



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.09.2003  
SEC(2003)992

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**sur l'analyse d'impact approfondie de la communication de la Commission concernant  
la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique  
(du passage au numérique à l'abandon de l'analogique)**

**{COM(2003)541 FINAL}**

## AVANT-PROPOS

Le présent document a été élaboré sur la base de la *communication de la Commission sur l'analyse d'impact*<sup>1</sup> et du *programme législatif et de travail de la Commission pour 2003*<sup>2</sup>, dont l'annexe 2 relative aux *propositions pour 2003 qui feront l'objet d'une analyse d'impact approfondie avant leur adoption* comprend une «*communication de la Commission sur la transition de la télévision analogique vers la télévision numérique*» (ci-après dénommée «la (présente) communication»).

### 1. EXPOSE DU PROBLEME

- *Le passage au numérique du point de vue économique, social et environnemental*

Dans le domaine de la télévision et de la radiophonie (réunies ci-après sous le terme «radiodiffusion»), on entend par «passage au numérique» le processus de migration de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique, depuis la mise en place de la radiodiffusion numérique jusqu'à l'abandon de la radiodiffusion analogique. Le passage au numérique suppose bien plus qu'une migration technique. Compte tenu du rôle de la télévision et de la radio dans les sociétés modernes, il s'accompagne non seulement de retombées économiques, mais également d'incidences sociales et politiques.

La situation du passage au numérique est assez différente selon qu'il s'agit de télévision ou de radio. De plus, tant en télévision qu'en radio, les difficultés et les incidences associées au processus de transition sont très variables en fonction des circonstances locales. De nombreux scénarios sont envisageables quant au rythme et à la durée du processus, aux parties concernées et au degré d'intervention des pouvoirs publics. Chaque pays applique son propre schéma de transition, souvent en fonction de la situation existante de la radiodiffusion à l'échelon local. Ainsi, par exemple, la radiodiffusion numérique peut être assurée par plusieurs réseaux de transmission, essentiellement le réseau hertzien, la câblodistribution et les satellites.

Plusieurs pays analysent régulièrement l'évolution de leur marché et de leurs politiques dans le domaine de la radiodiffusion numérique<sup>3</sup>. La communication a précisément pour objet d'assurer une plus grande transparence à propos du passage au numérique, en encourageant notamment les États membres de l'UE à évaluer la nécessité et les implications de leurs mesures d'intervention.

Compte tenu des divergences nationales et des incertitudes qui entourent encore le processus, il n'est possible de dresser qu'une appréciation qualitative grossière des **implications générales du processus de transition dans l'UE**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Communication sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 final du 5.6.2002

<sup>2</sup> Communication sur le programme législatif et de travail de la Commission pour 2003, COM(2002) 590 final du 30.10.2002

<sup>3</sup> Voir l'annexe «country profiles» de l'étude réalisée par *BIFE consulting* pour le compte de la DG Société de l'information de la Commission européenne, intitulée «*Digital Switchover in Broadcasting*» (avril 2002). Cette étude et les documents qui s'y rapportent (transparentes de présentation et réponses à la consultation publique) se trouvent sur le site:

[http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/studies/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/index_en.htm)

<sup>4</sup> Pour une analyse plus détaillée des coûts et avantages du passage au numérique, voir l'étude réalisée par *BIFE*, *ibid.*, p. 146, résumée plus loin dans la dernière partie du chapitre 4.

- **Du point de vue économique**, le passage au numérique suppose un coût et des difficultés considérables en raison de la nécessité de moderniser techniquement tous les segments de la chaîne de valeur, de réexaminer les mécanismes et les approches dans le domaine du spectre radioélectrique et de développer des services attrayants pour stimuler la demande, faute de quoi la viabilité financière et politique de l'ensemble du processus risque d'être compromise. La principale difficulté se situe au niveau de la réception, dans la mesure où il faudra remplacer ou adapter le gigantesque parc de récepteurs analogiques en place. Cette mise à niveau peut s'effectuer par l'installation de postes de télévision ou de radio numériques intégrés ou de décodeurs reliés au poste de télévision analogique. Il faudra également adapter, dans de nombreux cas, les points de connexion (antennes, paraboles, câblage).

On peut donc s'attendre à ce que le passage au numérique présente un coût économique élevé, eu égard à la taille des marchés de la télévision et de la radiophonie dans l'UE. Le montant effectif des dépenses et sa répartition entre les divers intervenants dépendront de plusieurs variables, comme la durée du processus (le coût du matériel de radiodiffusion numérique étant, par exemple, appelé à diminuer progressivement), le type de réseau de transmission favorisé (essentiellement le câble, le satellite ou la diffusion hertzienne), la géographie (le passage au numérique devrait, par exemple, se révéler moins coûteux dans les régions de petite taille, au relief peu accidenté et présentant une densité de population élevée), etc. Somme toute, les cas de figure varient sensiblement d'un État membre de l'UE à l'autre<sup>5</sup>.

Quant aux avantages de la radiodiffusion numérique, certains coïncident avec le processus de migration proprement dit, tandis que d'autres ne se matérialiseront qu'à la fin, avec l'arrêt de la radiodiffusion analogique. Tous les avantages découlent de la possibilité de traiter et de comprimer des données numériques, permettant une utilisation plus rationnelle de la capacité du réseau que dans le cas des signaux analogiques. Ces avantages peuvent être exploités de diverses manières: possibilité de proposer des services de radiodiffusion inédits ou de meilleure qualité, allègement de la pression sur les ressources du spectre radioélectrique, renforcement de la concurrence commerciale et de l'innovation. Il en résultera des retombées financières mais, là encore, il est difficile d'en prévoir le volume et les bénéficiaires, qui peuvent différer considérablement en fonction des circonstances locales. Par exemple, le potentiel commercial de la télévision interactive et des services convergents tarde à se matérialiser, et il n'est pas certain que le consommateur soit disposé à en payer le prix.

- **Du point de vue social et politique**, le passage au numérique peut également produire un impact non négligeable. D'une part, il suffit de songer au rôle important que jouent la télévision et la radio dans les sociétés occidentales en tant que sources majeures de divertissement, d'information et d'éducation, dans la mesure où leurs services sont consommés quotidiennement par plus de 90% des ménages dans l'UE. D'autre part, le passage au numérique aura des répercussions, dont l'ampleur reste difficile à prévoir, sur les caractéristiques des services de radiodiffusion, ainsi que sur le prix à payer par le consommateur pour les recevoir.

La radiodiffusion numérique permet toute une gamme d'améliorations: programmes supplémentaires, enrichissement de programmes, meilleure qualité visuelle et sonore, services de données et services interactifs, notamment de type «société de l'information» et internet. Cependant, si les perspectives d'amélioration du service sont immenses sur le plan technique,

---

<sup>5</sup> Ce constat fait également partie des conclusions importantes de l'analyse coût-bénéfices réalisée à propos de la migration de la télévision analogique vers la télévision numérique terrestre, dans l'étude de *BIPE*, *ibid.*, p. 146.

il reste à déterminer dans quelle mesure il existe une demande du marché pour soutenir toutes ces caractéristiques.

Enfin, toute intervention des pouvoirs publics mettant fin à la radiodiffusion analogique sans prévoir de compensation, sous quelque forme que ce soit, se traduirait par un coût social et politique. Les consommateurs n'auraient d'autre choix que de perdre leur services télévisés et/ou radiophoniques ou d'investir dans l'acquisition de matériel numérique.

