



MCM(2013)010

# L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS UN ENVIRONNEMENT MARQUÉ PAR LA CONVERGENCE DES MÉDIAS

**Contribution de l'UER**  
**à la Conférence des ministres du Conseil de l'Europe**  
**responsables des médias et de la société de l'information**  
**(Belgrade, les 7 et 8 novembre 2013)**

## **EUROPEAN BROADCASTING UNION**

L'Ancienne-Route 17A  
PO Box 45, CH-1218  
Le Grand-Saconnex  
Geneva, Switzerland  
Tel. +41(0)22 717 21 11  
[www.ebu.ch](http://www.ebu.ch)

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe



## Table des matières

<b>I.</b>	<b>Tour d'horizon et principales conclusions .....</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>Questions spécifiques .....</b>	<b>12</b>
<b>1.</b>	<b>Faire prospérer un paysage médiatique audiovisuel dynamique et varié en Europe .....</b>	<b>12</b>
	Caractéristiques du secteur audiovisuel européen .....	13
	Les médias de service public : des contributeurs clés à la diversité culturelle européenne .....	14
	Aider le secteur audiovisuel européen à rivaliser avec les États-Unis malgré leurs avantages concurrentiels .....	15
	Distribution des œuvres audiovisuelles et questions relatives à l'accès .....	16
	Les nouveaux services audiovisuels sur les marchés en pleine convergence	17
<b>2.</b>	<b>Entraves potentielles à l'accès à l'information sur les nouvelles plateformes .....</b>	<b>18</b>
	Le rôle de contrôleur d'accès que sont susceptibles de jouer les opérateurs de plateformes et les intermédiaires numériques.....	20
	L'accès libre et généralisé aux médias de service public est un préalable à la liberté et au pluralisme des médias.....	21
<b>3.</b>	<b>Questions réglementaires liées à l'accès à l'information sur les nouvelles plateformes .....</b>	<b>23</b>
	La nécessité de disposer de garanties réglementaires <i>ex ante</i> .....	25



17.10.2013

## **L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS UN ENVIRONNEMENT MARQUÉ PAR LA CONVERGENCE DES MÉDIAS**

### **Contribution de l'UER**

#### **à la Conférence des ministres du Conseil de l'Europe responsables des médias et de la société de l'information (Belgrade, les 7 et 8 novembre 2013)**

L'Union Européenne de Radio-Télévision (UER), qui compte des Membres dans 56 pays d'Europe et au-delà, est la plus importante alliance d'organismes de médias de service public au monde. Elle a pour mission de défendre les intérêts des médias de service public et de mettre en valeur leur apport indispensable à la société moderne. Elle constitue, dans son secteur d'activités, une référence en matière de connaissances et de savoir-faire. Parmi les activités de l'UER figure l'EUROVISION, premier distributeur et producteur de contenus de qualité, qu'il s'agisse de sport et d'actualités en direct, ou encore de divertissement, de culture et de musique. Le réseau satellite et fibre de l'Eurovision est le réseau en prise directe avec les médias de service public le plus vaste et le plus fiable à l'échelon mondial.

L'UER est reconnaissante de la possibilité qui lui est offerte de présenter une contribution à la Conférence ministérielle dans le contexte du débat en cours concernant la convergence médiatique et audiovisuelle.<sup>1</sup> Ce faisant, l'UER souhaite attirer l'attention sur l'évolution des conditions d'accès à l'information dans un environnement marqué par la convergence des médias, en particulier en ce qui concerne l'accès aux services et aux programmes revêtant une importance particulière pour les Européens et la société et jouant un rôle essentiel en faveur de la démocratie.

---

<sup>1</sup> Cette contribution s'inspire de la réponse présentée le 10 septembre 2013 par l'UER au Livre vert de la Commission européenne intitulé : "Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent : croissance, création et valeurs." L'intégralité de la réponse de l'UER peut être consultée à l'adresse suivante : <http://www.go-eurovision.com/cms/en/policies/initiatives/media-convergence>

