodiffuseurs reçoivent des autorités compétentes dans chaque Etat membre une autorisation chaîne par chaîne. Ces systèmes qui sont un produit de la tradition et des évolutions historiques des services de radiodiffusion télévisés devraient probablement être revus dans le nouvel environnement multichaînes. Des possibilités, comme l'octroi de licence aux radiodiffuseurs pour un ensemble de services (comme un bouquet satellitaire ou un multiplex terrestre) plutôt que pour des chaînes individuelles, devraient être évaluées. La loi de radiodiffusion britannique de 1996, qui prévoit des octrois de licence pour des services multiplexés de télévision numérique terrestre, est un exemple de ce qui est peut-être le début d'une tendance à encourager.

Principe communs pour l'attribution des licences

Comme indiqué au chapitre III, des conditions d'attribution différentes peuvent affecter l'accès au marché et représenter des barrières dans le marché intérieur. Lorsque de telles barrières sont identifiées, elles devraient être justifiées par un objectif d'intérêt général et être proportionnelles à cet objectif.

Pour éviter une telle divergence, il peut y avoir des possibilités d'appliquer un jeu commun de principes au travers de la Communauté. Ceux-ci pourraient prévoir notamment :

- que les autorités qui délivrent les octrois de licence devraient être indépendantes des acteurs du secteur,
- que les procédures devraient être transparentes et non discriminatoires, respectueuses des calendriers établis, conduire à des décisions qui devraient pouvoir donner lieu à un appel et
- que toutes les redevances associées à un octroi de licence devraient être proportionnelles au niveau d'efforts nécessaire pour l'administration de ce processus et non constituer un impôt discriminatoire sur les profits attendus.
- Nonobstant le principe précédent, les redevances pourraient, dans le cas des octrois de licence pour les fréquences radios, être fixées à un niveau qui encourage l'utilisation efficace des ressources allouées.

IV.2.3 Accès aux réseaux, aux systèmes d'accès conditionnel et au contenu.

La question se pose de savoir si des règles visant un accès ouvert actuellement appliquées aux infrastructures de l'accès conditionnel aux télécommunications et à la télévision numérique devraient être appliquées plus largement aux secteurs concernés par la convergence. Si les tendances commerciales et technologiques évoluent comme suggéré dans les chapitres I et II de ce Livre vert, la convergence est susceptible d'entraîner un déplacement dans la chaîne des valeurs tel que la production de contenu, son conditionnement et la fourniture de services augmentent en valeur (pas nécessairement en tant qu'activités séparées). En contrepartie, les services de transport sur un réseau avec ou sans fil peuvent (comme cela est reflété dans certaines activités de fusion) devenir des activités à valeur ajoutée comparativement faible. Cette tendance sera accompagnée par des tentatives de la part des entreprises d'extension de leurs activités vers des secteurs à plus haute valeur commerciale.

L'accès aux deux extrémités du réseau de transmission (c'est-à-dire la fourniture du service au téléphone, au PC, ou à la télévision de

l'utilisateur et la capacité d'accéder au réseau en premier lieu pour offrir des services de contenu) sera d'une importance cruciale.

En général, les termes par lesquels l'accès est accordé aux réseaux, au système d'accès conditionnel ou au contenu spécifique font l'objet d'un accord commercial entre les acteurs du marché. Les règles de la concurrence continueront à jouer un rôle central dans la résolution des problèmes qui pourraient surgir.

Ceci soulève la question du rôle des règles sectorielles spécifiques au niveau communautaire, à côté des dispositions générales du traité qui promeuvent la concurrence sans distorsion et la libre circulation des services.

La réglementation de la CE est maintenant en place et encourage les accords commerciaux pour l'interconnexion et l'interopérabilité des services et des réseaux de télécommunication. Une réglementation similaire est en place en ce qui concerne la télévision numérique, en particulier pour l'accès de radiodiffuseurs tiers aux systèmes d'accès conditionnel⁵³.

Le marché émergent sera constitué d'acteurs de tailles très différentes mais, comme indiqué ci-dessus, il y aura aussi une forte intégration verticale des opérateurs du secteur des télécommunications, de l'audiovisuel (principalement radiodiffusion) et des industries des technologies de l'information et du logiciel, qui exploiteront leurs forces traditionnelles et leurs ressources financières. Les questions qui pourraient être soulevées entre les différents secteurs comprennent le groupage du contenu et des services ou de la capacité des réseaux et des services, les prix prédateurs, les subventions croisées de services d'équipement et la discrimination en faveur de leurs propres activités.

En outre, la position prédominante des opérateurs actuels de télécommunications fixes et de radiodiffusion sur le marché des particuliers signifiera que, dans le futur proche, ils contrôleront les goulots d'étranglement pour accéder aux consommateurs. En plus de la boucle de l'abonné local, ceux-ci comprennent les systèmes d'accès conditionnel et de navigation.

Accès aux réseaux

Ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, en règle générale, les questions d'accès aux réseaux et/ou au contenu, relèvent d'accords commerciaux soumis à l'application des règles de concurrence. Néanmoins, dans certains domaines, l'intervention réglementaire visant à

⁵³ Directive 95/47/CE, voir supra

encourager le processus commercial a été prévue dans les cadres actuels.

Dans le secteur des télécommunications, le cadre accepté pour l'interconnexion garantit que les utilisateurs peuvent contacter n'importe quel autre utilisateur et que les fournisseurs de services peuvent accéder à ces consommateurs, dans des conditions correctes, non discriminatoires et proportionnées. En outre, les pouvoirs d'intervention et d'arbitrage des différends sont confiés à l'autorité nationale de réglementation des télécommunications et un certain nombre de précautions sont mises en place pour assurer une plus grande transparence et un comportement non discriminatoire.

Comme indiqué au chapitre III, le fait qu'un cadre ouvert soit appliqué à un ensemble d'infrastructures mais pas à d'autres peut créer des barrières et distordre les investissements, en particulier si la convergence des technologies s'étend progressivement à l'industrie et aux niveaux du marché et des services. La question, dans le contexte de la convergence éventuelle, est de savoir s'il existe des arguments pour l'extension des principes d'accès ouverts, tels que ceux appliqués aux infrastructures de télécommunications à d'autres réseaux, ou s'il existe d'autres principes qui devraient être développés.

Même au sein du secteur des télécommunications, le développement de l'Internet soulève un éventail de questions liées aux conditions auxquelles les fournisseurs d'accès à l'Internet accèdent aux réseaux fixes et mobiles actuels. Une question est de savoir s'ils doivent profiter des mêmes conditions d'interconnexion que les autres acteurs et s'ils doivent avoir accès à des éléments de service dégroupés, une autre est de savoir si de tels fournisseurs, en offrant un éventail de services de télécommunications, devraient partager certaines des obligations relatives à la fourniture des services de télécommunications⁵⁴.

La question de l'accès aux systèmes d'accès conditionnels peut devenir plus importante que la question du contrôle de l'acheminement jusqu'au point de connexion à un tel système.

Toujours dans le secteur des télécommunications, la politique communautaire n'exige pas un dégroupage complet de la boucle locale, pas plus qu'une séparation structurelle des infrastructures

associées avec la fourniture de services transportés sur ces infrastructures. Ce fait n'exclut pas l'introduction de mesures appropriées ou d'obligations au titre des règles de concurrence. En réalité, la question du dégroupage de l'extrémité locale des réseaux de transmission est complexe et doit être étroitement liée au degré de concurrence globale du marché concerné, à l'existence de canaux de distribution alternatifs viables et au point de départ de la concurrence dans ce marché particulier. Certains pensent que le dégroupage peut se faire à long terme, au détriment des intérêts du consommateur par la suppression des motivations économiques des organisations dans la mise en place de leurs propres réseaux avec ou sans fil.

Les systèmes d'accès conditionnels

Les systèmes d'accès conditionnels sont les moyens techniques par lesquels les fournisseurs de services peuvent couvrir leurs investissements grâce à des abonnements ou en faisant payer les consommations individuelles. La directive relative aux normes de télévision fournit un cadre réglementaire pour l'accès conditionnel aux services de télévision numérique fondée sur l'obligation, pour ceux qui exploitent un tel système, d'offrir aux radiodiffuseurs des services techniques sur une base correcte, raisonnable et non discriminatoire. La directive adopte une position délibérément équilibrée pour la phase de démarrage de cette nouvelle industrie. Les obligations qu'elle crée sont suffisamment légères pour encourager l'innovation et l'investissement dans un environnement technique et commercial évoluant rapidement, et suffisamment fortes pour protéger la juste concurrence et les droits des consommateurs. La Commission s'inquiète du rythme de transposition de cette directive dans les lois nationales des Etats membres. Elle utilise activement les pouvoirs qui lui sont conférés par le traité pour assurer une mise en œuvre correcte et ponctuelle. Lorsque des transpositions incorrectes se sont produites, la Commission a agi vigoureusement pour assurer la conformité des mesures nationales aux règles communitaires.

Les ***systèmes de navigation*** ont été créés en tant qu'outils visant à aider les utilisateurs dans leur gestion de l'augmentation et de l'éventail des informations et des services dans la Société de l'Information. Les browsers (par ex. Netscape, Microsoft, Explorer), les moteurs de recherche (Altavista, Yahoo, etc.) et les guides électroniques de programmes (EPG) constituent des exemples de systèmes de navigation.

