

**Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
Bruxelles, 18 octobre 2005**

**Etat des lieux et options méthodologiques
pour la régulation de la livraison au public
des services de contenu audiovisuel,
linéaires et non linéaires (« marché 18 »)**

Présentation de la consultation publique (6 octobre - 5 décembre 2005)

Plan de la présentation

A) Nouvelles approches européennes de la régulation des réseaux et des contenus.

B) Mise en oeuvre nationale de la régulation

C) Déjà cinq décisions

D) Quelle place pour l'audiovisuel ?

E) Situation en Belgique fédérale

Tableau 1 : « Schéma de transposition du cadre réglementaire européen sur les communications électroniques »

F) Interactions entre infrastructures et contenus

Tableau 2 : « Responsabilité éditoriale et offre médiatique »

G) Responsabilité éditoriale partagée

H) Quelle relation entre « *broadband* » et « *broadcast* » ?

Tableaux 3 & 4 : « Les contenus multimédias dans les infrastructures à haut débit »

I) « Marché 18 » en Communauté française : hypothèses de travail du CSA

A. Nouvelles approches européennes de la régulation des réseaux et des contenus

La régulation des réseaux de communications électroniques, par le droit européen, adopte une **approche horizontale** (ou « transversale »), *i.e.* indépendamment des contenus transportés ou des technologies utilisées, et une méthode inspirée du **droit de la concurrence**.

Il s'agit du nouveau cadre réglementaire européen sur les communication électroniques.

Chaque secteur d'activité constitue un marché spécifique : c'est-à-dire un ensemble de relations économiques entre les fournisseurs de capacités de transmission électronique de signaux et les utilisateurs demandant l'accès à ces réseaux pour fournir leurs propres services (de transmission ou de contenu).

Le **secteur audiovisuel** constitue un marché spécifique identifié par la Commission européenne comme le marché des « *Services de radiodiffusion, destinés à livrer un contenu radiodiffusé aux utilisateurs finaux* ».

Il s'agit du dernier marché d'une liste de 18 marchés pertinents pour une régulation *ex ante*, publiée par la Commission européenne en février 2003. D'où l'appellation « marché 18 ».

Cela concerne la livraison au public des « *services de contenu audiovisuel, linéaires et non linéaires* ». Ces notions sont introduites dans le cadre du réexamen (en cours) de la directive « **Télévision sans frontières** ».

Il s'agit, dans ce cas, d'élaborer un **cadre réglementaire horizontal pour les contenus audiovisuels** (« directive contenus ») équivalent, pour les contenus audiovisuels, du cadre réglementaire européen sur les communications électroniques, pour les infrastructures de transmission (« paquet télécoms »).

Les services « linéaires » recouvrent les contenus audiovisuels diffusés dans la durée, selon une programmation horaire fixée *ex ante* par le fournisseur du service (ex.: la télévision).

Les services « non linéaires » portent sur les contenus audiovisuels fournis à la demande individuelle du destinataire du service, en dehors de tout agencement du contenu dans une continuité temporelle (ex.: la vidéo à la demande).

B. Mise en œuvre nationale de la régulation

Le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques laisse aux **autorités de régulation nationales (ARN)** le soin de mettre en œuvre les mesures concrètes de régulation des réseaux, dans les territoires concernés.

Néanmoins, le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques impose la méthode de régulation (description et analyse des marchés pertinents) à suivre par les ARN.

Le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques fixe également les obligations que les ARN peuvent imposer aux opérateurs reconnus comme puissants sur les marchés de gros concernés (PSM) : **obligations** d'accès, de transparence, de non-discrimination, de séparation comptable et de comptabilisation des coûts.

Avant adoption définitive, chaque projet de décision des ARN doit être soumis :

- d'une part, à la **procédure de consultation et de transparence** au niveau national avec les acteurs du marché concerné par le projet de décision et,

- d'autre part, à la **procédure de coopération obligatoire** avec les ARN des autres États membres et de la Commission européenne. Cette dernière dispose d'un droit de veto si un projet de décision est incompatible avec le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques.