## I. Tour d'horizon et principales conclusions

1. *La convergence ouvre au public et au secteur audiovisuel des perspectives plus que prometteuses.* Désormais, grâce à la convergence, le public peut choisir, parmi d'innombrables modes de consommation, des contenus disponibles quel que soit le lieu et le moment. Naturellement, l'usage par le public de ces diverses plateformes passe par l'acquisition de nouvelles compétences : la promotion de l'éducation aux médias doit donc être intégrée aux politiques relatives à la convergence des médias audiovisuels. Pour le secteur audiovisuel, les nombreuses perspectives créées par la convergence ouvrent la voie à de nouveaux services, ainsi qu'à des modèles novateurs d'interaction avec le public.
2. Dans le même temps, *la convergence soulève un certain nombre de défis du point de vue de l'intérêt général.* L'accès aux médias audiovisuels constitue un paysage complexe, influencé par un nombre croissant d'intervenants, pour la plupart d'envergure mondiale. Dans ce contexte, la réalisation d'objectifs d'intérêt général nécessite une bonne compréhension de l'environnement multiplateforme et du rôle des intermédiaires dans l'univers numérique. Le cadre réglementaire actuel a contribué au maintien d'un secteur dynamique, mais aujourd'hui, l'évolution rapide de l'environnement médiatique pose des défis à plus long terme. Plus généralement, l'on ne peut qu'être frappé par la vitesse et l'ampleur de la progression que connaît la convergence, qui pourrait même s'accélérer encore. Tout cela confère au présent débat une actualité et une importance encore plus grandes.
3. L'impact considérable de la convergence et son fort potentiel économique sont les moteurs d'une série de mutations dans le secteur ; il est donc aujourd'hui absolument essentiel de prendre en compte le contexte politique plus général, et notamment le rôle fondamental des médias dans nos sociétés démocratiques. *Les citoyens bénéficiant d'un accès toujours plus large et plus rapide à l'information, le rôle des médias dans la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société est plus important que jamais. Les objectifs premiers et les valeurs essentielles du cadre réglementaire actuel de l'audiovisuel (protection des consommateurs et des groupes vulnérables, promotion de la diversité culturelle et pluralisme des médias, etc.) demeurent tout aussi pertinents.* Mais les conséquences concrètes de la situation actuelle (dans laquelle de nombreux acteurs, contrairement aux fournisseurs de services de médias audiovisuels européens, sont d'importance planétaire et opèrent dans un environnement souvent non réglementé) doivent évidemment être examinées de façon plus approfondie.

4. *Jusqu'à présent, les médias de service public (MSP) ont joué un rôle déterminant dans le développement et l'adoption des technologies numériques. Ils continuent à jouer un rôle essentiel en aidant le public, ainsi que tout le secteur, à tirer de réels bienfaits des perspectives offertes par la convergence. Les MSP donnent l'impulsion dans de très nombreux domaines, comme le prouvent les exemples ci-dessous :*

**L'innovation numérique** : l'UER et ses Membres ont été parmi les moteurs de l'innovation et les pionniers des technologies numériques et de leurs nouvelles normes (DVB, DAB, HDTV, UHD TV, TPEG, options peer-to-peer pour Internet, etc.). La promotion des normes numériques de télévision et de radio a ouvert la voie à une distribution sur de multiples canaux, augmentant d'autant la richesse et la diversité de l'offre de contenus au profit du public dans son ensemble.

**Les MSP présents sur Internet** : alors que la consommation linéaire de médias sur les appareils de télévision et de radio reste dominante, de nombreux MSP ont réussi à transposer leur image de marque dans l'environnement en ligne. Au cours de la décennie écoulée, ils sont devenus un point de référence incontournable grâce à toute une gamme de services en ligne : de la télévision de rattrapage au podcasting des émissions de radio, en passant par le streaming en direct des programmes via leurs propres portails web et applications pour tablettes et smartphones.

**Systèmes hybrides** : les MSP ont été à la pointe du développement des systèmes de télévision hybrides (HbbTV, YouView, MHEG-5 et MHP notamment), offrant au public toute une série d'options qui lui permettent d'accéder aux contenus audiovisuels et qui dépassent de loin la télévision linéaire traditionnelle. Les MSP ont également joué un rôle déterminant dans la mise au point de normes techniques pour la radio hybride, telles que RadioDNS.

**Des investissements soutenus dans des contenus originaux** : à l'ère de la convergence, les MSP continuent d'investir de manière soutenue et durable dans une production audiovisuelle européenne originale et de qualité. Les MSP des cinq plus grands marchés d'Europe (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie) investissent actuellement plus de 10 milliards d'euros chaque année dans les contenus. En moyenne, les deux tiers des programmes des MSP se composent de programmes "maison" ou de commandes. Les MSP apportent également la garantie que les revenus seront réinvestis dans des contenus originaux. Ils soutiennent ainsi la production de nouveaux contenus par les créateurs européens, tout en développant des moyens novateurs de fournir ces contenus au public.