Actuellement ils forment deux segments de marché distincts - browsers et moteurs de

⁵⁴ Pour une discussion plus étendue, voir le rapport OCDE supra. Un certain nombre de questions liées à la fourniture de téléphonie sur l'Internet seront aussi abordées dans une prochaine communication de la Commission sur le statu de la téléphonie sur l'Internet dans le cadre de la Directive 90/388/CE.

recherche sont des outils pour explorer les pages WEB de l'Internet alors que les EPG représentent les télécommandes électroniques du futur, guidant les spectateurs à travers une myriade de chaînes et de programmes de télévisions numériques. Beaucoup considèrent que ce nouveau mode de sélection des programmes conduira à la disparition du concept de chaînes tel que nous le connaissons aujourd'hui, et son remplacement par des marques puissantes, complétée par des choix à la carte de la part des consommateurs.

Les browsers et les moteurs de recherche sont indépendants de façon inhérente, ils permettent l'exploration de l'univers Internet sans s'attacher à une source d'information particulière ou à un logiciel ou matériel d'exploitation particulier. Récemment, néanmoins, des questions de concurrence se sont posées quant à la possibilité de grouper des browsers avec d'autres logiciels, voire de les intégrer totalement dans le logiciel lui-même.

Le succès des systèmes de navigation et des accès conditionnels dépend de la coopération des acteurs du marché présents sur différentes parties de la chaîne de valeurs, ce qui accroît le risque d'un rôle de garde-barrière qui pourrait conduire à des abus, notamment de la part des opérateurs intégrés verticalement et en mesure d'interdire aux autres l'accès au marché. Une extension des principes déjà appliqués au domaine de la télévision numérique, avec pour objectif la garantie que les nouveaux entrants ne soient pas exclus de l'accès à ces systèmes, devrait être examinée.

Contrairement aux browsers, les EPG sont liés à l'information à laquelle ils permettent l'accès et se développent comme des équipements d'aide pour des bouquets spécifiques de télévision numérique ou pour des offres de télévision et de services interactifs. Les questions concernant la prise en compte des services tiers et la qualité de cette prise en compte auront une grande importance⁵⁵. Des arrangements exclusifs liant des EPG particuliers à des offres groupées particulières de services peuvent poser un problème nécessitant une intervention réglementaire afin de garantir l'accès de tiers à des conditions correctes, transparentes et non discriminatoires.

L'Interface Programmable d'Application (API) est une nouvelle caractéristique des terminaux domestiques des consommateurs. L'API est un ensemble de logiciels au sein du terminal, similaire au système de gestion d'un PC. Il est utilisé pour gérer les applications interactives, y compris les EPG supportés par le terminal et pour offrir une interface définie au développement d'applications par des tiers. L'industrie du PC doit en grande partie son succès au rôle de normes de facto des API, qui a facilité la création d'une grande variété de logiciels applicatifs développés par des tiers. Au moment où ces lignes sont écrites, il existe un grand nombre d'API utilisées dans les décodeurs numériques en Europe, ce qui fait courir au marché un risque de fragmentation et de problèmes d'interopérabilité. En outre, l'utilisation combinée d'API propriétaires d'EPG et d'accès conditionnels conduit à un risque accru d'abus par les opérateurs qui contrôleront l'accès aux services.

La mise en place du marché de la télévision numérique se produit dans un environnement de changements technologiques rapides, dont l'issue éventuelle n'est pas encore claire. Des commentaires sur cette question pourraient donc aider la Commission à évaluer si la Directive relative aux normes de télévision fournit le cadre adéquat au traitement de ces évolutions technologiques et de leurs conséquences sur le marché.

Accès au contenu

En règle générale, les accords passés entre les fournisseurs de contenu, les propriétaires de droits et les transporteurs de contenu relèvent des négociations commerciales. Le pratique de droits exclusifs peut poser des questions pour les règles de concurrence. Les accords exclusifs entre les fournisseurs de contenu et les transporteurs de contenu peuvent limiter le choix du consommateur en excluant l'accès au contenu offert par des concurrents, du moins jusqu'à la mise en place d'une concurrence effective pour la fourniture de canaux de diffusion à l'utilisateur. La possession de droits exclusifs à des contenus-clés, comme les événements sportifs majeurs, peut donner à un opérateur une puissance commerciale particulière.

Bien que l'industrie du contenu soit très sensible aux effets d'échelle, elle exploite généralement de telles économies d'échelles par une gestion très précise des fenêtres de distribution, par exemple les salles de cinéma, la location de cassettes vidéo, la vente de cassettes vidéo, le paiement à la séance, la diffusion sur chaîne hertzienne. L'exclusivité de la distribution est souvent un élément essentiel pour les propriétaires du contenu dans ce processus. La convergence peut

⁵⁵ Des problèmes analogues ont déjà été considérés par des règles européennes de concurrence, par exemple en relation avec les systèmes de réservation de voyages aériens par ordinateur, qui sont régis par les Règlements du Conseil n° 2299/89 et 3089/93, tels que révisés dans le COM(97)246 final, 9.07.1997

avoir un impact sur la base actuelle de la gestion de ces fenêtres et pourrait conduire au recours accrue à la distribution électronique non exclusive en tant que moyen efficace d'optimisation des revenus.

De même, la convergence peut avoir pour effet de faire disparaître les goulots d'étranglement de la distribution. Par exemple, les droits exclusifs de distribution accordés aux sociétés de télévision par câble pourraient ne plus se traduire obligatoirement par un pouvoir de monopole au niveau des services. Les câblo-opérateurs sont susceptibles d'être en concurrence avec les radiodiffuseurs de télévision numérique terrestre et par satellite, les fournisseurs d'accès à l'Internet et les opérateurs de télécommunication.

IV.2.4 Accès au spectre des fréquences radioélectrique

En dépit du fait que la numérisation sous-jacente à la convergence augmente la capacité potentielle des réseaux de transmission, l'augmentation de la demande, à la fois en termes d'acteurs présents sur le marché et de bande passante, implique que les questions de ressources resteront un enjeu réglementaire clé, la question principale étant celle de l'accès au spectre radioélectrique.

Le spectre radioélectrique demeure une ressource-clé, et limitée, même à l'ère du numérique. Même si des gains substantiels finiront par résulter du passage des technologies analogiques aux technologies numériques, à la fois pour la téléphonie mobile et pour la radiodiffusion, toutes la transition reste lente. En ce qui concerne l'accès à l'Internet et à d'autres services en ligne, l'acheminement par satellite offre des possibilités de dessertes à grande vitesse d'un PC ou d'un téléviseur et permet l'utilisation du réseau de télécommunication terrestre fixe pour le chemin de retour. En outre, le développement de boucles locales sans fil et l'arrivée à l'aube du siècle prochain des Services de Télécommunications Mobiles Universels (UMTS) indiquent une augmentation constante de la demande en spectre.

Compte tenu de l'importance du spectre, les différences identifiées au Chapitre III entre les secteurs, en ce qui concerne la quantité de spectre disponible et son coût, pourraient avoir un impact considérable sur le développement des canaux de distribution nouveaux et existants. Alors que l'allocation globale est déterminée aux niveaux international et régional, les différences actuelles entre les secteurs en ce qui concerne la fixation des prix du spectre pourraient créer d'éventuelles distorsions de la concurrence. Un exemple, en est la situation dans laquelle un radiodiffuseur offrant des services en ligne ou

multimédia et utilisant du spectre obtenu gratuitement ou à coût réduit serait en concurrence avec les opérateurs du secteur des télécommunications qui auraient payé un prix reflétant la valeur de la ressource allouée.

Beaucoup de commentateurs font valoir que, d'un point de vue économique, la valorisation du spectre pourrait amener à ce qu'il soit utilisé de manière plus efficace et garantir des allocations de fréquences aux domaines qui en ont le plus besoin. Ils font valoir que des principes commerciaux similaires devraient influencer les politiques en matière de fréquences au niveau où l'allocation est déterminée au sein des Conférences Mondiales des Radiocommunications ou au niveau régional, de façon à ce que les décisions d'allocation visent à mettre le spectre à la disposition des utilisateurs qui en ont la plus grande utilité économique plutôt qu'aux utilisateurs à faible valeur ajoutée.

Si tout le spectre faisait l'objet d'une valorisation, ceci pourrait avoir pour effet d'encourager les utilisateurs publics actuels, comme la police ou les militaires, à utiliser des options techniques plus rentables et à libérer certaines bandes de fréquences pour les nouveaux services.

La mise aux enchères des fréquences recueille les faveurs de bien des économistes comme étant la méthode qui assure au mieux des retombées conformes aux intérêts légitimes des consommateurs. Cependant, d'autres expriment des doutes quand à l'impact de telles méthodes sur les prix appliqués aux utilisateurs.

En ce qui concerne l'utilisation efficace du spectre, une approche pourrait consister à s'éloigner des méthodes actuelles qui allouent des blocs particuliers de spectre à des services particuliers, ou à utiliser des technologies particulières dans le but d'offrir de tels services. Dans une telle situation, un certain nombre de précautions minimales seraient toujours nécessaires (par exemple contre les interférences électromagnétiques entre les différents systèmes). C'est l'une des questions soulevées dans le cadre de l'introduction de l'UMTS, mais elle pourrait avoir une application plus large. En pratique, cela pourrait vouloir dire qu'au lieu d'assigner une bande particulière de spectre exclusivement à la fourniture de communications mobiles ou de radiodiffusion, celui qui se serait vu assigner le spectre pourrait l'utiliser pour les services de son choix.