- **Du point de vue de l'environnement**, le passage au numérique peut avoir certaines incidences, bien moins importantes toutefois que les incidences économiques et sociales, et le nombre de variables complique les prévisions. En principe, la radiodiffusion numérique demande une puissance de transmission inférieure à l'analogique, mais il est peu probable que, globalement, il en résulte une économie d'électricité importante. De plus, les planificateurs de réseaux de télévision numérique hertziens sont enclins, par souci d'économie, à réutiliser les pylônes de transmission analogique existants.

D'autres questions plus pertinentes se posent à mesure que le marché de la radiodiffusion numérique se développe, à savoir la consommation d'électricité des ménages et l'élimination des récepteurs. Ainsi, par exemple, les modules autonomes, tels que les décodeurs, consomment davantage d'électricité et sont remplacés plus fréquemment que les téléviseurs numériques intégrés. Ils offrent toutefois au consommateur une solution souple et peu coûteuse pour se convertir à la télévision numérique, et la Commission collabore avec l'industrie pour réduire leur consommation d'énergie en mode de veille. Ces modules autonomes permettent de remédier à l'obsolescence soudaine d'un grand nombre de téléviseurs analogiques. Il est donc peu probable que le taux de mise au rebut des téléviseurs connaisse subitement une explosion de nature à engorger les installations de recyclage et d'élimination.

La télévision numérique est très dynamique et de nouvelles technologies font sans cesse leur apparition. Le passage au numérique favorise ce processus d'innovation constante. L'industrie étudie actuellement une série de possibilités techniques qui pourraient transformer les habitudes de consommation en matière de télévision et dont il est difficile de prévoir les conséquences sur l'environnement. Les systèmes actuels de transmission numérique par voie hertzienne, par exemple, sont essentiellement conçus pour des récepteurs fixes. Les téléviseurs fonctionnant sur piles ne sont pas intéressants parce qu'ils demandent trop d'électricité. Pourtant, la transmission à destination d'appareils portatifs et personnels pourrait offrir un débouché idéal à la télévision numérique hertzienne, qui la démarquerait du câble et du satellite. Dans cette perspective, l'industrie s'est dès lors lancée dans des travaux de recherche sur les nouvelles technologies dans le domaine des piles et de la transmission hertzienne. Elle étudie également la possibilité d'intégrer les réseaux et les postes de télévision portatifs avec les systèmes de communications mobiles. Cet exemple illustre bien la nécessité de surveiller les aspects environnementaux dans la suite des travaux.

- *Éléments moteurs sous-jacents et parties concernées*

**Le passage au numérique est un processus long et complexe comportant un grand nombre de variables et touchant plus ou moins directement un grand nombre d'intervenants:** utilisateurs/consommateurs, entreprises et services publics. Chaque groupe peut être lui-même subdivisé en segments plus petits. Il est possible, par exemple, de classer les utilisateurs en fonction de leur attitude à l'égard de la télévision numérique. Le passage au numérique concerne également de nombreux acteurs du secteur privé, tels que les créateurs de contenu, les exploitants de réseaux et les fabricants d'équipements. Certains d'entre eux étaient

déjà présents sur le marché de la radiodiffusion analogique, tandis que d'autres ciblent de nouvelles perspectives d'entreprise spécialement dans les marchés numériques. Enfin, divers services des administrations nationales et internationales s'intéressent également au processus de migration vers le numérique dans la mesure où il a des répercussions sur la réalisation des objectifs politiques.

Les utilisateurs, les entreprises et les services publics constituent, dès lors, les principaux éléments moteurs du passage au numérique. Chacun de ces acteurs possède des motivations différentes: en simplifiant, on peut dire que les consommateurs cherchent à améliorer, par des programmes plus nombreux, une meilleure qualité, des services avancés et interactifs, etc., ce que la télévision et la radio leur apportent, tandis que les acteurs du secteur privé sont en quête de nouvelles perspectives d'entreprise et que les services publics y voient la possibilité de réaliser divers objectifs, comme l'amélioration de la qualité et de la diversité des services de radiodiffusion, la récupération d'une partie des ressources du spectre actuellement absorbées par ces services ou la promotion de la société de l'information.

- *Risques liés à la situation initiale et conséquences éventuelles d'un scénario «politique inchangée»*

La communication intervient dans un contexte où le marché de la radiodiffusion numérique est déjà une réalité dans plusieurs États membres de l'UE et où la majorité d'entre eux ont adopté des mesures dans ce domaine. Comme toute technologie nouvelle, le développement de la radiodiffusion numérique est porteur à la fois de promesses et de risques. Ce marché, en effet, a déjà connu des investissements considérables et un certain nombre d'échecs commerciaux. La communication n'a cependant pas pour objet de définir les finalités du marché. Cette responsabilité incombe au marché lui-même. En revanche, la communication s'intéresse aux interventions des pouvoirs publics dans les États membres de l'UE en vue d'encourager la transparence. Elle vise également à fournir des orientations permettant d'assurer la cohérence entre les mesures nationales et le droit de l'UE et tendant, par là même, à renforcer l'importance accordée au marché intérieur dans le processus de migration vers la radiodiffusion numérique ainsi qu'à favoriser, en définitive, ledit processus. Cette préoccupation figurait déjà dans la ligne d'action «passage au numérique» du plan d'action «eEurope2005: une société de l'information pour tous»<sup>6</sup>.

En l'occurrence, **certaines interventions des pouvoirs publics à l'échelon des États membres**, ou l'absence d'intervention, **peuvent s'accompagner d'un éventail de risques économiques et sociaux**: distorsion du marché et discrimination à l'encontre de certains opérateurs, préjudice occasionné aux usagers s'ils sont contraints de payer plus cher pour bénéficier des services de radiodiffusion, violation du droit de l'UE, notamment en matière de concurrence et de libre circulation des biens et des services, inefficacité et, en définitive, coût

---

<sup>6</sup> **Passage au numérique.** Afin d'accélérer la transition vers la télévision numérique, les États membres devraient assurer la transparence sur les conditions du passage envisagé. Ils devraient publier pour la fin 2003 leurs intentions relatives à un éventuel passage. Cela pourrait se faire sous la forme d'une feuille de route et d'une évaluation de la situation du marché, avec éventuellement une date pour l'abandon de la radiodiffusion télévisuelle terrestre analogique, qui permettrait de récupérer et de réaffecter des fréquences. Les plans nationaux de passage au numérique offrirait aussi la possibilité d'adopter, à l'égard de la télévision numérique, une approche qui serait neutre sur le plan des plates-formes, en tenant compte de l'existence de technologies de transmission concurrentes (essentiellement le satellite, le câble et la diffusion terrestre).  
COM(2002) 263 final «eEurope 2005: une société de l'information pour tous»  
[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_fr.pdf)

pour la société. De plus, dans la mesure où le marché intérieur est concerné (dans le domaine, par exemple, des équipements de réception ou de la gestion du spectre radioélectrique), l'absence de coordination des politiques nationales risque de ralentir et de compliquer le processus de migration en Europe.

Dans ces conditions, le passage au numérique étant quasiment inéluctable, un scénario «politique inchangé» au niveau européen, c'est-à-dire l'absence de toute initiative de la Commission, risquerait d'empêcher la lutte contre les effets négatifs mentionnés plus haut. Le manque de transparence des politiques nationales dans le domaine du passage au numérique peut notamment être source d'incertitude pour les acteurs du secteur privé et les utilisateurs. Quant aux interventions qui ne seraient pas en phase avec les réalités et les attentes du marché, elles pourraient provoquer des distorsions commerciales et exacerber la différenciation des marchés et des politiques au sein de l'UE.