**Éducation aux médias et autonomisation** : les MSP jouent un rôle essentiel en contribuant au développement des compétences et de la confiance qui seules feront de chaque citoyen un usager bien informé, maîtrisant l'univers médiatique multiplateforme. Ils offrent des espaces de confiance, facilitant l'accès aux plateformes médiatiques et permettant à tout un chacun d'entretenir un dialogue critique avec les médias. De nombreux MSP créent également à l'intention des enfants et des jeunes adultes un environnement numérique en ligne créatif, propice à une prise de conscience des risques associés aux activités en ligne (Hetklokhuis.nl, ketnet.be, cbeebies, Planet Schule etc.).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Viewpoint-Media-Lit\\_FR.pdf](http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Viewpoint-Media-Lit_FR.pdf) (Point de vue UER sur l'éducation aux médias)

5. À l'heure actuelle, le secteur médiatique européen fait preuve d'un grand dynamisme. *Le "système dualiste" européen associant radiodiffusion publique et privée, souvent qualifié de modèle audiovisuel européen, a donné lieu à une offre culturelle diversifiée et inégalée du point de vue des contenus et des services.* En tant que telles, la technologie numérique et la convergence technique sont d'une utilité limitée pour le citoyen. Mais les contenus et services de grande qualité - qui revêtent une importance cruciale dans le monde numérique comme dans le monde analogique - bénéficient désormais d'une accessibilité plus souple et plus commode. Naturellement, l'innovation et la créativité restent elles aussi essentielles pour continuer à séduire le public dans un environnement médiatique de plus en plus compétitif. L'augmentation exponentielle de la quantité de contenus audiovisuels disponibles sur Internet ne doit pas être confondue avec une amélioration de la qualité, du choix et de la diversité. *Pour le citoyen, le véritable choix dépend de l'instauration de conditions propices à l'offre de contenus diversifiés de qualité.* La réflexion doit donc s'engager afin que l'innovation technologique demeure au service d'objectifs sociaux et culturels, et non seulement de la rentabilité économique.
6. *De toute évidence, consentir des investissements soutenus dans des contenus originaux doit constituer l'une des priorités dans ce domaine. Mais de tels investissements n'auront de sens que si des mesures supplémentaires sont prises pour assurer à tous les publics un accès large et facilité à ces contenus, sur une gamme croissante de plateformes de distribution.* Pour récolter les fruits de la convergence, on doit aussi pouvoir associer, de manière optimale, les technologies de la radiodiffusion et celles du haut débit. Des mesures incitatives spécifiques doivent donc être prises pour promouvoir l'utilisation la plus efficace possible des différentes technologies à disposition. Dans un univers médiatique convergent et face au nombre toujours croissant d'intermédiaires numériques, l'UER est convaincue que la plateforme numérique terrestre aura toujours un rôle essentiel à jouer. Elle offre en effet un accès universel, en clair, à un large éventail de chaînes. Elle favorise en outre sensiblement la concurrence entre plateformes et élargit les choix proposés à l'utilisateur, même dans les pays où d'autres plateformes de distribution restent prédominantes. Elle continuera à être la mieux à même d'offrir ces avantages dans un avenir prévisible, encourageant l'innovation pour satisfaire aux attentes des consommateurs et aux exigences du progrès technique. Depuis de nombreuses années déjà, la télévision numérique terrestre (TNT) distribue des programmes en clair de qualité, apportant ainsi d'indiscutables bienfaits sociaux, culturels et économiques à quatre foyers européens sur dix. *Les plateformes de radiodiffusion terrestre, éprouvées et fiables, restent donc un complément indispensable aux offres proposées par la technologie à large bande.*