Finalement, l'accroissement de la demande de spectre, en particulier pour l'UMTS et pour les services de type satellitaire, met une pression croissante sur les mécanismes actuels de coordination des fréquences au niveau régional.

Les chapitres I et II ont illustré la façon dont chaque partie des secteurs convergeants passe des techniques analogiques aux techniques numériques. Les Etats membres pourraient jouer un rôle-clé dans ce processus en élaborant des calendriers clairs pour une telle évolution, de façon à donner une visibilité à la planification des services. Mais d'autres font valoir qu'il s'agit d'une question de préférence des utilisateurs et qu'elle devrait être laissée aux forces du marché. Néanmoins, le niveau de la demande de spectre est susceptible de dépasser le niveau de fréquence actuellement disponible, de façon à amener les gouvernements à jouer un rôle important dans la réévaluation de l'équilibre actuel entre l'usage civil et gouvernemental du spectre d'une part, et celui des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion de l'autre.

En outre, une certaine considération pourrait être accordée à la opportunité de coordonner ce changement au niveau européen. Il peut être argumenté qu'un calendrier clair pour la transition complète des services de transmission analogue aux services de transmission numérique utilisant au mieux le spectre de fréquences éviterait non seulement la fragmentation du marché intérieur mais également des retards dans l'élargissement des ressources de spectre utilisées aujourd'hui par les services analogiques. D'autres font valoir que les questions de l'allocation de fréquence telles que celles-ci sont régies par le principe de subsidiarité et que la Communauté n'a pas de compétence en la matière.

IV.2.5 Normes

On a fait valoir dans ce document qu'une des conséquences de la disparition des frontières technologiques entre les technologies de l'information, les télécommunications et l'électronique grand public est l'accentuation du caractère mondial des services. La nature mondiale inhérente à la Société de l'Information implique que toute normalisation visant à renforcer la Société de l'Information soit aussi mondiale. Les utilisateurs peuvent vouloir accéder, à partir de chaque terminal, à l'ensemble des services, et cela indépendamment de la technologie utilisée, ou du point d'accès géographique, au sein d'un environnement multivendeur.

Un objectif majeur de la normalisation pourrait ainsi être d'assurer l'interopérabilité entre les réseaux et les services. L'harmonisation technique n'est pas un objectif. Néanmoins, la normalisation est un outil qui peut servir à la fois des objectifs de politique générale, comme la création du marché intérieur pour les services de communication, et le cadre réglementaire. Le fait

d'encourager de meilleures pratiques commerciales dans les domaines relatifs à la protection des données ou à la sécurité des signatures numériques peut être renforcé par une normalisation et par la formalisation de consensus au sein d'un cadre réglementaire approprié⁵⁶.

Il existe un intérêt public légitime à offrir à l'industrie, aux utilisateurs et aux autorités publiques des mécanismes efficaces pour élaborer des consensus à la fois au niveau européen et international. Même si la Société de l'Information est globale, la normalisation peut débiter au niveau régional, à condition que les acteurs d'autres régions puissent participer aux activités. Le organisation d'ateliers offre un tel mécanisme d'élaboration de consensus tout en permettant aux acteurs européens d'augmenter leur poids sur la scène internationale de la normalisation.

IV.2.6 Tarification

Les marchés des TI et de l'édition en ligne se développent dans un environnement presque totalement exempt de contrôle spécifique des prix. Dans le secteur de la radiodiffusion, des contrôles de prix, par exemple le montant de la redevance, lorsqu'ils existent, sont en général motivés par des objectifs d'intérêt général visant à assurer que les services restent abordables pour les auditeurs et les spectateurs, de façon à ce qu'une forte pénétration soit réalisée pour les chaînes hertziennes gratuites. Le caractère abordable du service universel pour les télécommunications est fondé sur la même hypothèse et se traduit, dans un certain nombre d'Etats membres, par un mécanisme de prix maximal appliqué à un panier de services de détail et/ou de gros et à des tarifs sociaux subventionnés pour des groupes particuliers d'usagers. Les chaînes de télévision payante, y compris les services haut de gamme, tout comme les activités commerciales des opérateurs hertziens en clair, ne sont en général pas assujetties à un réglementation des prix mais soumises à la concurrence des autres opérateurs du marché.

En outre, au titre de la réglementation spécifique des télécommunications, qui s'inscrit dans la transition vers des marchés pleinement concurrentiels, des contrôles sont appliqués aux opérateurs puissants sur le marché pour exiger que les tarifs d'interconnexion des services de phonie et location d'infrastructures soient orientés vers les coûts. Dans cette situation, la réglementation des prix joue un rôle émulateur des effets de la concurrence. Il n'y a pas eu

⁵⁶ Voir note 57

d'analogie directe avec le cas de la diffusion point-multipoint mais des questions d'interconnexion se posent maintenant lorsque des éléments transactionnels ou interactifs sont introduits, l'accès conditionnel en étant un premier exemple.

Des offres tarifaires innovantes joueront un rôle-clé dans la promotion de la Société de l'Information. Le développement de services transactionnels et en lignes est directement influencé par les coûts de l'infrastructure sous-jacente. Un message commercial consisterait à faire passer l'idée que des formules de fixation de prix innovantes seront déterminantes pour l'adoption et l'utilisation plus large des services en lignes et des autres services.

En outre, une évaluation des éventuelles distorsions pourrait s'avérer nécessaire lorsque des règles différentes de fixation des prix s'appliquent à des réseaux différents alors que, dans un environnement convergeant, chaque réseau est susceptible de transporter tous les services. En même temps, l'existence des canaux de transmission concurrents est susceptible de limiter les possibilités de fixer des prix, par exemple pour l'accès au réseau, indépendamment des concurrents, et donc, la question d'une intervention réglementaire pourrait ne pas se poser.

Enfin, la convergence peut, au fil du temps, provoquer des pressions commerciales sur les radiodiffuseurs publics. L'expérience dans le domaine des télécommunications peut être explicatif de la façon dont les opérateurs dans ce secteur ont évolué, au fil du temps, vers des modes de fixation des prix de leurs services plus en phase avec un environnement de plus en plus concurrentiel, malgré les contraintes réglementaires d'une telle fixation des prix. Cette expérience démontre qu'un tel ajustement des structures de prix peut avoir lieu sans affecter le caractère abordable des services offerts.

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,

- (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 provoque-t-il une nécessité d'adaptation des approches existantes envers l'accès au marché et les licences; 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 utilisées pour l'octroi et la tarification du spectre de fréquence? En particulier quelle approche devrait être prise au vu de la convergence en ce qui concerne la transition des services analogiques aux services numériques, ceci incluant la mise en place éventuelle d'un calendrier pour l'arrêt des émissions analogique.
- (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 sont respectés dans le cadre de la convergence?

Alors que la façon dont les radiodiffuseurs publics reçoivent actuellement des fonds (redevance, publicité, subventions publiques) ne permet pas de conclure à une analogie directe avec les télécommunications. Le fait de savoir si cela devrait interdire aux radiodiffuseurs qui le souhaitent d'avoir recours à des tarifications différentes peut donner lieu à des commentaires. Il en va de même pour l'impact que pourraient avoir des approches plus commerciales de la fixation des prix sur l'admissibilité à des financements publics ou sur la capacité d'exploiter d'autres sources de revenus, comme la publicité, les abonnements ou l'exploitation des droits.

IV.2.7 Intérêts du consommateur individuel.

L'objectif visant à maximiser les bénéfices et à minimiser les risques du consommateur implique la nécessité de créer des instruments réglementaires appropriés, afin de protéger les droits fondamentaux et les responsabilités du consommateur, résultant de l'importante circulation d'informations dans les secteurs concernés par la convergence. Quelques-unes des questions qui devront être abordées dans le nouvel environnement concernent la vie privée, la responsabilité vis-à-vis du contenu, la protection des mineurs, la liberté d'expression, une

juridiction appropriée et la représentation du consommateur.

IV.3 Satisfaire les objectifs d'intérêt général

On trouve dans tous les secteurs affectés par la convergence des règles qui cherchent à assurer la réalisation de certains objectifs d'intérêt général. Comme souligné plus haut, ceci est tout à fait en accord avec l'importance accordée, au niveau européen, au rôle des services d'intérêt économique général avec la conception communautaire de la société européenne. Les tendances identifiées dans les chapitres 1 et 2 n'affectent pas la valeur des règles du service universel pour les télécommunications, pas plus que celle d'une mission de service public dans le domaine de la radiodiffusion. En effet, les possibilités aujourd'hui offertes par la technologie renforcent le besoin de règles claires et efficaces relatives à des objectifs spécifiques, comme la protection des données et de la vie privée, la promotion de la diversité culturelle et le besoin d'un cadre pour la protection des mineurs et de l'ordre public.

Néanmoins, la convergence pourrait avoir un impact sur la manière dont ces objectifs sont atteints et par qui ils le sont. De la même façon, comme il a été admis au chapitre 3, les différentes règles, bien qu'adaptées aux caractéristiques spécifiques de chaque secteur, peuvent néanmoins créer des barrières potentielles pour la fourniture de services intégrés et les opérations transfrontalières.