Compte tenu de la diversité des scénarios de transition vers le numérique entre les États membres de l'UE et du temps que le processus pourrait encore prendre dans certains cas, il est difficile de prédire la tournure des événements, que ce soit avec ou sans initiative de l'UE. En tout état de cause, la communication présentera probablement une valeur ajoutée dans la mesure où **une coordination au niveau européen est de nature à renforcer la stabilité des politiques, à favoriser les économies d'échelle en matière d'équipements industriels et, en dernier ressort, à réduire la fragmentation du marché.** Qui plus est, le passage au numérique relève en partie des compétences communautaires relatives au marché intérieur.

## 2. OBJECTIF PRINCIPAL DE LA PROPOSITION

- *Objectif d'action global en termes d'effets escomptés*

La communication cherche à favoriser **la transparence et la pertinence des politiques de transition vers le numérique en vue d'accélérer l'adoption des services de radiodiffusion numérique** dans l'UE, y compris des services de télévision avancés, tout en préservant les intérêts de la population et en assurant une concurrence équitable. De cette manière, elle contribuerait à matérialiser les avantages généralement associés à la radiodiffusion numérique: services audiovisuels plus nombreux ou de meilleure qualité, utilisation plus rationnelle des capacités des réseaux, et notamment des ressources du spectre, renforcement de la concurrence.

Plus précisément, la Commission a l'intention, à court terme, de surveiller les politiques nationales de transition et l'évolution du marché. En toute hypothèse, la transition vers le numérique risque de prendre du temps (probablement de cinq à dix ans dans le cas de la télévision) et la Commission pourrait réexaminer, en fonction des besoins, les divers aspects du processus de transition afin d'appuyer les travaux des États membres et des acteurs du marché et de veiller à la compatibilité des mesures nationales avec la législation et les politiques communautaires.

- *Prise en compte d'objectifs fixés antérieurement*

La communication s'inscrit dans le cadre de la politique de l'UE en matière de radiodiffusion numérique. Elle contribue en effet à la réalisation de l'objectif énoncé à l'article 1er de la directive 95/47/CE relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision, à savoir «favoriser un développement accéléré des services de télévision avancés, y

compris (...) les services de télévision utilisant des systèmes de transmission entièrement numériques»<sup>7</sup>, qui correspond également aux finalités du *nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques*<sup>8</sup>. Il tient compte également de l'objectif du plan d'action *eEurope 2005* consistant à favoriser l'émergence d'«une société de l'information pour tous» par une approche «multi-plateformes» englobant expressément la télévision numérique, visant notamment à «accélérer la transition vers la télévision numérique» (voir la ligne d'action «passage au numérique» d'*eEurope 2005* reproduite plus haut en note de bas de page). L'objectif que le Conseil européen de Lisbonne a assigné à l'UE en 2000, à savoir devenir, d'ici 2010, «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde», entre également en ligne de compte.

La communication répond également à des objectifs généraux du droit de l'UE, comme la promotion du marché intérieur et d'une concurrence équitable et la protection des intérêts des consommateurs ; elle s'inspire aussi des principes inscrits dans le *nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques* et d'autres instruments juridiques de l'UE, comme la priorité accordée à l'initiative du marché et la neutralité de la réglementation sur le plan technologique. Enfin, elle tient compte de l'objectif de développement d'une nouvelle politique pour l'UE en matière de gestion du spectre, tel qu'il est énoncé dans la décision relative à la gestion du spectre radioélectrique<sup>9</sup>.

### **3. PRINCIPALES POSSIBILITES D'ACTION DISPONIBLES POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF POURSUIVI**

- *Instruments d'action envisagés et possibilités d'action rejetées dans la phase actuelle*

La politique du passage au numérique fait écho à la stratégie des pouvoirs publics visant à favoriser la radiodiffusion numérique en général. Elle possède donc un champ d'action très étendu. Elle peut intervenir dans un large éventail de domaines, à plusieurs niveaux et au moyen de divers instruments. Il est important de distinguer les interventions nationales des interventions à l'échelon de l'UE, en rappelant que ces dernières prévalent, dans la mesure où la plupart des compétences en matière de radiodiffusion relèvent des États membres et qu'il persiste d'importantes différences entre les marchés nationaux.

L'étude précitée réalisée par *BIPE consulting* sur le passage au numérique contient un chapitre intitulé «public policy»<sup>10</sup> (politique des pouvoirs publics), dans lequel trois scénarios sont évalués, et qui diffèrent par le degré d'intervention des pouvoirs publics requis: passage au numérique fondé sur le marché (intervention minimale), abandon forcé de l'analogique (intervention maximale) et passage au numérique par objectifs (scénario intermédiaire). Dans les limites du cadre ainsi défini, l'étude analyse les mesures envisageables pour favoriser

---

<sup>7</sup> Directive 95/47/CE relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision, JO L 281 du 23.11.95, p. 5.

[http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/directive9547.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/directive9547.pdf)

<sup>8</sup> Directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), JO L 108 du 24.2.2002, p. 33.

[http://www.europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/new\\_rf/documents/l\\_1082002\\_0424fr00330050.pdf](http://www.europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_1082002_0424fr00330050.pdf)

<sup>9</sup> Décision 676/2002/CE relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne, JO L 108 du 24.4.2002, p. 1.

[http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/radiospec/radio/legislation/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/radiospec/radio/legislation/index_en.htm)

<sup>10</sup> Ibid., p. 119.

l'adoption de la radiodiffusion numérique et formule 14 recommandations à l'intention des autorités nationales, regroupées en trois catégories<sup>11</sup>:

- stratégie globale du passage au numérique,
- mesures concernant les acteurs du secteur privé,
- mesures concernant les consommateurs.

L'étude propose également des principes auxquels devrait répondre l'intervention des pouvoirs publics au niveau national et international, basés sur les notions de nécessité et de proportionnalité de l'intervention<sup>12</sup>. Enfin, elle contient des recommandations concernant le rôle à jouer par l'UE en faveur du passage au numérique, qui s'inspirent de quelques-unes des recommandations nationales<sup>13</sup>:

- élaborer une stratégie du passage au numérique au niveau de l'UE, comprenant un code de bonne pratique pour les interventions nationales et intégrant les plans de route nationaux dans un plan de route UE;
- assurer la compatibilité des mesures nationales avec une concurrence équitable dans le marché unique;
- garantir l'harmonisation au niveau des récepteurs;
- encourager une planification transfrontière plus efficace et de nouvelles méthodes de gestion du spectre radioélectrique.

La communication, qui propose de définir une ligne de conduite pour l'UE, s'inspire des mesures européennes recommandées par l'étude, telles qu'elles ont été validées par la consultation publique qui a suivi sa publication.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 186. Stratégie globale du passage au numérique (recommandations 1 à 5): 1 établir à l'échelon national un plan de route et un plan d'action concernant le passage au numérique; 2 définir les instruments financiers sur lesquels repose le plan d'action du passage au numérique; 3 surveiller l'état et de l'évolution du marché de la radiodiffusion numérique; 4 définir des politiques et des scénarios à envisager après l'abandon de l'analogique; 5 réunir la politique des communications à large bande et la politique de la télévision numérique dans le cadre des objectifs liés à la société de l'information. Mesures concernant les acteurs du secteur privé (recommandations 6 à 9): 6 assurer une plus grande liberté commerciale pour la prestation de services de télévision numérique et de services à large bande; 7 taxer les ressources du spectre radioélectrique pour encourager leur utilisation rationnelle; 8 contraindre les utilisateurs du spectre à prouver leur utilité économique, de manière à optimiser sa gestion à long terme; 9 favoriser une réglementation proportionnée des normes applicables aux équipements et installations de réception. Mesures concernant les consommateurs (recommandations 10 à 14): 10 réaliser en commun des études de consommation; 11 améliorer l'information du consommateur à propos de la télévision numérique; 12 encourager les consommateurs à passer au numérique en réduisant le coût de conversion; 13 privilégier les mesures ex post et ciblées pour pallier le risque de clivage numérique; 14 assurer l'accès multi-plateformes des consommateurs pour élargir la concurrence.