7. Nous reconnaissons également qu'*Internet joue un rôle complémentaire à celui de la télévision et de la radio de plus en plus important en matière de diffusion de l'information, de l'actualité et des contenus audiovisuels. En conséquence, une réglementation efficace en matière de neutralité d'Internet s'impose.* Dans un environnement médiatique caractérisé par la convergence, la plupart des contenus non linéaires des offres hybrides devraient être distribués sur l'Internet ouvert. Par l'utilisation d'outils spécifiques de gestion du trafic, les opérateurs de réseaux et les fournisseurs d'accès Internet peuvent jouer le rôle de gendarmes de la circulation des données à destination des utilisateurs finaux, avec le risque de voir ces derniers ne plus être en mesure d'accéder à une information pluraliste et aux contenus de leur choix. *L'UER plaide donc en faveur d'un cadre réglementaire solide pour la neutralité d'Internet, aux niveaux européen et national. En effet, l'ouverture et le caractère non discriminatoire d'Internet sont les principaux moteurs de l'innovation, de l'efficacité économique et de la préservation de la liberté et du pluralisme des médias.* En règle générale, les fournisseurs au public de communications électroniques ne devraient pas être autorisés à pratiquer sur l'Internet ouvert une gestion du trafic susceptible de bloquer, limiter ou dégrader les services de distribution de contenu. Le principe de non-discrimination doit être respecté si l'on veut empêcher les fournisseurs de privilégier leurs propres services de contenu ou applications, ou ceux de partenaires avec lesquels ils ont conclu des accords commerciaux. En outre, il est important de veiller à ce que le développement de services ou de réseaux (tels que la TV sur IP) gérés par les fournisseurs d'accès ne porte pas préjudice à l'Internet ouvert.
8. La convergence impartit une complexité accrue à la chaîne de valeurs de l'accès. Elle met en outre les fournisseurs d'accès Internet, les fabricants et les autres opérateurs de plateformes dans une position idéale pour décider de l'accès qu'il convient de donner au public à tel ou tel service de médias. Mettre un contenu diversifié à la portée de tous les publics, voilà ce qui fonde le modèle des MSP : nous nous engageons donc pleinement en faveur de modèles de distribution permettant au plus grand nombre d'accéder réellement aux contenus médiatiques, dans toute leur diversité. Un accès universel suffisant aux réseaux, équipements et autres plateformes doit donc être garanti. Les intermédiaires numériques sont souvent de grandes et puissantes organisations actives au niveau multinational sinon mondial, ce qui rend encore plus indispensable l'adoption d'une stratégie mieux coordonnée pour garantir un accès universel et facilité au citoyen. À cet égard, *défendre l'intérêt général en veillant à la transparence, assurer une surveillance des pratiques d'accès et accorder des pouvoirs d'intervention efficaces aux autorités de régulation en*

*cas de menace contre la diversité renforcera la confiance du citoyen utilisateur de ces plateformes.*

9. Il est dans l'intérêt des citoyens d'avoir accès à un large éventail de services de médias, notamment ceux jugés importants pour satisfaire aux besoins démocratiques, sociaux et culturels des sociétés européennes. Dans un environnement médiatique convergent, la promotion des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux revêt une importance croissante. Si les MSP veulent jouer le rôle qui leur revient dans ce domaine, ils se doivent de préserver leur visibilité. À l'heure actuelle, les réglementations nationales en matière d'obligation de distribuer ("must carry"), de prééminence adéquate ou de trouvabilité ("must be found") garantissent la visibilité de l'offre de service public sur les principales plateformes de distribution de la télévision et de la radio et contribuent à faire en sorte que l'ensemble des citoyens ait accès aux contenus médiatiques du service public. *La convergence présente de nouveaux défis pour les mécanismes de prééminence actuels, qui risquent de ne pas atteindre les objectifs de politique publique pour lesquels ils ont été conçus à l'origine. L'UER plaide donc vigoureusement en faveur de l'adoption d'une approche adaptée en matière de prééminence, qu'elle considère comme un paramètre indispensable de tout cadre d'action relatif à l'accès aux plateformes.*
  
10. Enfin, l'accès des radiodiffuseurs aux plateformes peut également être entravé par des problèmes de droits d'auteur. *La complexité de la réglementation en matière d'obtention des droits doit être réduite, notamment pour les services en ligne des radiodiffuseurs, afin d'offrir aux consommateurs un accès facilité à ces services sur tous les appareils connectés à Internet.* De surcroît, il est indispensable que la réglementation soit technologiquement neutre, tout particulièrement pour ce qui est de la redistribution des services des radiodiffuseurs sur les différentes plateformes. La lutte contre le piratage passe aussi par la mise à disposition d'une quantité plus importante de contenus licites.
  
11. *À la lumière des arguments qui précèdent, l'UER recommande la poursuite des objectifs suivants lors de l'élaboration de mesures stratégiques en matière de convergence :*
  - *créer les conditions permettant aux citoyens de tirer pleinement parti de la convergence ;*
  - *s'assurer que les objectifs et les valeurs qui sous-tendent la politique médiatique, tels que la liberté et le pluralisme des médias, la diversité*

*culturelle, l'accessibilité, la protection des mineurs et des groupes vulnérables et la protection des données, soient suffisamment pris en compte et préservés ;*