Les objectifs d'intérêt général, doivent être clairement définis

Les obligations de service universel en général garantissent la disponibilité universelle de services définis à un prix abordable, alors que les missions de services public des radiodiffuseurs vont au delà des questions de disponibilité universelle et de prix et établissent des conditions relatives au contenu des services offerts. Dans ce contexte, le point de départ de toute analyse des objectifs d'intérêt général à la lumière de la convergence doit être le besoin de définir les objectifs d'intérêt général de façon à ce que les acteurs économiques aient une idée claire des obligations qu'ils doivent respecter. Certains considèrent qu'une telle évaluation est également nécessaire afin de déterminer si ces objectifs restent valides, compte tenu de l'environnement évolutif des communications des médias; d'autres prétendent au contraire que ces objectifs restent valides et que seule la façon dont ils sont atteints est susceptible d'évoluer. Dans les deux cas, une évaluation appropriée semble nécessiter une identification claire des objectifs sous-jacents.

Dans le cas de certains objectifs dans les différents secteurs, des obligations spécifiques ont été imposées à un ou plusieurs opérateurs pour garantir ces objectifs. C'est le cas des opérateurs de service universel dans le secteur des télécommunications ou des radiodiffuseurs qui se sont vu confier une mission de service public. Dans le cas des télécommunications, le coût de ces obligations peut, lorsqu'il représente une charge inéquitable pour l'opérateur concerné, être partagé avec les autres acteurs du marché.

Certains font valoir qu'étant donné qu'un tel cadre existe dans les télécommunications, l'absence de cadres similaires pour la mission de service public de radiodiffusion dissuadera les sociétés souhaitant opérer sur une base intégrée ou favorisera la position de ceux qui entrent dans le marché des télécommunications à partir des médias. D'autres répondent que la convergence ne remet pas en cause l'existence de différentes approches, du fait que les objectifs sous-jacents sont sensiblement différents. Ils font encore valoir qu'il n'est tout simplement pas possible d'évaluer le coût des obligations relatives à la mission de service public de manière valable et que les comparaisons avec la situation des télécommunications sont inutiles à cet égard.

Une autre question est de savoir qui pourrait à l'avenir être capable de remplir une mission de service public ou d'offrir le service universel. Les obligations ont traditionnellement été imposées à une entreprise unique désignée (bien que cela soit en train de changer dans le cas du service universel au niveau de certains Etats membres); néanmoins la possibilité d'offrir des services de téléphonie vocale sur un ordinateur ou un téléviseur ou la capacité d'utiliser l'Internet pour lire, regarder ou écouter des programmes radiodiffusés illustrent la possibilité que des nouvelles plates-formes puissent jouer un rôle pour satisfaire ces obligations. La question se pose de savoir si cela constitue une raison supplémentaire d'identifier correctement ces obligations.

En outre, la question est de savoir si les cadres existants devraient être changés afin de créer un cadre cohérent pour le radiodiffuseur tant public que privé, par exemple pour que des organisations différentes soient autorisées à soumissionner pour prendre en charge de telles obligations, y compris des organisations n'appartenant pas au secteur traditionnel. Là où un support spécifique, sous la forme de financement industriel, voire public, est disponible pour la fourniture de tels services, la question se pose notamment de savoir si le mécanisme devrait être ouvert à toute organisation souhaitant être désignée comme remplissant des obligations de service public.

Objectifs relatifs au contenu

La convergence mène déjà à la réévaluation de certaines approches en ce qui concerne les modalités de la mise en œuvre des objectifs relatifs au contenu. Ceci a déjà été le cas des approches concernant le contenu illégal et néfaste sur l'Internet (voir la section IV.1). A la base, la question principale n'est pas celle de la validité de règles particulières mais plutôt celle de savoir si l'impact de la technologie sur des services particuliers nécessite une réévaluation des moyens permettant d'atteindre les objectifs en question.

Ceci est essentiellement une application du principe de proportionnalité, qui signifie que les approches actuelles doivent être évaluées à la lumière des caractéristiques spécifiques du service concerné. Ce qui veut dire qu'il n'est pas nécessaire qu'une seule norme soit applicable à un même contenu, quel que soit le canal utilisé pour sa diffusion. Au contraire, différentes normes peuvent s'appliquer. Par exemple, il est probable que les contrôles appliqués à la publicité sur la télévision en clair seraient considérés comme inadaptés s'ils étaient appliqués aux programmes de télévision à péage ou à un service Internet, du fait des caractéristiques spécifiques des services concernés.

Le rôle du service public de radiodiffusion

On reconnaît l'importance culturelle de la mission de service public confiée aux radiodiffuseurs de service public. Ces organismes ont droit à un financement approprié, sous réserve de respect des règles du traité. Ce point est confirmé par le récent protocole sur la radiodiffusion publique annexée au traité d'Amsterdam.⁵⁷

La convergence peut néanmoins permettre aux spectateurs d'accéder à de nombreuses autres sources d'information audiovisuelle. Les autorités publiques devront contrôler de façon permanente la mesure dans laquelle les objectifs politiques souhaités sont réalisés par l'activité normale du marché, y compris l'impact d'autres médias, et si les obligations imposées aux radiodiffuseurs peuvent être réduites en conséquence.

Les radiodiffuseurs publics traditionnels devront réévaluer leur rôle dans l'environnement convergent. D'une part, leur part de marché est susceptible de diminuer puisque les utilisateurs seront confrontés à un choix plus grand dans un marché déjà proche de la saturation en termes de potentiel individuel de consommation de services audiovisuels au cours d'une journée de 24 heures.

⁵⁷ Le protocole n° 32 (*introduit par Amsterdam*) a joint au Traité de la CE sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres.

En outre, les prix en augmentation pour les contenus de qualité pourraient les soumettre à des pressions budgétaires susceptibles de dépasser les capacités des mécanismes de financement existants. La question sera de savoir dans quelle mesure les radiodiffuseurs publics peuvent continuer à avoir accès à des contenus attractifs en dépit d'une concurrence féroce pour l'acquisition des droits des programmes, avec les contraintes de leurs mécanismes de financement existant. Beaucoup d'entre eux se préparent à exploiter leur image de marque ainsi que la fidélité des téléspectateurs à leur marque pour concurrencer les nouveaux radiodiffuseurs de télévision à péage.

D'autre part, la convergence technologique offre aux radiodiffuseurs publics un éventail de nouvelles possibilités, à la fois en terme d'activités et des possibilités de chemins d'accès aux téléspectateurs et auditeurs. Cela peut améliorer leur rôle actuel et fournir de nouvelles sources de revenu précieuses en complément du financement actuel. Le cadre réglementaire devrait permettre au radiodiffuseurs de profiter de ces nouvelles opportunités. Il devrait aussi leur permettre de profiter d'économies d'échelle et de portée lorsqu'elles bénéficient aussi au consommateur. Néanmoins, si des financements étatiques destinés à soutenir un radiodiffuseur dans sa mission de service public, étaient utilisés pour influencer et subventionner de façon indirecte ces nouvelles activités ou l'utilisation de nouvelles plates-formes technologiques comme Internet, alors de telles pratiques seraient assujetties aux règles du traité sur la concurrence et sur la libre-prestation de services.

Autres objectifs d'intérêt général

Garantir la protection de la vie privée et des données. Pour que les services convergents se développent, les utilisateurs doivent être assurés que leur vie privée sera protégée de façon adéquate et, en particulier, avoir confiance dans la sécurité des informations transmises sur les réseaux qu'ils utilisent. La législation traitant de la protection des données⁵⁸ a déjà été approuvée au niveau communautaire et sera bientôt complétée par des règles spécifiques régissant la protection des données et de la vie privée dans les télécommunications⁵⁹.

⁵⁸ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et de la libre circulation de ces données, JO L 281, 23.11.95., p. 31

⁵⁹ Proposition de directive sur le traitement des données à caractère personnel et sur la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications, Position

Cryptographie et signatures numériques. Une communication⁶⁰ récente de la Commission sur les signatures numériques et le chiffage a préconisé un certain nombre d'actions destinées à garantir la sécurité et la confiance dans les communications électroniques. Etant donné le caractère global du commerce électronique, l'accent est mis sur la nécessité de disposer au niveau international de produits cryptographiques et de services correspondants aux différents besoins du secteur des affaires et du secteur privé.

Diversité culturelle. La Cour européenne de justice, dans un important arrêt relatif au secteur des médias ("TV10" CJCE 23/9 du 9 octobre 1994), a reconnu que les objectifs de politique culturelle constituaient des objectifs d'intérêt général qu'un Etat membre peut légitimement poursuivre. Le service public de radiodiffusion a été historiquement un des moyens de réaliser cet objectif. Le Protocole sur ce sujet, qui sera ajouté au traité CE tel qu'amendé par le traité d'Amsterdam, met en lumière le fait que "*le système public de radiodiffusion dans un Etat membre est directement lié aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société et à la nécessité de préserver le pluralisme des médias*".

Au niveau communautaire, l'article 128 du traité CE indique que la Communauté "*devra contribuer à l'épanouissement des cultures des Etats membres*", y compris dans le secteur audiovisuel, et la Communauté devra également "*prendre en compte les aspects culturels dans son action au titre des autres dispositions du traité*". La Commission entend élaborer un Livre vert courant 1998, explicitement centré sur le développement des aspects culturels des nouveaux services audiovisuels et d'information.