<sup>12</sup> Ibid., p. 185.

<sup>13</sup> Ibid., p. 201.

Malgré la diversité des possibilités d'action envisageables pour soutenir le passage au numérique, les modalités de l'intervention communautaire se résument à deux grandes options:

- une approche lourde et interventionniste, impliquant des mesures d'harmonisation et d'aide comme celles qui sont mentionnées plus loin dans le présent chapitre et attribuant à la Commission un rôle déterminant dans la conduite du passage au numérique;
- une approche plus légère, en vertu de laquelle la Commission s'efforcerait de favoriser et de soutenir pratiquement les initiatives des États membres.

C'est la deuxième option qui a été retenue dans la communication. À l'instar de l'étude, la communication écarte l'option lourde et interventionniste, dans la mesure où elle imposerait l'adoption de mesures appartenant au champ de compétence des États membres. L'étroitesse de cette marge de manœuvre s'explique par la justification et les limites spécifiques des prérogatives de l'UE dans le domaine de la radiodiffusion numérique. La justification de l'intervention de l'UE réside dans le fonctionnement efficace du marché intérieur, notamment par l'achèvement d'économies d'échelle et le climat de confiance accru qu'une action coordonnée à l'échelon de l'UE instaure dans le secteur privé. Les limites de l'intervention de l'UE procèdent de la subsidiarité: la télévision et la radiophonie demeurent des questions sensibles sur le plan politique, les compétences juridiques dans ce domaine relèvent dans une large mesure des États membres et il existe d'importantes différences entre les marchés nationaux.

En raison de ces limitations, il semble inopportun d'envisager certaines mesures au niveau de l'UE consistant, par exemple, à créer un fonds destiné à soutenir les mesures prises dans le cadre d'un plan d'action communautaire pour le passage au numérique, à définir par avance le paysage de la radiodiffusion après l'abandon de l'analogique, à évaluer et à taxer les ressources du spectre utilisées pour les services de radiodiffusion ou à encourager une réduction du prix des récepteurs numériques par des subventions ou des dégrèvements fiscaux. De plus, l'adoption éventuelle de mesures d'harmonisation énergiques à l'échelon de l'UE, comme la fixation d'un délai commun pour l'abandon de l'analogique dans l'UE ou l'obligation d'intégrer des syntoniseurs numériques dans tous les téléviseurs, est également écartée.

Ces mesures ne sont pas réalisables en termes de marché et de politiques. La communication poursuit des ambitions plus modestes. Elle ne limite pas la liberté dont disposent les États membres pour organiser leurs politiques dans le domaine du passage au numérique. En tout état de cause la Commission souhaite essentiellement améliorer la transparence des politiques nationales et de contribuer, par là même, à assurer leur compatibilité avec le droit de l'UE.

- *Approche de base pour atteindre l'objectif*

La présente communication constitue une première tentative d'analyse complète de la problématique du passage au numérique. Elle donne une vue d'ensemble du problème et contient des propositions en vue d'une éventuelle intervention des pouvoirs publics. Il s'agit d'une proposition sur la ligne de conduite à adopter, sans implications juridiques ni financières.

En l'état actuel du processus, une communication constitue l'instrument le plus indiqué. Il serait prématuré de présenter des recommandations ou des propositions législatives, dès lors

que les États membres doivent encore communiquer, pour décembre 2003, leurs plans nationaux de passage au numérique dans le cadre du plan d'action *eEurope*.

L'approche proposée consiste essentiellement à formuler des **orientations concernant l'intervention des pouvoirs publics** dans le domaine du passage au numérique, les États membres étant libres de choisir leurs modalités de mise en œuvre mais la surveillance de ces choix étant assurée au niveau de l'UE. À ces orientations **s'ajoutent des propositions d'action à l'échelon de l'UE dans certaines matières**. Concrètement, l'approche comprend les éléments suivants.

a) Concernant les interventions nationales: a.1) fournir un code de bonne pratique basé sur les principes et les exigences du droit de l'UE, ainsi qu'une analyse du marché (points 1.4 à 2.1.3 et 2.2.7 de la communication)<sup>14</sup>; a.2) favoriser la transparence et la comparabilité en dressant l'inventaire des informations que les États membres pourraient fournir pour répondre à l'exigence d'*eEurope 2005* sur le passage au numérique (voir l'annexe 2 de la communication).

b) Concernant l'intervention européenne: b.1) récapituler les instruments existants dont dispose l'UE pour soutenir le développement de la radiodiffusion numérique<sup>15</sup>; b.2) définir ou proposer des mesures à l'échelon de l'UE sous la forme de débats ou de suites à donner, dont certaines étaient déjà lancées ou prévues avant la communication<sup>16</sup>.

**Le principal compromis à réaliser consiste à concilier la diversité des circonstances au sein des États membres et les impératifs du marché intérieur**, la première supposant une intervention minimale au niveau de l'UE et les autres, une intervention importante. La difficulté consiste à trouver le bon équilibre entre l'autonomie nationale et la masse critique européenne. Cet équilibre est appelé à évoluer dans le temps à mesure que le marché de la radiodiffusion numérique se développera et que le numérique s'implantera dans les divers États membres.

- *Prise en compte de la subsidiarité et de la proportionnalité*

---

<sup>14</sup> 1. Le passage au numérique doit être guidé par les mécanismes du marché et la demande des consommateurs, l'information des consommateurs étant un élément essentiel. 2. L'intervention des pouvoirs publics doit faciliter l'initiative du marché et éviter les distorsions commerciales. 3. L'intervention des pouvoirs publics doit être transparente, justifiée, proportionnée, non discriminatoire et en phase avec la situation, ce qui suppose des objectifs clairs, une analyse du marché, une évaluation des incidences des mesures prévues, une surveillance régulière et une neutralité des solutions sur le plan technologique. 4. L'intervention des pouvoirs publics est limitée par le respect du droit de l'UE, notamment dans le domaine de la concurrence et du marché intérieur.

<sup>15</sup> 1. Transparence et comparabilité des politiques nationales du passage au numérique, auxquelles contribuent le rapport annuel sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications et les instruments d'*eEurope*: informations fournies par les autorités nationales dans le cadre de la ligne d'action «passage au numérique», indicateurs d'étalonnage des performances, programme *Modinis* (point 2.1.1 de la communication). 2. Progrès en matière de récepteurs numériques, auxquels contribuent le programme de R&D communautaire «IST» et la liste de normes (points 2.2.1 à 2.2.4). 3. Accès aux services à valeur ajoutée, comme les services d'administration en ligne («*e-government*»), auquel contribuent plusieurs programmes de l'UE (*IST*, *e-government*, *e-content*, *e-learning*, *e-health*) et la mise en œuvre des dispositions favorisant la concurrence dans le *nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques* (point 2.2.3 de la communication).