- *maintenir un niveau élevé et soutenu d'investissement dans la création de contenus originaux ;*
- *faciliter et soutenir le développement et le renforcement de plateformes de distribution des médias aux niveaux national et européen ;*
- *rationaliser les conditions d'obtention des droits pour les opérateurs exploitant des services dans l'UE, afin de faciliter l'accès multiplateforme aux programmes et services en ligne connexes offerts par les radiodiffuseurs européens ;*
- *garantir une utilisation efficiente des technologies de radiodiffusion et en large bande.*
- *En ce qui concerne la plateforme numérique terrestre :*
  - *veiller à ce qu'elle continue d'être dans l'avenir aussi forte, attrayante, utile et compétitive qu'elle l'est aujourd'hui. L'échelon européen doit donner un signal fort garantissant que la radiodiffusion continuera à disposer pendant longtemps d'un espace suffisant sur la bande UHF ;*
  - *veiller à ce qu'aucun changement futur dans l'utilisation de la bande UHF ne crée d'inconvénients pour le public, ni n'entraîne de coûts supplémentaires pour les radiodiffuseurs ;*
- *garantir un accès universel et facilité, sur toutes les plateformes, à une multiplicité de sources d'information et de contenus diversifiés. À cette fin, les mesures suivantes devront être prises :*
  - *renforcer les principes de neutralité du réseau sur l'Internet ouvert au moyen de garanties réglementaires, tant au niveau européen que national, et assurer leur mise en œuvre effective ;*
  - *permettre aux États membres d'appliquer les règles de "must carry" sur les réseaux gérés, pour les services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires d'intérêt général ;*
  - *fournir, dans l'intérêt de la liberté et du pluralisme des médias, des garanties d'accès aux plateformes et passerelles de distribution de contenu s'ajoutant aux règles assurant l'accès aux installations techniques ;*
  - *permettre aux États membres de garantir la possibilité de trouver les programmes et les services revêtant une importance particulière pour la société ;*

- *veiller à ce que le consommateur soit informé de façon suffisamment transparente des pratiques des intermédiaires numériques et assurer une surveillance en amont pour donner aux autorités de régulation des pouvoirs d'intervention efficaces dans les cas où les pratiques des opérateurs de plateformes constituent une menace pour la diversité ;*
- *protéger l'intégrité du signal et des contenus contre les superpositions publicitaires et autres méthodes commerciales parasites sur les différentes plateformes, afin de préserver la chaîne de valeurs de la production audiovisuelle, et enfin*
- *veiller à une protection efficace en matière de propriété intellectuelle, afin que le contenu ou le signal des radiodiffuseurs ne puisse être retransmis par des tiers sans autorisation préalable.*

## II. Questions spécifiques

### 1. Faire prospérer un paysage médiatique audiovisuel dynamique et varié en Europe

Le système dualiste Européen, qui fait coexister radiodiffusion publique et privée, a contribué au maintien sur ce territoire d'un secteur audiovisuel florissant, qui bénéficie d'un taux élevé de pénétration et est plébiscité par les Européens. La concurrence entre organismes de médias publics et privés a permis une diversification bénéfique des productions, qui permet aux Européens d'accéder à un vaste éventail de contenus convenant à tous les goûts. Le système dualiste contribue également au pluralisme de l'information et des actualités, ainsi qu'à la diversité culturelle.

#### Le marché européen de l'audiovisuel : chiffres clés

- En 2011, le marché européen de l'audiovisuel, d'une valeur de 131 milliards d'euros, représentait 20% du marché mondial de l'audiovisuel.<sup>3</sup>
- La vaste majorité des 121 000 sociétés<sup>4</sup> composant le secteur de l'audiovisuel européen sont indépendantes des conglomérats extérieurs à l'UE.
- Les sociétés européennes, qu'elles soient publiques ou privées et que leurs activités soient de nature locale, régionale, nationale ou paneuropéenne, composent un paysage télévisuel pluraliste et varié sur le territoire de l'UE.

<sup>3</sup> Observatoire européen de l'audiovisuel, Annuaire 2012

<sup>4</sup> Observatoire européen de l'audiovisuel, Annuaire 2012, sur la base de chiffres Eurostat

- Elles ont produit presque 1300 films en 2012.<sup>5</sup>
- A la mi-2013, elles offraient plus de 8 300 chaînes de télévision et plus de 2 700 services audiovisuels à la demande.<sup>6</sup>

Le secteur des médias audiovisuels européen bénéficie, tant à l'échelon national qu'europpéen, d'interventions de politique générale favorisant et soutenant son développement (certaines visent à préserver la concurrence, tandis que d'autres ont vocation à protéger des valeurs telles que le pluralisme des médias et la diversité culturelle, importantes aux yeux des Européens).

### Caractéristiques du secteur audiovisuel européen

Le secteur audiovisuel européen possède un certain nombre de caractéristiques qui lui sont propres, à savoir des particularités culturelles et linguistiques, des préférences typiquement nationales et des sources de financement limitées. En Europe, un vaste éventail d'intervenants, allant des petits producteurs indépendants aux grands groupes, produit du contenu médiatique de qualité tout en veillant à préserver la diversité culturelle et linguistique du continent.