N.B. la présente « pré-consultation » du CSA s'inscrit **en amont** de ces procédures.

C. Déjà cinq décisions

Aujourd'hui, seules les ARN de cinq États membres ont adopté des décisions définitives concernant la régulation du « marché 18 » pour les trois prochaines années : **Autriche, Finlande, Irlande, Royaume-Uni, Suède** (les Pays-Bas ont notifié leurs projets de décisions à la Commission européenne le 29 septembre dernier).

Ces décisions reflètent la diversité des situations nationales en matière de plates-formes de fourniture au public de services de contenu audiovisuel (TV et radio) : par voie hertzienne, par voie câblée et par voie satellitaire, en mode analogique et en mode numérique, aux niveaux local, régional, national et international.

D. Quelle place pour l'audiovisuel ?

Le problème de régulation est le suivant :

si les réseaux numériques peuvent transporter indifféremment des données informatiques lesquelles seront, pour les utilisateurs finaux, soit des contenus de correspondances privées (voix et texte), soit des contenus de communications publiques (sons et vidéos)...

... comment sauvegarder et promouvoir la **responsabilité** spécifique des **contenus** audiovisuels à l'égard de l'information et de la formation des opinions publique et privées,

...sans se mettre en porte-à-faux avec le cadre réglementaire européen sur les communications électroniques ?

E. Situation en Belgique fédérale

En Belgique, ce problème acquiert une acuité particulière avec le partage de compétences entre **État fédéral et Communautés.**

A la différence des autres États fédéraux européens (Allemagne et Espagne, entre autres), la régulation de « l'infrastructure commune de transmission électronique » doit être exercée **conjointement** par l'État fédéral et les trois entités fédérées.

Telle est la jurisprudence constitutionnelle récente de la Cour d'arbitrage (arrêts 132/04 et 128/05).

Répartition des compétences

Tableau 1 :
« Schéma de transposition du cadre
réglementaire européen sur les
communications électroniques »

Ressources et fonctions

**Compétences
juridiques**

Satellites

Fils (câble
coaxial, câble
paire de
cuivre & fibre
optique)

Ressources
« rares »
(radio-
fréquences,
numéros,
adresses &
noms de
domaine)

**Réseaux de
communications
électroniques,
analogiques ou
numériques**

**Activités
sociales**

Ressources et fonctions

Compétences juridiques	État fédéral (correspondances privées et télécommunications)	Prestataire de services de télécommunications			Services, fixes ou mobiles, de télécommunications	Activités sociales
		Prestataire de services intermédiaires				
		Opérateur de réseau de télécommunications				
		Satellites	Fils (câbles coaxial, câble paire de cuivre & fibre optique)	Ressources « rares » (radio-fréquences, numéros, adresses & noms de domaine)	Réseaux de communications électroniques, analogiques ou numériques	

Tableau 1 : Schéma de transposition en Belgique fédérale du CRECEL

Compétences juridiques	État fédéral (correspondances privées et télécommunications)	Prestataire de services de télécommunications			Services, fixes ou mobiles, de télécommunications	Activités sociales
		Prestataire de services intermédiaires				
		Opérateur de réseau de télécommunications			Réseaux de communications électroniques, analogiques ou numériques	
		Satellites	Fils (câbles coaxial, câble paire de cuivre & fibre optique)	Ressources « rares » (radio-fréquences, numéros, adresses & noms de domaine)		
	Opérateur de réseau de radiodiffusion					
	Distributeur de services de radiodiffusion			Services, fixes ou mobiles, de radiodiffusion		
	Éditeur de services de radiodiffusion					
	Communautés (communication au public & radiodiffusion)					

F. Interactions entre infrastructures et contenus

On peut méthodiquement distinguer les infrastructures des contenus. On peut aussi considérer qu'ils constituent **deux aspects d'un même problème.**

En effet, personne n'achète un tuyau (un câble de télédistribution, une antenne parabolique, un téléphone ou un ordinateur) sans pouvoir accéder à des contenus.