<sup>16</sup> Étalonage des performances, information du consommateur, connectivité numérique, interopérabilité, accessibilité, obligations de diffuser («*must-carry*»), droits d'auteur, diversité des services de radiodiffusion numérique, y compris des services de type «société de l'information», gestion du spectre (points 2.1.1, 2.2.2, 2.2.4 à 2.2.6, 2.3.1 à 2.3.3, et 3 de la communication).

Toute l'approche s'inspire de ces deux principes. En premier lieu, il est admis que, même si **chaque État membre suit sa propre voie vers le passage au numérique**, largement influencée par la situation existante dans le domaine de la radiodiffusion analogique, le processus comporte également des aspects liés au marché intérieur. La subsidiarité suppose donc une action complémentaire à l'échelon national et à l'échelon de l'UE. En tout état de cause, la priorité pourrait être donnée à l'action nationale pour les raisons expliquées ci-dessus, à tout le moins pendant les premières phases de construction du marché de la radiodiffusion numérique. Une évaluation régulière devrait permettre à la Commission d'évaluer dans quelle mesure les situations nationales convergent tandis que le marché mature et si une action de l'UE pourrait être justifiée. En tout état de cause à ce stade où les circonstances nationales varient largement, la Communication souligne à juste titre l'importance que chaque États membres préparent et publient ses plans de passage au numérique conformément au plan d'action eEurope.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité, l'un des points essentiels de la communication réside dans l'idée que le passage au numérique doit être guidé par le marché, comme le prévoient le *nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques* et d'autres instruments législatifs de l'UE. L'intervention des pouvoirs publics doit être transparente, justifiée, proportionnée, non discriminatoire et en phase avec la situation.

#### **4. IMPACT POSITIF ET NEGATIF ATTENDU DES DIFFERENTES POSSIBILITES IDENTIFIEES**

- *Impact positif et négatif escompté des options retenues, au-delà du scénario «politique inchangée»*

Comme on l'a vu au premier chapitre du présent document («Exposé du problème»), le passage au numérique peut avoir d'importantes répercussions du point de vue économique, social et environnemental. Par conséquent, l'intervention des pouvoirs publics peut, elle aussi, avoir une incidence considérable. Néanmoins, pour les raisons expliquées plus haut, liées notamment à la subsidiarité et à la proportionnalité, la Commission a opté pour une approche plus légère qui laisse l'initiative aux États membres dans la politique du passage au numérique. Cette option devrait donc avoir des retombées plus modestes que si une approche plus interventionniste avait été retenue.

La présente initiative de la Commission a pour objectif, à court terme, de favoriser la transparence et la pertinence des politiques en matière de passage au numérique et, en définitive, de contribuer à accélérer l'adoption de la radiodiffusion numérique en Europe. Dans ces conditions, l'approche lourde et interventionniste visée au chapitre précédent aurait non seulement un impact négatif, mais serait également irréaliste du point de vue politique. Les principaux éléments de cette approche consisteraient, en effet, à fixer une date commune pour l'abandon de l'analogique en Europe et à imposer l'obligation d'intégrer des syntoniseurs numériques dans tous les téléviseurs, comme les États-Unis l'ont fait dernièrement. D'autres mesures pourraient également s'y ajouter, comme l'octroi de subventions par l'UE ou un certain degré d'harmonisation de la gestion du spectre radioélectrique. Si, en théorie, une telle approche est de nature à accélérer le développement de la radiodiffusion numérique et à assurer un abandon plus rapide de l'analogique, elle générerait toutefois des coûts importants, de sorte que globalement son impact serait négatif. Bien que, pour chiffrer précisément cet impact, il faille connaître la teneur exacte des mesures adoptées, comme le choix d'une date proche ou lointaine pour l'abandon de l'analogique, il est néanmoins possible d'en faire une estimation approximative.

En premier lieu, forcer les consommateurs à remplacer ou à adapter leurs postes de télévision et/ou de radio, faute de quoi ils renonceraient aux services de radiodiffusion, représenterait un coût social et politique énorme, même dans les États membres où le taux de pénétration de la radiodiffusion numérique est le plus élevé. Une telle mesure aurait un effet très négatif sur l'image de l'UE et serait, de toute façon, difficilement acceptable pour les États membres. Pour éviter ce scénario négatif, il faudrait une intervention financière considérable permettant à de nombreux foyers de se doter d'un équipement numérique. Le budget de l'UE se trouverait, dès lors, grevé d'une charge importante, qui réduirait d'autant les fonds disponibles pour d'autres politiques.

En deuxième lieu, l'impact économique sur le secteur privé serait, lui aussi, bien réel. En substance, plus la date butoir fixée pour l'abandon de l'analogique est proche, plus le coût de la modernisation technique imposé à tous les segments de la chaîne de valeur est élevé. Comme on l'a vu au premier chapitre, l'ampleur réelle des dépenses nécessaires et leur répartition entre les intervenants dépendront des modalités de la transition. Certains intervenants seraient indubitablement avantagés par une approche interventionniste. Par exemple, la fixation d'une date butoir pour l'abandon de l'analogique doperait les perspectives de vente des fabricants d'équipement de radiodiffusion et de tous les acteurs économiques concernés, comme les installateurs d'antennes, les fabricants de logiciels de télévision, etc. D'autres pans de l'industrie, en revanche, souffriraient de cet interventionnisme dans la mesure où ils seraient contraints de supporter le coût de la migration. Cette option n'est guère envisageable à une époque où la plupart des entreprises concernées connaissent une situation financière assez difficile.

Dans ces conditions, indépendamment des questions de subsidiarité mentionnées plus haut, une intervention de grande envergure de l'UE en faveur du passage au numérique aurait donc un effet globalement négatif et ne serait pas très crédible.

L'option finalement retenue, à savoir une intervention plus modeste de l'UE, devrait avoir un impact plus favorable. Concrètement, la communication propose des orientations générales non contraignantes, et non des mesures législatives ou financières spécifiques. En principe, elle devrait donc produire des effets indirects et difficiles à quantifier à court terme. Les options retenues visent à la fois à **accélérer la transition vers la radiodiffusion numérique et à prévenir les distorsions du marché** qui pourraient accompagner ce processus. Les incidences positives se situent sur le plan du bien-être de la population (notamment par une meilleure information sur le processus de migration vers le numérique et l'existence de solutions financièrement abordables) et de la création d'une concurrence équitable sur le marché.

Un souci important de la communication consiste à empêcher les distorsions du marché et les distorsions sociales qui pourraient accompagner les politiques de passage au numérique au détriment d'un certain nombre de groupes sociaux, de secteurs économiques ou de régions. Elle souligne notamment que les consommateurs et les utilisateurs doivent être au cœur de toute stratégie de migration, c'est-à-dire tous les segments de la demande, y compris les personnes avec peu de ressources et celles possédant les besoins particuliers. Elle rappelle également que le fait que l'intervention des pouvoirs doit être neutre sur le plan technologique et que le passage au numérique doit être un processus à vocation universelle englobant les différents réseaux, modèles d'entreprise et services.

La communication prend aussi en compte les grandes différences qui existent entre les États membres de l'UE sur le marché de la radiodiffusion numérique, s'abstenant de proposer des mesures d'harmonisation qui auraient une incidence variable selon les pays. Par exemple,

parmi d'autres problèmes possibles, l'obligation d'intégrer un syntoniseur numérique dans tous les postes de télévision serait particulièrement onéreuse dans les pays présentant un faible degré de pénétration de la radiodiffusion numérique.