La valeur des œuvres audiovisuelles dépasse souvent leur simple valeur commerciale en ce sens qu'elles revêtent une signification importante sur le plan national du point de vue des valeurs et de l'identité. Plusieurs facteurs précis doivent être pris en considération, notamment la préférence exprimée par le public pour le contenu médiatique (de proximité linguistique et culturelle); les mécanismes réglementaires et de soutien au service de l'intérêt général ; la grande diversité des acteurs du secteur, la nécessité de garantir l'existence de productions ou de services de contenus particuliers desservant des minorités ou des personnes ayant des besoins particuliers ou souffrant de handicaps spéciaux, etc.

Vue dans ce contexte, la production de contenu varié sur le plan culturel constitue un atout pour les Européens, qui y sont d'ailleurs généralement sensibles, comme le prouve la popularité du contenu original produit à l'échelon local. Il faut préserver cet atout européen, dont les bienfaits sociaux et culturels dépassent le secteur audiovisuel. Il faut continuer à investir durablement dans ce secteur pour entretenir l'intérêt manifesté par le public à l'égard de la diversité du contenu.

---

<sup>5</sup> Observatoire européen de l'audiovisuel, Focus 2013

<sup>6</sup> Observatoire européen de l'audiovisuel, base de données Mavise

## Les médias de service public : des contributeurs clés à la diversité culturelle européenne

Les médias de service public (MSP), qui investissent (et réinvestissent) des sommes considérables dans du contenu de qualité produit localement (stimulant ainsi le secteur national des médias) jouent un rôle incontournable dans le paysage audiovisuel européen. Ils contribuent donc à la croissance économique et industrielle tout en œuvrant en faveur de la diversité, apanage des sociétés modernes.

Les initiatives de collaboration et les coproductions menées à bien par les MSP sur le continent européen pris au sens large et dans les pays limitrophes, notamment sur le pourtour méditerranéen, portent témoignage du cosmopolitisme des sociétés modernes, œuvrant donc dans le sens de l'entente et de l'intégration sociale.

Du fait des investissements élevés qu'ils consentent dans du contenu original de qualité, les médias de service public jouent un rôle particulièrement crucial dans la création et la distribution de contenus européens diversifiés. L'encadré ci-dessous présente des chiffres mettant ce rôle en évidence :

### Contribution des MSP à la croissance dans le secteur audiovisuel européen :

- Les MSP diffusent sur le territoire européen 275 chaînes de télévision et plus de 180 stations de radio nationales et internationales, ainsi que des centaines de services locaux et régionaux<sup>7</sup> et , en 2013, déjà plus de 400 services audiovisuels à la demande,<sup>8</sup> reconnus pour la qualité de leur programmation et leur respect des valeurs de service public.
- A une époque marquée par la convergence et la distribution multiplateforme, une large part du public européen continue à préférer les services des MSP, qui suscitent sa confiance. Dans l'UE, les chaînes de télévision diffusées par les MSP bénéficiaient en 2012 d'une part d'audience moyenne de 27,8%<sup>9</sup>. *De façon générale, la radio conserve une forte popularité.* En 2012, son taux de pénétration au cours d'une semaine moyenne était, dans un grand nombre de pays d'Europe, de 80% de la population. Les Européens ont consacré chaque jour plus de 3 heures (192 minutes) à l'écoute de la radio. En moyenne, plus de quatre auditeurs radio sur dix écoutaient, dans ces pays, une radio appartenant à un MSP.<sup>10</sup>
- Les MSP contribuent à la chaîne des valeurs du secteur audiovisuel européen en consentant des *investissements majeurs en matière de contenu.* Au Royaume-Uni, le réseau général des MSP a réalisé des dépenses se montant à EUR 3,4 milliards en 2012.<sup>11</sup> En Allemagne, ARD et ZDF ont investi EUR 3,8 milliards en 2011.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Service d'Analyse Médias (SAM) de l'UER

<sup>8</sup> Chiffres de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

<sup>9</sup> Service d'Analyse Médias (SAM) de l'UER, sur la base de données d'Eurodata TV Worldwide

<sup>10</sup> Service d'Analyse Médias (SAM) de l'UER, sur la base de données recueillies auprès de 18 Membres

<sup>11</sup> OFCOM, Public Service Broadcasting Annual Report 2013

<sup>12</sup> Service d'Analyse Médias (SAM) de l'UER, sur la base de données recueillies auprès des Membres