Mais, en même temps, la manière de consommer ce contenu est également déterminante.

C'est le moteur de la chronologie des médias : un même contenu est commercialisé successivement au cinéma, par la télévision payante, en support vidéo (acheté, loué ou prêté), par la télévision gratuite, etc.

Aujourd'hui, l'innovation technologique (notamment la numérisation des réseaux avec ou sans fil) permet une plus grande **diversification des modes de consommation personnelle** : immédiate, différée ou répétée, fixe, nomade ou mobile, avec une réutilisation plus ou moins importante des contenus proprement dits par les téléspectateurs ou auditeurs.

Corollaire : la fragmentation des clientèles entre des niches éditoriales et la réactivité et la versatilité des publics aux offres proposées **complexifient le modèle économique** hérité du primat de la télévision généraliste (gratuite ou payante, de service public ou commerciale) diffusant des programmes ordonnancés dans la durée (*i.e.* services linéaires).

G. Responsabilité éditoriale partagée

Cela a des conséquences dans l'exercice de la responsabilité éditoriale : l'élaboration de l'offre de contenus et de services devient plus élastique et n'est plus cantonnée au strict contrôle rédactionnel exercé par les « éditeurs de services » historiques (*i.e.* les organismes de radiodiffusion).

Les « distributeurs de services » exercent également une fonction éditoriale en agrégeant des contenus produits par des tiers et en les commercialisant.

C'était déjà le cas des opérateurs de réseaux de télédistribution historiques. C'est aujourd'hui également le cas des opérateurs de télécommunications mobiles.

Tableau 2 :

**Responsabilité éditoriale
et offre médiatique**

Services à valeur ajoutée

Structuration interactive de l'offre de contenus contre rémunération

Contrôle
rédactionnel

Fourniture
temporelle

Utilisation
personnelle

Services de
contenu
audiovisuel

Linéaires

(« services de
radiodiffusion
télévisuelle et
sonore »)

Non linéaires

(« services de
médias »)

Services de la société de
l'information

Services de communications
électroniques

<i>Services à valeur ajoutée</i>		<i>Structuration interactive de l'offre de contenus contre rémunération</i>		
		Contrôle rédactionnel		
Services de contenu audiovisuel	Linéaires (« services de radiodiffusion télévisuelle et sonore »)	Sélection et traitement par le prestataire de services		
	Non linéaires (« services de médias »)			
Services de la société de l'information		Elaboration conjointe entre le prestataire et le destinataire du service		
Services de communications électroniques		Communication interpersonnelle entre les utilisateurs du service		

Services à valeur ajoutée		<i>Structuration interactive de l'offre de contenus contre rémunération</i>		
			Fourniture temporelle	
Services de contenu audiovisuel	Linéaires (« services de radiodiffusion télévisuelle et sonore »)		Diffusion dans la durée (en continu ou à la séance) par le prestataire de service	
	Non linéaires (« services de médias »)		Distribution individuelle à la demande du destinataire du service	
Services de la société de l'information			Connexion individuelle à la demande de l'utilisateur du service	
Services de communications électroniques				

<i>Services à valeur ajoutée</i>		<i>Structuration interactive de l'offre de contenus contre rémunération</i>		
				Utilisation personnelle
Services de contenu audiovisuel	Linéaires (« services de radiodiffusion télévisuelle et sonore »)			Exceptions légales de copie privée; interdiction de retransmission publique
	Non linéaires (« services de médias »)			Négociations ouvertes sur les conditions de reproduction mécanique et de retransmission publique
Services de la société de l'information				Protection constitutionnelle de la vie privée et des données personnelles
Services de communications électroniques				