Aucune incidence négative n'est prévue eu égard à la nature non contraignante des options retenues. Tout au plus certaines parties concernées pourraient-elles reprocher à la présente proposition un manque d'ambition, qui se justifie toutefois par l'approche prudente adoptée au début de ce processus complexe.

- *Impact dans le temps*

La présente communication dresse un premier bilan, au niveau de l'UE, du processus de passage au numérique, dont la réalisation prendra plusieurs années. À titre de contribution au processus, la Commission poursuivra ses travaux sur divers aspects de la radiodiffusion numérique, se réservant la faculté de procéder ultérieurement à une nouvelle réflexion globale sur la problématique du passage au numérique.

L'impact dans le temps sera fonction des prolongements donnés par les États membres aux actions spécifiques prévues par la communication. À très court terme, une incidence est à prévoir sur les rapports à soumettre pour la fin de l'année 2003 par les États membres dans le cadre du plan d'action *eEurope*. Par ailleurs, la Commission prévoit de présenter une communication de suivi concernant les plans de passage au numérique des États membres (voir le chapitre 5 ci-dessous). Les débats proposés sur différents sujets, comme la problématique des récepteurs ou la gestion du spectre (points 2.2 et 3 de la communication), auraient une incidence à bien plus long terme. En tout état de cause, il sera nécessaire d'assurer un suivi régulier du processus de migration et de réexaminer la stratégie de l'UE, s'il y a lieu.

- *Résultats d'une éventuelle analyse du scénario, des risques ou de la sensibilité effectuée*

Aucune analyse de ce type n'a été effectuée pour les options retenues dans la communication, eu égard à leur nature générale et non contraignante, dictée par la diversité des situations au sein de l'UE. **Les États membres sont mieux placés pour procéder à cette analyse** en raison de leur proximité avec les acteurs du marché et de leurs compétences législatives dans le domaine de la radiodiffusion. À ce titre, ils sont encouragés à effectuer des analyses d'impact ex-ante lorsque des interventions des pouvoirs publics sont envisagées.

Cela dit, l'étude de *BIPE* sur le passage au numérique comprend une analyse détaillée du rapport coûts-avantages, qui permet d'apprécier l'incidence économique d'une accélération du processus d'abandon de la télévision analogique hertzienne par des mesures contraignantes, telles que la fixation d'une date butoir pour l'abandon de l'analogique et l'obligation d'intégrer des syntoniseurs numériques dans tous les postes de télévision<sup>17</sup>. Les résultats varient largement d'un pays à l'autre dans la mesure où les hypothèses de départ peuvent être assez différentes. En conclusion, il a été jugé à tout le moins inapproprié de proposer de telles mesures à l'échelon de l'UE.

Il ressort en particulier de l'analyse coûts-avantages que les autorités nationales ont deux grands choix stratégiques à effectuer. D'une part, sur le plan de l'infrastructure de transmission, il y a lieu de décider essentiellement de l'abandon ou du maintien de la télévision analogique hertzienne et de l'introduction de la télévision numérique terrestre ou de

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 146.

se reposer uniquement sur le câble et le satellite . D'autre part, il faut fixer le calendrier d'abandon de la télévision analogique hertzienne. Dans les deux cas, les coûts et les avantages sont examinés<sup>18</sup>, et les éléments mesurables sont intégrés dans un modèle permettant des simulations en fonction des variables prises en compte<sup>19</sup>. Il s'agit d'un exercice extrêmement théorique dont les résultats n'auront qu'une valeur relative. En effet, l'hypothèse retenue est restreinte, notamment parce que certains coûts et avantages n'ont pas pu être quantifiés. Par ailleurs, les résultats sont très sensibles à la valeur de certaines variables, comme les parts relatives de marché des réseaux de transmission de services télévisés (réseau hertzien, câble, satellite) utilisées dans le scénario de départ et l'estimation de la valeur totale des ressources du spectre radioélectrique que l'abandon de la radiodiffusion analogique hertzienne doit mettre à disposition.

En résumé, dans les pays qui connaissent déjà une forte pénétration du câble et du satellite, il est relativement plus avantageux d'abandonner la télévision analogique hertzienne sans introduire la télévision numérique hertzienne. De plus, indépendamment de l'introduction de la télévision numérique hertzienne, plus le taux de pénétration de la télévision analogique hertzienne est faible, plus son abandon devrait intervenir rapidement.

L'incidence d'une mesure qui imposerait les récepteurs de télévision numérique intégrés a également été évaluée. Il en ressort essentiellement qu'il est malaisé d'évaluer l'avantage net d'une telle mesure, dès lors qu'il dépend de certains aspects difficiles à prévoir et, partant, à intégrer dans l'analyse. Ainsi, le nombre et le coût des équipements obligatoires détermineront, au final, le prix à payer par le consommateur<sup>20</sup>. Il existe également un risque de distorsion commerciale, notamment en cas de soutien implicite en faveur de la version numérique du réseau de télévision dominant dans l'analogique et des modèles d'entreprise basés sur la diffusion hertzienne en clair<sup>21</sup>.

Ce type d'analyse coûts-avantages peut fournir des informations utiles à la prise de décisions stratégiques requérant des données et des modèles fiables. Une autre difficulté réside dans la nécessaire prise en compte de variables qualitatives, comme l'attitude des consommateurs et les réponses envers les différents types de services de télévision numériques etc. C'est une entreprise très malaisée à l'échelon de l'UE, étant donné la diversité des situations nationales

---

<sup>18</sup> Coûts: migration de la réception vers le numérique, migration des récepteurs vers le numérique, migration des infrastructures de radiodiffusion vers le numérique, interférences de la télévision numérique hertzienne sur la câblodistribution et inversement, risques de distorsion de concurrence, risque moral.

Avantages: incidences positives sur les marchés, la société de l'information et l'économie, réduction des coûts de transmission (ou économies à réaliser sur ces coûts), renforcement de la concurrence, mise à disposition de ressources du spectre radioélectrique, prévention du «clivage numérique», progrès vers l'accès numérique universel.

<sup>19</sup> Notamment le nombre foyers nationaux et la population totale, le pourcentage de foyers équipés de la télévision analogique hertzienne dans le scénario de départ, la répartition des réseaux de transmission de services télévisés (réseau hertzien, câble, satellite) dans le scénario de départ, le nombre moyen de récepteurs analogiques par foyer dans le scénario de départ, le taux de conversion spontanée à la télévision numérique, le coût moyen de l'adaptation des installations de réception par foyer, le prix des décodeurs autonomes dans le scénario de départ et les prévisions de baisse annuelle, le coût annuel de la transmission analogique hertzienne, le total des ressources du spectre radioélectrique que l'abandon de l'analogique doit libérer et une estimation de leur valeur, les taux d'intérêt.

<sup>20</sup> L'obligation pourrait, en théorie, s'étendre à bien d'autres aspects que la présence de syntoniseurs numériques dans les téléviseurs et comprendre, par exemple, les API.

<sup>21</sup> Les téléviseurs numériques doivent être équipés de syntoniseurs différents selon qu'il s'agit de radiodiffusion par câble, par réseau hertzien ou par satellite. Jusqu'à présent, il est trop coûteux de les combiner dans un seul appareil. Il reste moins onéreux d'acheter un téléviseur analogique et un décodeur numérique plutôt qu'un téléviseur numérique intégré.

et la difficulté de trouver, de confronter et d'analyser d'importantes quantités d'informations en provenance des divers pays. Pour toutes ces raisons, il paraît plus logique d'effectuer l'analyse coûts-avantages à l'échelon national, où les situations à étudier sont relativement homogènes.