Protection des mineurs et de l'ordre public. Alors que les objectifs d'intérêt général relatifs à la protection des mineurs et de l'ordre public ont été traditionnellement reconnus au niveau national et communautaire (cf. par exemple l'article 22 de la Directive "Télévision sans frontières"), la nature transactionnelle de certains services convergeants impliquera des ajustements dans les moyens par lesquels de tels objectifs sont atteints dans le but de garantir le respect du principe de proportionnalité.

Commune du Conseil adoptée le 19/9/96 O.J.96/C 315/06, 24/10/96.

⁶⁰ Communication de la Commission, vers un cadre européen en matière de signature numérique et de cryptologie COM(97) 503, octobre 1997

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 des 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?

En outre, la difficulté de mettre en application des garanties dans le contexte du contenu nuisible et illégal sur l'Internet offre un autre exemple des défis que la convergence lance aux approches réglementaires traditionnelles de la mise en oeuvre, sans pour autant invalider le principe que ces règles cherchent à protéger⁶¹. La nature globale de la plate-forme et la difficulté d'exercer des contrôles à l'intérieur des frontières nationales conduisent, plutôt qu'à des règlements formels, à des solutions inspirées de pratiques d'auto-régulation de l'industrie accompagnées de solutions techniques qui permettent que les parents assument mieux leur responsabilité. C'est dans ce contexte que la Commission a adopté une proposition de Recommandation du Conseil, sur la protection des mineurs et de la dignité humaine⁶². Celle-ci a pour but de promouvoir des lignes directrices pour la mise en oeuvre, au niveau national, d'un encadrement visant à l'auto-régulation en vue de la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les

⁶¹ Communication de la Commission, *Plan d'action pour la promotion de l'utilisation sûre d'Internet*, COM(97)583, 26.11.97

⁶² Proposition pour une Recommandation du Conseil sur la protection des mineurs et la dignité humaine adoptée le 18.11.1997, COM(97)570.

services audiovisuels et d'information, quels qu'en soient les moyens de diffusion.

IV.4 Options pour un futur modèle réglementaire.

Options pour la structure de la réglementation.

Le chapitre III a mis en lumière l'incertitude pouvant résulter de réglementations distinctes et multiples. Une telle incertitude était considérée comme une barrière pour les acteurs actuels souhaitant intervenir sur l'ensemble des secteurs affectés par la convergence et pour l'élargissement de la fourniture de services tels que le commerce électronique ou les services financiers (banque, assurance, gestion de portefeuilles, etc.) à partir de plates-formes convergentes.

Certains commentateurs reconnaissent qu'il existe des barrières mais ne les considèrent ni comme insurmontables ni comme contradictoires avec le traité CE. En termes pratiques, elle représentent simplement des divisions normales de l'activité commune à toutes les entreprises intervenant dans un certain nombre de secteurs de l'économie. Ils font valoir que les approches verticales actuelles de la réglementation sont durables et qu'elles offrent un degré élevé de certitude à la plupart des acteurs du marché.

Une vision alternative considère ces barrières comme contraires à la logique des tendances technologiques et commerciales. Selon cette vision, un modèle réglementaire simple pour tous les secteurs de l'environnement convergeant, fondé sur des principes communs mais qui maintiendrait certains éléments distincts concentrés sur certains services offerts, est exigé.

D'autres font valoir que toute approche horizontale devrait refléter la réalité technique des possibilités, pour chaque réseau, de transporter chaque service, ce qui limiterait le développement d'une approche horizontale aux questions relatives à l'infrastructure sous-jacente. Ceci permettrait différents traitements pour les services offerts via ce réseau. Les rôles appliqués au niveau des services pourraient peut-être suivre les divisions verticales actuelles au niveau du service ou redéfinir ces divisions pour refléter les changements des technologies et des marchés.

Dans chacun de ces cas, l'approche consiste essentiellement à s'éloigner d'un modèle vertical de réglementation sectorielle pour se diriger vers une approche horizontale qui cherche à distinguer entre le réseau ou la couche de transmission au sein des secteurs convergents d'une part et les services transportés sur ces réseaux de l'autre.

Deux études menées pour la Commission⁶³ suggèrent que le remplacement des structures verticales actuelles par des séparations horizontales entre fourniture/contenu de services et transport semblent offrir une solution possible pour les barrières du type de celles identifiées au chapitre III.

La question de savoir dans quelle catégorie se trouverait tel ou tel service reste posée. Une telle approche devrait cependant mieux résister à l'épreuve du futur, du fait qu'elle est moins liée aux technologies sous-jacentes. La distinction entre les deux couches horizontales permettrait néanmoins l'application de critères réglementaires distincts à chacune des couches, mais avec une reconnaissance appropriée des liens entre chacune de ces couches.

Le chapitre III met en lumière l'impact sur les entreprises de la nécessité de traiter avec un certain nombre d'organes réglementaires différents pour différents aspects de leurs activités intégrées. Garantir que ces barrières sont abaissées, est important pour la création d'un climat favorable à l'innovation et à l'investissement.

Si l'idée du passage d'une division réglementaire verticale à une approche plus horizontale était acceptée, cela pourrait aider les entreprises à bénéficier d'une approche de type "guichet unique".

Une question importante qui se pose est celle de savoir si une telle rationalisation devrait conduire à un régulateur unique traitant l'ensemble des aspects - contenu aussi bien que fournitures de services et transports - ou si une structure partageant les responsabilités entre les activités de services et les activités de transports, ou même plusieurs organes réglementaires pour chacune de ces couches, ne seraient pas plus appropriés. Certains pensent qu'un organe unique pourrait être plus à même de maintenir une approche plus cohérente, intégrant de façon plus transparente les aspects de la réglementation concernant l'efficacité économique et l'intérêt général au sein d'un cadre unique. D'autres sont plus favorables à une séparation continue de façon à éviter les risques que l'intérêt général ne soit sacrifié à des priorités économiques.

Néanmoins, est inhérente à l'idée de convergence la réalité qu'une stricte séparation entre la fourniture de services, d'une part, et la transmission et le transport, d'autre part, pourrait s'avérer impossible et créer des difficultés dans le traitement des questions de pouvoir des acteurs de marché ou d'intégration verticale.

⁶³ Op. cit. 19

Équilibrer les responsabilités des Etats membres et de la Communauté.

En examinant les options pour un possible modèle réglementaire futur, il y a lieu de prendre en compte la façon dont les responsabilités continueront à être partagées entre les Etats membres et la Communauté et, au sein des Etats membres, entre les autorités nationales, régionales et parfois locales. Du point de vue communautaire, le traité CE définit, sur la base de la subsidiarité, les domaines dans lesquels la Communauté a un rôle à jouer. Une action Communautaire doit être entreprise, si l'on considère qu'il s'agit d'un domaine pour lequel la Communauté est compétente, "si et seulement dans la mesure où les objectifs de l'action proposée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent ainsi, pour des raisons d'échelle ou d'efficacité de l'action proposée, être réalisés de façon meilleure par la Communauté."

Etant donné la nature transfrontière, voire mondiale de beaucoup des services offerts, le test de subsidiarité pourrait bien être positif. Des approches nationales divergeantes pourraient nuire aux intérêts des utilisateurs plutôt que de les promouvoir, elles pourraient menacer la diversité offerte par le marché intérieur et pourraient bien introduire des distorsions qui favoriseraient l'établissement d'entreprises dans des régions du monde où un régime plus léger s'applique.

Question 7 : La forme future de la réglementation

La section IV.4.1 montre de quelle façon la le processus de convergence pose des défis à aux les principes sous-jacents à la réglementation en vigueur. Quant à eux, les sections IV.2 et IV.3 examinent quelques sujets importants en matière de la réglementation.

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 nationales.

- (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 convergeant?

- (C) La convergence provoquera-t-elle un réajustement des responsabilités sur les réglementations au niveau national, communautaire et international et, le cas échéant, dans quels domaines?

IV.5 Questions internationales

La mondialisation amplifie la dimension internationale de la convergence. Un exemple évident en est l'expansion continue et rapide de l'Internet dans le monde entier, qui ouvrira sans aucun doute la voie à de nouvelles transformations technologiques et industrielles, ainsi qu'à de prometteuses opportunités sociales, culturelles et finalement commerciales. Ces effets ne seront pas limités à la Communauté européenne et à l'Amérique du nord. Ils sont susceptibles de produire des changements fondamentaux chez nos voisins d'Europe centrale et orientale et, plus généralement, dans les pays en voie de développement. La nature globale de l'Internet a déjà démontré le besoin de solutions internationales pour un certain nombre de questions-clés telles la sécurité, les droits de propriété intellectuelle, les droits de douane, la protection de la vie privée, l'interopérabilité et la délinquance informatique.

En revanche, de nombreuses questions réglementaires liées aux télécommunications et à la radiodiffusion ont, jusqu'à présent, été traitées surtout au niveau national ou régional dans la Communauté, étant donné le caractère nationale des octrois de licences dans ces secteurs.