<i>Services à valeur ajoutée</i>		<i>Structuration interactive de l'offre de contenus contre rémunération</i>		
		Contrôle rédactionnel	Fourniture temporelle	Utilisation personnelle
Services de contenu audiovisuel	Linéaires (« services de radiodiffusion télévisuelle et sonore »)	Sélection et traitement par le prestataire de services	Diffusion dans la durée (en continu ou à la séance) par le prestataire de service	Exceptions légales de copie privée; interdiction de retransmission publique
	Non linéaires (« services de médias »)		Distribution individuelle à la demande du destinataire du service	Négociations ouvertes sur les conditions de reproduction mécanique et de retransmission publique
Services de la société de l'information		Elaboration conjointe entre le prestataire et le destinataire du service		
Services de communications électroniques		Communication interpersonnelle entre les utilisateurs du service	Connexion individuelle à la demande de l'utilisateur du service	Protection constitutionnelle de la vie privée et des données personnelles

La régulation audiovisuelle a pour objectif de concrétiser la « liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion », tel que définie par l'article 7 § 1^{er} du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

H. Quelle relation entre
« *broadband* » et « *broadcast* » ?

Si on traite à présent le problème de régulation sous l'aspect des infrastructures, il s'agit de préserver la spécificité du « marché 18 » au sein des autres marchés de données à haut débit, avec ou sans fil (« *broadband* » s.l.).

D'où la dénomination de marché « *broadcast* » comme synonyme du « marché 18 » par opposition aux marchés « *broadband* » (11 à 17).

Deux approches peuvent être décrites :

- une approche verticale (avant l'adoption du cadre réglementaire européen sur les communications électroniques)
- et une approche horizontale (implémentation du cadre réglementaire européen sur les communications électroniques).

Tableaux 3 & 4 :

**Les contenus multimédias dans les
infrastructures à haut débit**

Tableau 2 : Approche verticale

Editeurs et distributeurs de services de radiodiffusion	Prestataires de services de télécommunications
Son Vidéo	Son Vidéo
Marché 18 (« broadcast »)	Marchés 8 à 10 (voix) & 11 à 17 (« broadband » et mobiles)
Opérateurs de réseaux de radiodiffusion	Opérateurs de réseaux de télécommunications
Infrastructure commune de transmission électronique	
Prix télédistribution	Marchés 1 à 7

Utilisateurs finaux

Tableau 3 : Approche horizontale

Editeurs de contenus et de logiciels

Fournisseurs de services de contenu audiovisuel (linéaires ou non linéaires)

Marché de gros : 18 (« *broadcast* »)

Distributeurs de services en large bande

Son et vidéo

Texte et voix

Fournisseurs d'accès à haut débit

Marchés de gros : **8 à 10 (voix)** et 11 à 17 (« *broadband* » et mobiles)

Opérateurs de réseaux de communications électroniques

Infrastructure commune de transmission électronique

Marchés de détail : 1 à 7 & « **19** »

Utilisateurs finaux

En Belgique, la régulation des réseaux comporte deux volets :

a) la **gestion conjointe** État fédéral-Communautés de l'infrastructure commune de transmission électronique et,

b) la **délimitation externe** du marché 18 régulé, quant au contenu, par chaque Communauté.

I. « Marché 18 » en Communauté française : hypothèses de travail du CSA

Point de vue fonctionnel et définition de travail du « marché 18 »

Par hypothèse, le CSA considèrera que le « marché 18 » consiste en l'ensemble des relations économiques entre fournisseurs de contenus audiovisuels et fournisseurs de réseaux de communications électroniques.

Encore faut-il donner un contenu concret à ce concept méthodique.

En effet, le « marché 18 » ne peut se décrire comme la simple application au secteur de l'audiovisuel du **modèle économique dominant en télécommunications.**

Si tel était le cas, d'une part, le « marché 18 » serait déjà couvert par la régulation des marchés de données (vidéo et non-vidéo) à haut débit, avec ou sans fil (« *broadband* »), et,...

...d'autre part, les responsabilités spécifiques à l'égard du public de l'offre de services audiovisuels (« *broadcast* ») ne seraient pas reconnues.