- Les MSP investissent davantage dans la création de contenus originaux de qualité que les autres fournisseurs de contenus audiovisuels. Sur les 5 "grands" marchés (Allemagne, France, Espagne, Italie et Royaume-Uni), 71% des investissements consentis par les MSP en matière de programmation ont été consacrés à du contenu original.<sup>13</sup>
- A l'heure actuelle, la fiction européenne représente 37% des programmes de fiction (longs métrages, dramatiques télévisuelles, courts métrages, séries et animation) diffusés par toutes les chaînes de télévision européennes, chiffre qui passe à plus de 60% si l'on ne tient compte que des chaînes des MSP.<sup>14</sup>

Avoir conscience de l'importance que revêt la qualité du contenu européen est d'autant plus crucial que nous vivons une époque caractérisée par l'évolution des modèles de distribution et des schémas de consommation, qui met en évidence le rôle moteur joué par la qualité du contenu sur le marché audiovisuel.

### **Aider le secteur audiovisuel européen à rivaliser avec les États-Unis malgré leurs avantages concurrentiels**

La "formule gagnante" des États-Unis n'est plus un secret pour personne. Les sociétés américaines ont réussi à s'arroger un avantage concurrentiel sur les grands marchés extérieurs au territoire américain en exploitant le phénomène des économies d'échelle. Leur stratégie s'appuie sur un grand marché national (sur lequel domine une langue particulière), caractérisé par une structure qui lui est propre (présence de grandes sociétés intégrées). Des conglomérats industriels puissants et bien organisés sont devenus des pôles d'attraction de talents finançant l'innovation, la recherche et le développement.

L'omniprésence de la langue anglaise dans le monde (associée à une machine commerciale parfaitement huilée et bénéficiant de gros moyens) facilite de surcroît la distribution internationale de la fiction et des longs métrages américains.

En outre, l'Europe et les États-Unis n'adoptent pas la même perspective à l'égard de la protection des données et de la vie privée. La protection des données, qui bénéficie en Europe du statut de droit fondamental de l'être humain, est donc encadrée, à ce titre, par un cadre réglementaire strict, alors que l'approche américaine accorde davantage d'importance aux objectifs commerciaux et aux droits des consommateurs. Dans la pratique, les différences existant entre la réglementation européenne et américaine en matière de protection des données permettent aux sociétés américaines de bénéficier d'un avantage concurrentiel certain grâce à la collecte de *données personnelles liées* à l'utilisation des programmes et des services par les consommateurs européens. Dans l'économie

---

<sup>13</sup> Oliver & Ohlbaum Associates Ltd., PSB investment in the creative industries in Europe, 2010

<sup>14</sup> Service d'Analyse Médias (SAM) de l'UER, sur la base de données recueillies par l'Observatoire européen de l'audiovisuel (en référence à des chiffres fournis par la société ROVI)

en ligne, la collecte et la maîtrise des données d'utilisation confèrent un avantage concurrentiel considérable. Cette constatation ne vaut pas seulement dans le contexte UE/États-Unis, ni pour les données recueillies sur Internet. Elle s'applique également à la relation existant entre les radiodiffuseurs et les distributeurs/intermédiaires. Il y va de l'intérêt légitime des radiodiffuseurs de ne pas être exclus de l'accès aux données d'utilisation relatives à leurs propres services collectées par d'éventuels tiers.

Par ailleurs, on pourrait soutenir que la souplesse plus importante du régime de propriété des droits et la rémunération pour l'utilisation d'œuvres audiovisuelles autorisées par la législation américaine ont contribué à renforcer cet avantage concurrentiel.

Le déficit commercial de l'Europe dans ce secteur saute aux yeux : en 2010, la part de marché des films européens aux États-Unis était de 6,5%. En 2011, la part de marché moyenne des films américains dans les pays de l'UE était de 61,4%.<sup>15</sup> L'UE est le premier marché d'exportation pour le cinéma américain, alors que la majorité des États membres de l'UE exporte avant tout à l'intérieur du territoire européen.

De surcroît, les négociations entre les Européens et les Américains concernant l'Accord de partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement ne doivent pas réduire la portée des mécanismes réglementaires et de soutien destinés à promouvoir les investissements dans la production de contenus originaux et à préserver la valeur du marché européen de l'audiovisuel aux yeux du public. Il est de notoriété publique que l'ouverture du commerce des services audiovisuels entre l'UE et les États-Unis exposerait le secteur audiovisuel européen aux avantages concurrentiels déterminants que détient son homologue américain, accentuant ainsi le déséquilibre commercial actuel.