Un dialogue multilatéral sur les cadres couvrant les différents aspects des télécommunications et des technologies de l'information et impliquant les gouvernements et l'industrie est actuellement poursuivi dans de nombreux forums internationaux. La Commission, par une série de rencontres internationales, a participé activement à la promotion d'une série d'initiatives réglementaires dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Des organisations internationales existantes, comme l'OMPI (l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle), l'UIT (l'Union internationale des Télécommunications et l'OCDE, ont ressenti le besoin de prendre en considération l'impact potentiel de la convergence et le besoin de lancer des activités relatives à l'Internet et au commerce électronique. La convergence à été le thème du sixième colloque

réglementaire de l'Union internationale des télécommunications⁶⁴. Dans certains cas, cette situation a déjà conduit à des accords de principe ou à des règles minimales. Des exemples comprennent notamment les deux traités OMPI de décembre 1996 sur les droits d'auteurs et certains droits dérivés (le "WIPO Copyright treaty" et le "WIPO Performance and Phonograms Treaty") et la déclaration de Bonn de juillet 1997.

Le Conseil de l'Europe est en train de travailler sur les aspects de la Société de l'Information qui touchent aux droits de l'homme, aux valeurs démocratiques et à la liberté d'expression. Il devrait adopter une résolution sur ces sujets lors de la cinquième conférence ministérielle sur les médias à Thessalonique en décembre 1997.

Des accords globaux qui font date, comme l'accord sur la technologie de l'information, les accords sur la reconnaissance mutuelle de l'examen de la conformité et les accords de l'OMC sur les services de télécommunication de base (février 1997) ont aussi contribué à la nouvelle perspective mondiale des questions réglementaires. L'accord OMC ne s'applique pas à la radiodiffusion.

Alors que ces efforts sont renforcés, il pourrait devenir évident qu'ils devraient prendre en compte de nouveaux facteurs tels la convergence et la mondialisation, aussi bien que l'impact de ces changements sur les économies au-delà du monde industrialisé. Par exemple, l'Internet pourrait soulever des questions de recouvrement de compétence entre les différentes organisations; il associe actuellement des acteurs importants, nouveaux et moins conventionnels, comme l'Internet Society⁶⁵. En outre, tous les principes et toutes les règles formelles devront très probablement être basés sur quelques éléments d'autoréglementation mis en place par les industriels

Dans ce contexte, il pourrait être jugé plus approprié de lancer une dynamique de dialogue international dont l'objectif serait de définir des solutions communes, là où et lorsque des problèmes se posent en liaison avec les évolutions technologiques, sociales et industrielles. Une telle dynamique devrait être

flexible et ouverte. Elle n'aurait pas de calendrier formellement arrêté et pourrait être ouverte à l'ensemble des acteurs concernés y compris les organisations internationales, les différents organes de l'Internet (par exemple l'Internet Engineering Task Force et l'Internet Advisory Board) et des experts techniques. Une telle dynamique de dialogue international pourrait conduire à la création de groupes de travail spécifiques qui se spécialiseraient dans des questions particulières comme les signatures numériques, les droits de douane ou les taxes. L'objectif général d'une telle dynamique, une fois lancée, serait de développer une charte internationale des télécommunications globales, même si l'objet et les objectifs d'une telle charte restent à définir.

⁶⁴ Les conséquences réglementaires de la convergence des Télécommunications, rapport du président du sixième colloque réglementaire sur l'évolution du rôle du gouvernement à l'ère de la déréglementation des télécommunications, UIT, Genève, 11 au 13 décembre 1996.

⁶⁵ L'Internet Society est une organisation professionnelle non gouvernementale qui regroupe 100 entreprises et 7000 particuliers de plus de 150 pays. Son objectif est de faire émerger des consensus sur les solutions qui promeuvent le progrès et la croissance d'Internet.

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?

Chapitre V Principes et options pour l'avenir

Tandis que le but de ce Livre Vert est de susciter des commentaires et de stimuler des débats, plutôt que de prendre position à ce stade, ce chapitre, s'appuyant sur l'analyse précédente, présente dans la section V.1 ci-dessous un certain nombre de principes qui pourraient servir de base commune à des approches futures dans les secteurs affectés par la convergence. La section V.2 présente trois options que la Commission pense être susceptibles, quand cela s'avère nécessaire, de stimuler un débat sur l'adaptation des approches législatives actuelles, à la lumière du phénomène de la convergence

V.1 Principes pour des politiques réglementaires dans les secteurs concernés par la convergence

Indépendamment du fait de savoir si la convergence totale se produira ou non, l'éventail des tendances technologiques et commerciales, les barrières potentielles et les questions réglementaires identifiées dans ce Livre vert indiquent toutes un environnement changeant dans l'optique duquel les politiques appliquées dans ce secteur doivent être jugées. Les décisions futures doivent par conséquent, non seulement être inspirées par des approches réglementaires conçues précisément pour les secteurs concernés, elles devraient aussi résulter d'une compréhension commune des principes qui pourraient soutenir une action future.

Dans cette section, la Commission soumet cinq principes au débat.

1. *La réglementation devrait être limitée au strict nécessaire pour atteindre des objectifs clairement identifiés.*

Compte tenu de la vitesse, du dynamisme et de la puissance de l'innovation des secteurs touchés par la convergence, les autorités publiques doivent éviter des approches qui conduiraient à une sur-réglementation, ou qui chercheraient simplement à étendre des règles existantes dans les secteurs des télécommunications ou des médias à des domaines d'activité qui sont aujourd'hui en grande partie libéralisés.

Toute règle mise en place devrait être élaborée de façon à atteindre, en respectant le principe de proportionnalité, des objectifs clairement identifiés.

2. *Les approches réglementaires futures devraient répondre aux besoins des utilisateurs*

Une priorité de tout cadre réglementaire devrait être de chercher à répondre aux besoins des utilisateurs de façon à leur offrir plus de choix, à améliorer la qualité du service et à baisser les prix, tout en garantissant pleinement les droits du consommateur et l'intérêt général. Une telle approche est tout à fait compatible avec des objectifs politiques plus larges qui reconnaissent le rôle important d'un grand nombre de secteurs pour l'intégration de la Société de l'Information à la vie quotidienne des citoyens.

3. Les décisions réglementaires devraient être guidées par le besoin d'un cadre clair et prévisible.

Les législateurs devraient chercher à assurer un cadre clair et prévisible permettant aux entreprises d'investir. Il devrait être établi de façon claire dans quel cas certaines matières peuvent être laissées aux acteurs du marché., De même, lorsque de nouvelles activités génèrent de l'incertitude quant à la façon dont elles doivent être réglementées, ou si elles doivent l'être, cela devrait être clarifié.

Cela ne veut pas dire que le cadre réglementaire ne soit pas capable de s'adapter, mais qu'il devrait le faire en fonction de critères prédéterminés, préservant le plus possible la flexibilité pour répondre aux changements d'un marché en évolution rapide.

4. Garantir la participation de tous dans un environnement convergent.

Les autorités publiques devraient chercher à garantir la participation de chacun à la Société de l'Information, en se fondant sur les concepts existants de service universel dans les télécommunications et de la mission de service public dans le domaine de la radiodiffusion. Dans ce contexte, la convergence offrira probablement de nouveaux moyens de participation.

5. Des régulateurs indépendants et efficaces seront primordiaux pour un environnement convergent.

Alors que la tendance générale va vers moins de réglementation, la concurrence accrue provoquée par la convergence renforce le besoin d'une réglementation indépendante et efficace. L'indépendance réglementaire est particulièrement importante là où l'Etat conserve une participation dans l'un des acteurs du marché.

d'ensemble à la lumière des tendances vers la convergence, il y aura plusieurs façons de mener à bien une telle adaptation

En étudiant les différentes approches possibles, on constate qu'une formule susceptible d'avoir du succès exige davantage que la simple création d'un cadre flexible pour un nouveau type de service. Il serait également primordial d'avoir une ligne directrice qui permette aux cadres existants de s'adapter ou d'être adaptés à une vitesse qui continue à garantir des conditions de marché équitables et non discriminatoires et qui assure que les intérêts des utilisateurs seront bien pris en compte.

La vitesse avec laquelle le changement est géré et la manière dont cela s'effectue se trouvent au coeur des questions de transition. Ce Livre vert ne peut pas proposer de calendrier spécifique, néanmoins la Commission anticipe un débat centré autour de ces trois options de base pour les évolutions réglementaires, tout en sachant que cette liste n'est pas exhaustive.

Option 1 : Construire sur les structures existantes.

Selon cette option, les modèles réglementaires verticaux actuels seraient laissés en place. Cela signifie que différentes règles continueraient à s'appliquer pour les télécommunications et les secteurs audiovisuels/de radiodiffusion, et, dans une moindre mesure, pour l'édition et les TI. Sur des principes établis, ces cadres existants au niveau communautaire et national seraient étendus sur une base ad hoc, principalement au niveau national, pour répondre aux demandes d'un marché concurrentiel et aux défis des nouvelles techniques et des nouveaux services.

Des principes normaux d'interprétation seraient appliqués au cas par cas, afin de savoir de quel domaine dépendrait une activité particulière. La coordination pourrait être renforcée au niveau européen, dans la mesure où cela serait nécessaire, pour tenter de réduire le risque de fragmentation lié à des règles nationales qui seraient appliquées différemment, dans différents Etats membres, aux services émergents.

Le rythme de changement serait dicté par la vitesse de l'innovation et par l'efficacité de la concurrence. Ceci permettrait au cadre réglementaire de s'adapter en réponse aux forces du marché. La nécessité d'un nouveau cycle de déréglementation/ re-réglementation pourrait être donc évitée.