C'est pourquoi le CSA propose de définir le « marché 18 » depuis le **point de vue fonctionnel** de la « *liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion* », tel que définie par l'article 7 § 1^{er} du décret du 27 février 2003.

Selon ce point de vue fonctionnel, la **définition de travail** du « marché 18 » s'énonce comme suit « *l'ensemble des relations économiques entre distributeurs de services de contenu audiovisuel, linéaires et non linéaires* »,...

...que ces distributeurs soient, ou non, simultanément ou séparément, un fournisseur de services de contenu audiovisuel ou un fournisseur de réseau de communications électroniques.

Selon cette délimitation du « marché 18 » en Communauté française, on peut retenir les **hypothèses de travail** suivantes, sur base des acteurs pertinents, autorisés par le CSA ou déclarés auprès de lui.

Par voie hertzienne (1/8)

Concernant la livraison par voie hertzienne, le CSA identifie :

- a) d'une part, des marchés qui relèvent de la compétence exclusive de la Communauté française mais ne sont **pas pertinents pour une régulation *ex ante*** (en plus de la régulation *ex ante* existante).

Par voie hertzienne (2/8)

En effet, les marchés de la transmission de services de radiodiffusion par voie hertzienne terrestre, en mode analogique ou numérique, ont fait **déjà l'objet d'une régulation ex ante** justifiée par les objectifs de promouvoir la diversité culturelle et linguistique ainsi que le pluralisme des médias.

Par voie hertzienne (3/8)

La rareté des fréquences hertziennes disponibles constitue une barrière structurelle à l'entrée sur le marché à laquelle le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion remédie en organisant l'assignation des droits d'utilisation de cette ressource rare par une procédure et selon des critères conformes à la directive 2002/20/CE « Autorisation ».

Par voie hertzienne (4/8)

- b) d'autre part, des marchés qui relèvent principalement de la régulation conjointe par l'État et les Communautés en tant que composantes de l'infrastructure commune de transmission électronique mais dont certains aspects spécifiques sont susceptibles d'une régulation *ex ante* exclusive en Communauté française.

Par voie hertzienne (5/8)

En revanche, certains acteurs n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'accès au marché de la livraison au public par voie hertzienne terrestre, justifiée par des objectifs de **pluralisme de l'offre médiatique**.

Il s'agit, par exemple, des opérateurs de réseaux de téléphonie mobile dont les droits d'utilisation du spectre radioélectrique, délivrés par l'IBPT (**licences GSM et UMTS**), sont aujourd'hui utilisés pour livrer au public des services de contenu audiovisuel.

Par voie hertzienne (6/8)

Ces acteurs se sont déclarés auprès du CSA comme distributeurs de services de radiodiffusion par voie hertzienne terrestre numérique : Belgacom Mobile et Mobistar.

Par voie hertzienne (7/8)

Dans ce cas, le CSA délimite au moins un marché « *broadcast* » par voie hertzienne terrestre, spécifique à la Communauté française et distinct des marchés « *broadband* » 15 et 16, composantes de l'infrastructure commune de transmission électronique.

Le test des trois critères cumulatifs déterminera ultérieurement si ce marché est ou non susceptible d'être considéré comme pertinent pour une régulation *ex ante*.

Par voie hertzienne (8/8)

Dans l'affirmative, la description de ce marché pertinent pourrait conclure à l'existence de **plusieurs sous-marchés distincts**, correspondant à chacun des réseaux des distributeurs de services de radiodiffusion par voie hertzienne terrestre numérique.

Par voie satellitaire (1/2)

Concernant la livraison par voie satellitaire, le CSA n'identifie aucun marché pertinent pour une régulation *ex ante* en Communauté française.

Aucun opérateur satellitaire ne relève aujourd'hui de la juridiction de la Communauté française.

Par voie satellitaire (2/2)

L'adoption probable par la Commission européenne d'une décision relative aux services de radiodiffusion transmis par satellite transnational, sur pied de l'article 15.4 de la directive « Cadre », pourrait venir modifier la situation.