## **5. COMMENT CONTROLER ET EVALUER LES RESULTATS ET L'IMPACT DE LA PROPOSITION APRES SA MISE EN ŒUVRE?**

- *Mise en œuvre, contrôle et évaluation ex post de la politique*

Les communications ne comportent pas d'exigences formelles de mise en œuvre. La Commission envisage néanmoins plusieurs actions de suivi. En premier lieu, la Commission collectera les plans nationaux de passage au numérique, comme le prévoit le plan d'action *eEurope 2005*. À cet effet, des instructions sont données à l'annexe 2 de la communication. Elle envisage également d'établir une synthèse de ces plans dans une nouvelle communication à publier en 2004.

En deuxième lieu, la Commission continuera de suivre l'évolution des marchés de la télévision numérique dans l'UE, notamment le taux de pénétration dans les foyers et d'autres paramètres pertinents. À cet effet, le questionnaire qui sera adressé aux États membres en prévision du rapport annuel sur le secteur des télécommunications comprendra des questions utiles concernant la télévision numérique. Il n'y a pas d'objectifs quantitatifs définis en matière de développement du marché de la télévision et de la radiophonie numériques dans l'UE.

Par ailleurs, la Commission a l'intention de lancer diverses activités de coordination dans des domaines particuliers, destinées à soutenir le passage au numérique. À court et moyen terme, elle s'intéressera à la problématique du spectre et à l'information du consommateur sur le matériel numérique et, à plus long terme, à d'autres initiatives éventuelles (voir le chapitre 3 ci-dessus). Certaines de ces initiatives étaient déjà lancées ou prévues avant la communication, qui se contente alors de les rappeler<sup>22</sup>.

## **6. CONSULTATION DES INTERVENANTS**

Ainsi qu'il est précisé plus haut, la communication a été précédée d'une étude indépendante sur le passage au numérique dans la radiodiffusion, réalisée par *BIPE consulting*, qui contient une analyse du marché, des politiques et des techniques, ainsi que des recommandations. Les intervenants ont été largement consultés pendant l'élaboration de l'étude et ont été invités à réagir à ses conclusions intermédiaires et finales<sup>23</sup>. Les États membres ont également été informés régulièrement et ont eu la possibilité d'exprimer leur point de vue sur l'étude dans le cadre du groupe d'experts sur la radiodiffusion numérique (GERN)<sup>24</sup>. De plus, la remise du

---

<sup>22</sup> Par exemple, en matière d'interopérabilité de la télévision numérique, d'accessibilité pour les personnes possédant des besoins particuliers, d'obligation de diffuser («must carry») ou de droits d'auteur.

<sup>23</sup> Les instruments utilisés à cet effet étaient les suivants: questionnaire écrit (environ 30 réponses) et entretiens (environ 80). Leur contenu est confidentiel, mais une liste des organismes qui ont coopéré est annexée à l'étude. Deux ateliers publics ont été organisés le 24.4.2001 et le 9.4.2002, auxquels ont assisté en moyenne 65 participants provenant de 50 organismes.

<sup>24</sup> Sous l'autorité du comité ONP présidé par la Commission. Les États membres ont notamment formulé des observations concernant la présentation de la situation dans les différents pays («country profiles») annexée à l'étude. L'étude sur le passage au numérique figurait à l'ordre du jour des réunions du GERN des 31.1.2001, 7.1.2001, 31.1.2002 et 4.6.2002. Pour de plus amples informations, voir: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/info/e-broadcast/home>

rapport final a été suivie d'une consultation publique en ligne; une trentaine de contributions ont été reçues<sup>25</sup>.

Ces réactions des parties concernées sont présentées dans le rapport final et ses annexes, ainsi que dans les contributions apportées dans le cadre de la consultation publique en ligne, les uns et les autres pouvant être consultés sur les sites internet mentionnés dans les notes. La réaction des intervenants à certaines recommandations de l'étude a été particulièrement utile pour déterminer leur faisabilité à court terme et, dès lors, pour juger de l'opportunité de les inclure dans la communication. Le choix de l'approche et des propositions retenues en définitive a donc été dicté en grande partie par les réactions des intervenants. Les résultats de la consultation publique en ligne, en particulier, peuvent se résumer de la manière suivante<sup>26</sup>.

- *Résumé des contributions des intervenants*

- De nombreux répondants préfèrent que **le passage au numérique soit un processus guidé par le marché**, mais estiment que cette option est **compatible avec une dose d'intervention des pouvoirs publics, selon un cadre à définir**.

- En ce qui concerne les facteurs susceptibles de favoriser le marché du numérique, les répondants soulignent l'importance de la diffusion multi-chaînes de programmes en clair, qui l'emporte sur d'autres avantages de la télévision numérique, comme l'interactivité, et mettent garde contre le risque de voir la télévision numérique dominée par la télévision à péage et assimilée à elle (*UER, BBC, Digitag, ECCA, Telenor, SES-Astra, chambre de commerce autrichienne*).

- L'intervention du secteur public doit être basée sur une analyse du marché, notamment une analyse coûts-avantages (*autorités britanniques, association des radiodiffuseurs commerciaux espagnols, chambre de commerce autrichienne*). Elle ne doit pas être dictée exclusivement par les performances économiques, mais également par des considérations culturelles et le souci du pluralisme, notamment en ce qui concerne l'obligation de diffuser («must carry»), l'accès universel et l'assignation des ressources du spectre (*ARD/ZDF, régulateurs régionaux des médias en Allemagne, UER, chambre de commerce autrichienne*). *ECCA* met en garde contre le danger d'une réglementation excessive sur le fondement de ces considérations d'intérêt général.

- Plusieurs répondants sont favorables aux recommandations horizontales énoncées dans l'étude à propos de l'intervention des pouvoirs publics, notamment à celle qui concerne la neutralité sur le plan technologique (*autorités britanniques, ECCA, Telenor, Digitag*). La télévision numérique hertzienne est un sujet controversé. Certains soulignent son rôle moteur dans le passage au numérique et le bien-fondé d'un soutien particulier des pouvoirs publics (*BBC, Digitag, régulateurs régionaux des médias en Allemagne*), ce que contestent les entreprises de radiodiffusion par câble et satellite (*ECCA, Sogecable, SES-Astra*).

- Quant à la nature des interventions des pouvoirs publics, plusieurs répondants reconnaissent la **valeur ajoutée des plans de route pour le passage au numérique et de la coordination** entre les acteurs concernés (*WorldDAB, Association européenne des radios commerciales,*

---

<sup>25</sup> Pour de plus amples informations, voir:  
[http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/publicconsult/comments/digital\\_switchover/list\\_of\\_comments\\_on\\_digital\\_switchover.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/publicconsult/comments/digital_switchover/list_of_comments_on_digital_switchover.htm)

<sup>26</sup> Seules les réponses dont les auteurs n'ont pas demandé qu'elles soient couvertes par le secret sont reproduites ici. Les réponses complètes peuvent être consultées sur le site internet indiqué ci-dessus.

*autorités britanniques et finlandaises*). **Les réactions sont très contrastées** à l'idée de créer un fonds spécial pour les actions en faveur du numérique, éventuellement financé par une taxe sur le spectre imposée aux radiodiffuseurs. Certains répondants y sont favorables, surtout si les radiodiffuseurs peuvent bénéficier du fonds sans y contribuer (*association des radiodiffuseurs commerciaux espagnols, WorldDAB, chambre de commerce autrichienne, RAI*). D'autres insistent sur les difficultés associées à la création d'un tel fonds, notamment au regard des règles en matière d'aides d'État (*Telenor, autorités britanniques*).