Une telle approche minimiserait le besoin de changement dans un proche avenir et pourrait être efficace pour la fourniture d'un cadre réglementaire prévisible pour l'investissement, tout en évitant la création d'obstacles injustifiés

V.2 Options pour l'évolution réglementaire

S'il est établi qu'il est nécessaire d'examiner les changements de l'approche réglementaire

au sein du marché intérieur. Néanmoins, cela pourrait maintenir certaines anomalies qui aujourd'hui freinent l'investissement.

La vitesse et l'objectif du changement, s'ils n'étaient pas coordonnés au niveau européen, pourraient courir le risque de créer de nouvelles barrières entre les Etats membres et de ralentir la transition vers la Société de l'Information.

Option 2 : Développer un modèle réglementaire séparé pour de nouvelles activités qui coexisteraient avec la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion.

Cette option signifierait que les Etats membres "découperaient" de nouveaux services et de nouvelles activités qui franchiraient les limites traditionnelles, les soumettant à un jeu de règles distinct, si toutefois des règles sont nécessaires. Ceci permettrait de développer une approche coordonnée en relation avec les nombreuses activités à haute valeur ajoutée qui caractérisent le marché de la convergence, en créant une nouvelle catégorie de services à côté des modèles réglementaires existants pour les télécommunications et la radiodiffusion. Le résultat, pour un grand nombre de services, consisterait essentiellement en un éloignement des limites du marché, fondé sur la technologie ou sur les plates-formes, tout en permettant une adaptation plus progressive du cadre pour les activités de télécommunications et de radiodiffusion traditionnelles.

La principale difficulté de cette approche consisterait à déterminer les frontières entre ce que pourrait être le monde des services nouveaux, peu réglementé, et ce qui resterait assujéti à une réglementation traditionnelle. Une approche pourrait consister à identifier certains types de services, par exemple la télévision sur le Web ou l'Internet ou la gestion des systèmes d'accès conditionnels, de manière négative, comme n'étant ni des télécommunications ni de la radiodiffusion. L'expérience dans le secteur des télécommunications, en ce qui concerne la délimitation des services libéralisés sur la base de la seule définition de ce qui reste couvert par les monopoles, illustre les difficultés pratiques d'une telle approche.

Option 3 : Introduction progressive d'un nouveau modèle réglementaire couvrant tout l'éventail des services nouveaux et existants.

Cette option est la plus radicale. Elle exigerait une réévaluation et une réforme fondamentale de l'environnement réglementaire actuel.

Cela n'implique pas nécessairement un nouvel ensemble complet de lois, mais plutôt l'examen de la façon dont les cadres existants peuvent être adaptés pour encourager la flexibilité, supprimer les incohérences, éviter la discrimination au sein des secteurs et entre eux et continuer à garantir le respect des objectifs d'intérêt général. Au lieu de s'appliquer seulement à quelques services (comme proposé dans l'Option 2), cette option créerait un encadrement couvrant tous les secteurs.

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

Le chapitre V identifie un certain nombre de principes importants de politiques 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?

Cette option nécessiterait une définition plus large des services de communication qui supplanterait celles des services audiovisuels et de télécommunications au sein de la réglementation communautaire. La proportionnalité serait une caractéristique nécessaire du nouvel environnement, compte tenu du fait qu'avec une définition aussi large le niveau de réglementation

devra être adapté à la nature du service et à l'intensité de la concurrence .

Une telle option peut être considérée comme trop ambitieuse. Néanmoins, elle ne conduirait pas nécessairement à un changement soudain et perturbateur. L'approche pourrait être progressive, en se concentrant, dans un premier temps, sur les domaines prioritaires pour lesquels une approche réglementaire logique est nécessaire (par exemple les questions des opérations de réseaux ou d'accès). Une autre caractéristique de cette approche serait d'accorder une période de migration suffisante de l'ancien au nouveau régime.

V.3 Calendrier pour une action future

Le plan d'activités suivant est envisagé :

- Une période de consultation publique de cinq mois (de décembre 1997 à avril 1998) est prévue.
- un rapport de cette consultation publique sera préparé d'ici à Juin 1998.
- Il est prévu que le Conseil et le Parlement européen adopteront toute résolution sur ce sujet dans le second trimestre de 1998.
- En réponse à ces résolutions, la Commission pourrait préparer un Plan d'action pour la convergence d'ici la fin de 1998.
- Le "bilan télécommunications" déjà annoncé sera effectué en 1999.

Un certain nombre d'activités importantes dans le domaine des médias viendra s'intercaler dans ce programme. Le groupe de haut niveau sur la politique audiovisuelle appelé "Groupe Oreja" a été convoqué et rendra son rapport en septembre 1998. Il est prévu qu'une conférence d'importance majeure sera tenue en avril 1998 à Birmingham sous le patronage conjoint de la présidence britannique et de la Commission.

V.4 Conclusions

Ce livre vert analyse le phénomène de la convergence et ses retombées sur le cadre réglementaire existant dans les domaines des télécommunications, des médias et des technologies de l'information.

Les implications de ces développements ont une portée considérable. La convergence ne concerne pas seulement la technologie. Elle concerne les services et les nouvelles façons de faire des affaires et de dialoguer avec la société. Les changements décrits dans ce Livre vert donneront la possibilité d'améliorer considérablement la qualité de vie des citoyens européens; ils permettront également une meilleure intégration des différentes régions d'Europe au sein de

l'économie européenne et une plus grande efficacité ainsi qu'une meilleure compétitivité des entreprises sur les marchés mondiaux et nationaux.

On s'attend à ce que l'émergence de nouveaux services et de nouveaux développements des services existants accroisse le marché global de l'information, en fournissant de nouvelles voies d'accès au citoyen et en valorisant le riche héritage culturel européen, ses potentialités d'innovation et en développant les ambitions créatrices de l'Europe.

La nature globale des plates-formes de communications d'aujourd'hui, en particulier l'Internet, fournit la clé qui ouvrira la porte à davantage d'intégration dans l'économie mondiale. En même temps, le faible coût de l'établissement d'une présence sur le World Wide Web permet aux entreprises, quelle que soit leur taille, d'atteindre une portée régionale et mondiale. La mondialisation sera un thème-clé dans les développements futurs, tout comme les changements en Europe sont reflétés par les développements observés partout dans le monde.

Si l'Europe peut profiter de ces opportunités par la création d'un environnement qui favorise plutôt qu'il ne freine le processus de changement, nous aurons créé un puissant moteur à la création d'emplois et à la croissance, par l'accroissement des possibilités de choix pour le consommateur et par la promotion de la diversité culturelle. Si l'Europe échoue dans cette entreprise ou réagit tardivement, des risques réels existeront de voir nos entreprises et nos citoyens contraints de voyager sur la voie la plus lente d'une révolution de l'information, alors que, ailleurs dans le monde, celle-ci sera assimilée, reprise par les entreprises, les utilisateurs et les gouvernements.

Les sujets couverts sont complexes et demanderont de longues discussions avant que de nouvelles initiatives communautaires puissent être proposées. Le Livre vert a pour but de lancer le débat et toutes les parties intéressées sont invitées à y contribuer. Nous un débat approfondi et complet. Les résultats de cette consultation publique seront publiés dans une Communication de la Commission en juin 1998.

Ce Livre vert représente un pas en avant sur le chemin vers l'assurance d'obtenir les bénéfices de la convergence pour le développement social et économique de l'Europe. La Communication du mois de juin, présentant les résultats de la consultation publique, permettra au Parlement européen, au Conseil des Ministres, au Comité économique et social et au Comité des régions de prendre des positions politiques et de définir clairement les objectifs de la politique future.

Ce Livre vert amorce une nouvelle phase dans l'approche politique de l'Union européenne dans le domaine des communications. En tant que tel, il représente un élément-clé du cadre général mis en place pour soutenir le développement de la Société de l'information. Il se base sur les points forts actuels des cadres réglementaires des télécommunications (établis par le Livre vert sur les télécommunications de 1987 pris comme point de repère⁶⁶) et des médias (établis par diverses initiatives législatives communautaires). Ce Livre vert se fonde sur ces réalisations. Il donne à toutes les parties intéressées l'occasion de commenter l'évolution future du cadre réglementaire, dans l'environnement de communications postérieur à 1998, dans les secteurs concernés par la convergence.

Cette première étape est destinée à préparer le terrain pour le développement d'un environnement réglementaire approprié, qui permettra de profiter pleinement de la complète réalisation des opportunités offertes par la Société de l'information, dans l'intérêt de l'Europe et de ses citoyens à l'aube du XXI^{ème} siècle.

⁶⁶ COM(87) 290 final

ANNEXE

Réglementation existante

Cette annexe décrit l'environnement réglementaire existant dans l'Union européenne pour les secteurs des télécommunications et des médias. Il est également fait mention de l'absence de réglementation dans le domaine des IT.

La réglementation des télécommunications est parée pour la concurrence totale.