Par voie câblée

Concernant la livraison par voie câblée en Communauté française, une **double alternative** concerne la plate-forme filaire (coaxial et paire de cuivre) :

- au niveau des produits et
- au niveau géographique.

Câble : quant au marché de produits (1/6)

Faut-il établir une distinction selon que l'infrastructure est numérisée ou que la transmission de signaux s'opère en mode analogique ?

Câble : quant au marché de produits (2/6)

Le câble bifilaire peut être considéré comme un service du « marché 18 » si et dans la mesure où cette infrastructure initialement dédiée à la téléphonie est numérisée (comme c'est le cas avec les technologies xDSL).

Câble : quant au marché de produits (3/6)

Sur base de ce fait, le marché du câble en Communauté française recouvrirait alors le câble bifilaire et le câble coaxial, initialement dédié à la télévision (même s'il n'est pas aujourd'hui entièrement numérisé).

Câble : quant au marché de produits (4/6)

Inversement, si le CSA établit une distinction selon que la transmission s'opère en mode analogique ou en mode numérique, cela augmenterait les coûts administratifs (ressources humaines, matérielles et temporelles) de régulation.

Câble : quant au marché de produits (5/6)

Il s'agira alors, pour le CSA, de réguler **deux positions dominantes isolées** au sein du câble, respectivement bifilaire (entièrement numérisé) et coaxial (partiellement analogique), et non plus la concurrence horizontale entre ces deux supports, au sein d'un marché unique du câble.

Câble : quant au marché de produits (6/6)

En effet, les caractéristiques factuelles (techniques, géographiques et économiques) du réseau xDSL pourraient amener le CSA à conclure à la non-substituabilité du côté de l'offre et de la demande du réseau xDSL par rapport aux réseaux de télédistribution historiques.

Belgacom serait, dans cette hypothèse, l'opérateur PSM sur ce sous-marché de services.

Câble : quant au marché géographique (1/3)

Faut-il retenir la délimitation d'un marché unique du câble qui correspondrait à la zone de langue française ?

Avec, pour conséquence, que le CSA doive démontrer l'hypothèse d'une domination conjointe des onze câblodistributeurs historiques (AIESH, ALE-Teledis, Brutele, IDEA, IGEHO, INATEL, INTEREST/INTEROST, InterMosane, Seditel, Simogel et Telelux).

Câble : quant au marché géographique (2/3)

Ou bien la définition géographique du marché du câble doit-elle correspondre aux **zones de desserte des câblodistributeurs historiques**, c'est-à-dire aux territoires couverts par leurs réseaux ?

Câble : quant au marché géographique (3/3)

S'appuyer sur les pratiques des opérateurs de réseaux de télédistribution existants fournit un critère objectif pour la régulation de ce marché.

Le corollaire de cette approche est que chacun des onze marchés géographiques (douze avec Belgacom) ainsi délimités devrait être analysé distinctement.

Conclusions (1/2)

- **Par voie hertzienne (a)** : le CSA identifie des marchés qui relèvent de la compétence exclusive de la Communauté française mais qui ne sont pas pertinents pour une régulation *ex ante* supplémentaire à celle existante.
- **Par voie hertzienne (b)** : le CSA identifie des marchés qui relèvent principalement de la régulation conjointe par l'État et les Communautés en tant que composantes de l'infrastructure commune de transmission électronique mais dont certains aspects spécifiques sont susceptibles d'une régulation *ex ante* exclusive en Communauté française.

Conclusions (2/2)

- **Par voie satellitaire** : le CSA n'identifie aucun marché pertinent pour une régulation *ex ante* en Communauté française.
- **Par voie câblée** : le CSA identifie au moins douze marchés pertinents pour une régulation *ex ante* en Communauté française.

Consultation publique CSA :

6 octobre => 5 décembre 2005
(8 semaines minimum, art. 53 ROI)

http://www.csa.be/Publication/Publications_Liste.asp?Action=ACT