- L'idée de taxer les ressources du spectre en vue d'encourager la migration vers le numérique est largement contestée au motif que, dans tous les cas de figure, les acteurs concernés souhaitent l'accélération du processus et qu'il ne faut pas réduire par une taxe les ressources financières nécessaires notamment pour soutenir la programmation en clair (*UER, ARD/ZDF, BBC, WorldDAB, Association européenne des radios commerciales, Telenor, Digitag, SES-Astra, autorités britanniques*). Pour les mêmes raisons, plusieurs radiodiffuseurs se sont déclarés fermement opposés à une réduction des redevances pour les consommateurs de services de télévision numérique pour inciter les téléspectateurs à se convertir au numérique (*UER, ARD/ZDF, BBC, WorldDAB*), tandis que d'autres n'y sont pas opposés mais la jugent difficile à mettre en œuvre (*Telenor, autorités britanniques*). L'*UER, WorldDAB, l'Association européenne des radios commerciales* et *ECCA* se sont déclarés favorables à la réduction des taxes sur les récepteurs numériques.

- Les radiodiffuseurs estiment que les ressources du spectre radioélectrique libérées par l'abandon de la radiodiffusion analogique devraient être mises à profit pour assurer la diffusion de programmes supplémentaires et une couverture hertzienne universelle (*BBC, Digitag, UER*). Les *autorités britanniques* estiment qu'il appartient au marché de trancher.

- Plusieurs répondants insistent sur la nécessité de prévoir des normes ouvertes et d'assurer l'interopérabilité des récepteurs numériques, surtout en ce qui concerne les API (*Telenor, régulateurs régionaux des médias en Allemagne*), tandis que d'autres estiment que l'idée d'uniformiser les récepteurs numériques dans toute l'Europe n'est pas viable sur le plan commercial et que le prix de ces récepteurs doit rester le plus bas possible pour stimuler le marché (*Digitag, ECCA*). D'autres répondants mettent en garde contre les difficultés qu'il y aurait à mettre en œuvre une décision imposant la présence de syntoniseurs numériques dans les postes de télévision (*autorités britanniques, ECCA*).

- Les mesures en faveur du passage au numérique doivent s'étendre également à la radiophonie numérique (*WorldDAB, Association européenne des radios commerciales*). Plusieurs associations de personnes handicapées réclament qu'il soit tenu compte des besoins de cette catégorie d'utilisateurs, notamment dans la mise au point des normes de la télévision numérique.

- Enfin, en ce qui concerne l'intervention de l'UE, certains répondants s'y opposent, estimant que la situation diffère sensiblement d'un État membre à l'autre (*autorités danoises, chambre de commerce autrichienne*). D'autres estiment que l'UE pourrait éventuellement jouer un rôle, dans certaines limites, en matière de planification des fréquences et de diffusion de lignes directrices sur les subventions et les normes applicables aux équipements (*ARD/ZDF, Telenor, autorités britanniques*).

- *Impact des contributions des intervenants sur la proposition politique*

Comme mentionné ci-dessus, l'approche politique finalement retenue a été largement influencée par les réponses des intervenants. Par ailleurs, ces réponses ont confirmé les vues

de la Commission. Les intervenants ont confirmé que imposer une date unique, harmonisée pour l'extinction de la télévision analogique serait inapproprié, compte tenu des vitesses différentes de développement de la télévision numérique au sein des Etats membres. Une majorité d'intervenants ont soutenu la neutralité technologique, même si certains ont mis en exergue le rôle de la télévision numérique terrestre dans la migration des audiences gratuites de l'analogique vers le numérique. En outre, des interactions entre les intervenants ont montré une absence de consensus suffisant du marché pour mettre en oeuvre des options analysées dans l'étude BIPE qui vont plus loin, sans un débat supplémentaire, notamment certains concepts de tarification du spectre.

En ligne avec les résultats de la consultation, la Communication, tout en mettant en exergue l'importance du passage au numérique, souligne aussi que ce doit être un processus conduit en premier lieu par le marché. La communication argumente sur le point qu'une intervention gouvernementale excessive ou inappropriée risque de distordre le marché. Pour qu'une intervention gouvernementale aide à guider le passage au numérique, elle doit être transparente et basée sur des critères objectifs. En outre les interventions publiques devraient essentiellement venir des Etats membres plutôt que de l'Union européenne compte tenu des disparités de marchés et politiques au sein de l'Union. Quelques actions au niveau de l'UE peuvent néanmoins contribuer aux efforts aux niveaux nationaux. Notamment l'évaluation de l'UE et la comparaison peuvent aider à assurer la transparence dans les initiatives de politique de passage au numérique des Etats membres. En outre, plusieurs intervenants identifient le spectre et le passage au numérique comme méritant un débat au sein de l'UE, ce que la Communication cherche à initier plutôt que d'identifier déjà des mesures particulières à prendre.

## **7. CONCLUSION: PROPOSITION DE LA COMMISSION ET JUSTIFICATION**

Le choix stratégique s'est fixé sur une communication qui ne propose pas de mesures contraignantes ni de mesures financières, mais plutôt des orientations générales et des aspects à développer. Une option plus ambitieuse serait actuellement inappropriée en raison des différences importantes qui existent entre les États membres sur le plan des politiques et du marché de la radiodiffusion, du fait que la plupart des compétences législatives dans ce domaine restent nationales, bien que les compétences communautaires en ce qui concerne la réglementation des infrastructures se renforcent avec l'entrée en vigueur du *nouveau cadre réglementaire pour les communications électroniques*, et du fait que la Commission aborde ce dossier pour la première fois. Par ailleurs, une option moins ambitieuse que la présente proposition n'aurait guère présenté d'intérêt.

Comme on l'a vu, le compromis à réaliser consiste principalement à concilier l'autonomie des États membres, qui suppose un minimum d'intervention de l'UE dans le domaine de la radiodiffusion numérique, avec la nécessité d'assurer une masse critique sur le marché intérieur de l'UE, qui demande une intervention de l'UE pour favoriser la convergence des approches nationales.

La communication a été précédée d'une importante phase de collecte et d'analyse de données. De plus, son calendrier est dicté par l'exigence du plan d'action *eEurope* aux termes de laquelle les États membres doivent publier pour la fin de l'année 2003 leurs intentions concernant leur passage éventuel au numérique, dans la mesure où la communication se propose de donner des instructions aux États membres à cet effet.

Aucune incidence négative n'est prévue. Quant aux retombées positives, la communication cherche à favoriser la transparence et la pertinence des politiques de transition vers le numérique en vue d'accélérer l'adoption des services de radiodiffusion numérique dans l'UE, y compris des services de télévision avancés, tout en préservant les intérêts de la population et en assurant une concurrence équitable. Elle attache également une valeur ajoutée à l'intervention de l'UE dans le domaine du passage au numérique, dans la mesure où elle définit une série d'initiatives de coordination au niveau de l'UE à mettre en œuvre à court ou à long terme.

Si les États membres conservent leur liberté en ce qui concerne la radiodiffusion numérique nationale, la communication propose un cadre souple à l'échelon de l'UE en ce qui concerne le suivi et le soutien du passage au numérique. Cette option doit permettre de maximaliser les avantages généralement associés à la radiodiffusion numérique et de réduire le plus possible les éventuels effets négatifs du processus de transition.