Un cadre clair pour la concurrence effective dans toute la Communauté européenne est maintenant mis en place et en est à un stade avancé d'implémentation dans les lois nationales alors que l'échéance de 1998 approche. En réalité, la transition des monopoles vers la concurrence effective a nécessité une refonte profonde de la réglementation dans le secteur des télécommunications, avec des règles convenues pour fixer les dates de libéralisation de ce secteur et offrir un cadre réglementaire commun couvrant notamment :

- les conditions d'entrée sur le marché (cadre commun pour les autorisations procédure, calendrier et conditions pouvant être associés);
- le maintien de l'intérêt général (par exemple, un encadrement garantissant la fourniture du service universel et précisant les droits des consommateurs en relation, par exemple, avec le service de téléphonie vocale et les règles applicables à la protection de données et de la vie privée);
- l'interconnexion et l'interopérabilité des services et des réseaux ainsi que la répartition équitable des ressources (par exemple, l'accès aux numéros et la disponibilité de spectres des radio fréquence).

Le besoin de limiter la réglementation au minimum nécessaire pour garantir l'intérêt général global et pour permettre une entrée sur le marché réel et une concurrence durable a été une préoccupation fondamentale.

Le cadre réglementaire pour les télécommunications a été focalisé sur la fourniture de réseaux et de services (y compris les aspects liés à la sauvegarde de l'intérêt général) et non sur la réglementation du contenu transporté sur ces réseaux. Trois aspects de cet effort pour un marché interne des télécommunications peuvent être mis en lumière:

- l'élimination des barrières à l'investissement et à l'innovation dans le marché intérieur;

- la mise en oeuvre des conditions qui permettent les réseaux et les services pan-européens;
- le maintien d'un niveau de service défini pour les utilisateurs.

Les accords de l'OMC/AGCS sur les télécommunications de base, conclu le 15 février 1997, est entièrement conforme au cadre réglementaire de la CE dans ce secteur. Cela ne s'applique pas uniquement aux dates fixées pour la libéralisation, mais aussi aux principes réglementaires sous-jacents. Cet accord ne couvre pas la radiodiffusion et ne s'applique qu'aux services de télécommunication (transport). Il ne couvre donc aucun "service de contenu"⁶⁷ qui pourrait être transmis grâce aux services de télécommunication.

Réglementation audiovisuelle

Au niveau communautaire, la réglementation audiovisuelle actuelle cherche à réaliser la libre circulation des services conformément à l'article 59 du traité. Ceci constitue un exemple de l'application du principe de la subsidiarité grâce à laquelle la législation communautaire a été adoptée, uniquement lorsque cela était strictement nécessaire pour réaliser les objectifs susmentionnés du traité. Les règles nationales ont été coordonnées jusqu'au degré nécessaire pour supprimer les obstacles résultant des disparités entre ces réglementations, quand de telles règles sont justifiées pour des raisons légitimes d'intérêt général.

Historiquement, la Cour de justice a reconnu qu'en l'absence d'harmonisation au niveau communautaire, les Etats membres pourraient imposer leurs règles nationales aux prestataires de services d'autres Etats membres, lorsque ces règles poursuivaient un objectif d'intérêt général et qu'elles étaient proportionnelles à la réalisation de cet objectif⁶⁸. Cette jurisprudence a conduit à l'adoption de l'instrument communautaire principal dans ce domaine, à savoir la directive dénommée Télévision Sans Frontières (TVSF). Celle-ci coordonne les réglementations nationales

⁶⁷ Les engagements communautaires dans le cadre de l'AGCS sur les services de base de télécommunications excluent les activités économiques qui consistent à fournir du contenu nécessitant des services de télécommunications pour leur transport. Une telle disposition sur le contenu est sujette aux engagements spécifiques pris par la CE dans d'autres secteurs appropriés. La CE n'a conclu aucun engagement AGCS sur les services de l'audiovisuel et de radiodiffusion. Il y a également certaines exemptions au principe de la NPF (Nation la Plus Favorisée) dans les services audiovisuels en vue de protéger les valeurs culturelles.

⁶⁸ Affaire n° C 52/79, 18 mars 1980, Procureur du Roi contre Marc J.V.C. Debaeve

dans un certain nombre de domaines relatifs à la fourniture de services de diffusion (critères de rattachement juridique, publicité, parrainage, téléachat, protection des mineurs, ordre public, droit de réponse, promotion des programmes européens).

La directive est basée sur le principe de "contrôle du pays d'origine", c'est-à-dire le contrôle par les autorités dans le pays d'origine sous la juridiction duquel le radiodiffuseur tombe. Elle a démontré son efficacité dans l'environnement actuel de radiodiffusion.⁶⁹ Une directive⁷⁰ modifiant le texte original de 1989 a été récemment adoptée afin d'adapter le cadre juridique au changement du paysage audiovisuel. La nouvelle directive doit être transposée d'ici fin 1998. La Commission veillera à ce que ce processus soit rigoureusement respecté.

La directive laisse certains domaines aux États membres, notamment celui des licences. En effet, il n'a pas été jugé que les éventuelles disparités entre les règles nationales dans ces domaines étaient de nature à créer des obstacles au fonctionnement du marché intérieur, c'est-à-dire, à la libre circulation des émissions télévisuelles.. Les États membres doivent veiller à ce que les radiodiffuseurs qui relèvent de leur compétence satisfassent aux règles minimales posées dans la directive. Néanmoins, conformément à l'article 189(3) du traité, ils peuvent décider de la manière dont de telles obligations seront mises en oeuvre au niveau national.

Deux initiatives supplémentaires ont été prises, en partie en vue de compléter la directive TVSF en créant un cadre juridique pour "l'espace audiovisuel européen". En 1993, le Conseil a adopté une directive portant sur la coordination de certaines règles concernant les droits d'auteur et les droits voisins, applicables à la transmission par satellite et par câble.⁷¹ Plus récemment, la Commission a proposé une directive concernant la protection juridique des services à accès conditionnel.⁷²

Hormis les initiatives communautaires susmentionnées, le champ de la réglementation audiovisuelle est en grande partie national. La typologie de la réglementation des services audiovisuels est généralement soit positive (des obligations à respecter, par exemple fournir un éventail de programmations équilibrées) soit

négative (interdiction de certains types de contenus, par exemple l'incitation à la haine raciale). En pratique, les obligations positives sont souvent satisfaites à des degrés divers, d'un Etat membre à l'autre, par les radiodiffuseurs investis de missions de service public. La réglementation actuelle est basée en partie sur la pénétration très étendue de la télévision (son caractère "envahissant"). Il est clair que la réglementation doit satisfaire à un test de proportionnalité, qui, dans une ère numérique, devrait évoluer et qui évolue déjà en réalité. Cela signifie qu'une approche réglementaire plus légère pourrait être appropriée en fonction de la nature du service (par exemple, les services de télévision à péage par satellite ou câble à paiement sont généralement moins réglementés que la télévision hertzienne terrestre, qui reste probablement le média le plus répandu).

Edition et TI

Le secteur de l'édition fonctionne dans le cadre d'une réglementation spécifique limitée comparée à celle des secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel et/ou de la radiodiffusion et on y trouve moins de barrières réglementaires à l'entrée (au sens d'obligations d'autorisation formelle).

En même temps, un éventail de contrôles qui est applicable aux médias radiodiffusés (par exemple ceux relatifs au pluralisme, aux participations capitalistiques étrangères et au droit de réponse) s'appliquent également dans une certaine forme au secteur de l'édition (et notamment à la presse), reflétant des objectifs d'intérêt général communs aux deux secteurs. Néanmoins, la mise en oeuvre de certains de ces principes dans le secteur de l'édition se fait au travers d'organismes autorégulateurs, tels que les conseils de la presse ou de l'industrie, ou de codes de déontologie, par opposition à des pouvoirs réglementaires plus forts dans le secteur de la radiodiffusion. En outre, un grand nombre de règles générales relatives à la moralité publiques, à la publicité, à la diffamation, à la vie privée, à la protection de la propriété intellectuelle ou à l'accès aux documents publics s'appliquent également au secteur de l'édition.

Les industries des technologies de l'information et du logiciel ont une tradition de réglementation sectorielle nettement moins forte, même si, de nouveau, les règles horizontales concernant des questions telles que les contrôles à l'exportation, les perturbations électromagnétiques ou la protection des consommateurs s'appliquent, tout comme le droit général de la concurrence.

L'Internet est plus étroitement associé aux industries des TI et du logiciel qu'aux télécommunications dont il utilise les

⁶⁹ Voir le "deuxième rapport sur l'application 89/552/CEE" COM directive (final 97) 523 de 24/10/1997

⁷⁰ Directive 89/552/CEE, 'télévision sans la directive 97/36/CE de modification directive frontières'

⁷¹ Directive 93/83/EC

⁷² COM (final 97) 356 de 9.7.1997

infrastructures. La Communauté a activement encouragé une approche guidée par l'industrie dans ses travaux sur le contenu néfaste et illégal sur l'Internet, et dans les médias en général.⁷³

Tandis que les approches peuvent évoluer, notamment dans des domaines-clés tels que la numérotation et l'adressage, il y a eu peu de règlements sectoriels spécifiques concernant l'Internet en Europe.⁷⁴

⁷³ Op cit. la note 27 voir *le Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans audiovisuel et les services d'information*, COM (96) 483, 16.10.97 et *communication sur la teneur illégale et néfaste sur l' Internet*, COM (96) 487, 16.10.97.

⁷⁴ Cela contraste avec l'approche de Singapour, du Vietnam, ou de la Chine) où les restrictions ont été mises en place.