## **Distribution des œuvres audiovisuelles et questions relatives à l'accès**

Les supports par lesquels passe le public pour accéder au contenu évoluent rapidement. La clé de la compétitivité réside dans la capacité à offrir au public, sur ses supports de prédilection, un large accès au contenu de qualité créé par les MSP. Le contenu produit par les MSP ne pourra révéler son plein potentiel que si les MSP européens réussissent à se faire une place sur toutes les plateformes qui y donnent accès par le truchement d'un éventail de plus en plus large d'appareils.

L'environnement actuel, caractérisé par la convergence et le rythme accéléré du changement, exige que des mesures soient prises pour veiller à ce que le contenu européen de qualité soit placé dans des conditions de concurrence équitables avec le contenu d'origine américaine ou internationale proposé sur le marché européen.

---

<sup>15</sup> [Commerce des services commerciaux - Faits saillants de l'évolution en 2011 : aperçu général, OMC](#)

Les grandes sociétés d'origine américaine contrôlent le marché de la distribution internationale du cinéma depuis des décennies, ce qui leur donne donc un avantage concurrentiel et favorise l'exportation de leurs œuvres audiovisuelles. L'avènement de la convergence leur permettra probablement d'exploiter les économies d'échelle dans une mesure sans précédent. Par conséquent, outre le soutien à accorder aux investissements en matière de contenu, il est indispensable d'appuyer le développement et le renforcement de plateformes de distribution des médias à l'échelon national et européen.

L'UER souhaite également évoquer un autre risque bien précis, lié au contrôle exercé par des firmes non européennes sur les plateformes de contenu. Le public européen pourrait avoir davantage de difficulté à accéder au contenu européen, ce qui pourrait réduire la diversité du contenu et des actualités produits. L'avènement de la convergence rend de plus en plus indispensables des mesures garantissant spécifiquement au public européen un accès large, facilité et universel.

### **Les nouveaux services audiovisuels sur les marchés en pleine convergence**

Le cadre réglementaire doit permettre l'instauration de partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour que les sociétés européennes soient en mesure de se battre à armes égales avec leurs concurrentes américaines. Il conviendrait d'appliquer la réglementation nationale et européenne en matière de concurrence dans une telle optique. Il existe quelques exemples de collaborations réussies dans ce domaine, à savoir la co-entreprise YouView au Royaume-Uni et, en Belgique (Flandres), l'application pilote Stievie pour iPhone et iPad (transmission en direct et en différé d'émissions de télévision diffusées au cours des 36 heures précédentes).

Toutefois, il est préoccupant de constater que d'autres projets potentiellement bénéfiques pour les consommateurs européens se sont heurtés à l'application du droit national et/ou européen de la concurrence, laissant les conglomérats américains s'emparer de la place laissée vacante. Comme l'a déjà prouvé le marché des moteurs de recherche, l'association entre la "prime au premier entrant" et l'accès à des sources globales de financement ne tardera pas à lever des barrières insurmontables à l'entrée d'opérateurs européens dans ce secteur.

De surcroît, des restrictions indues auxquelles sont soumises les MSP concernant le droit d'être présents sur différentes plateformes (notamment la plateforme mobile) et d'y proposer des services spécialisés risquent d'étouffer l'innovation et la concurrence futures entre les radiodiffuseurs (tant à l'intérieur des frontières de l'UE qu'entre cette dernière et les États-Unis), ainsi qu'entre les opérateurs de plateformes. Il est important de relever que les tests *ex ante* imposés par la réglementation sur les aides d'Etat pour déterminer la valeur publique des

services nouveaux importants des MSP doivent être appliqués et interprétés dans une approche appropriée et proportionnelle pour éviter de geler durablement l'innovation européenne dans le secteur de la radiodiffusion.

Si ces tests *ex ante* sont trop onéreux ou trop lourds, les MSP ne lanceront tout simplement pas de nouveaux services d'intérêt général, au plus grand détriment du marché et des consommateurs.

## **2. Entraves potentielles à l'accès à l'information sur les nouvelles plateformes**

*Aujourd'hui, les Européens peuvent accéder au contenu sous des formes nouvelles et plus pratiques et le potentiel d'élargissement de l'éventail des offres est énorme. Les opérateurs économiques qui contrôlent les grandes plateformes pourraient toutefois s'immiscer dans la relation entre les fournisseurs de contenu et le public en jouant un rôle de contrôleur d'accès restreignant ou faussant l'accès au contenu médiatique. De l'avis de l'UER, l'existence de tels risques exige une vraie réflexion, visant à déterminer comment renforcer les garanties politiques et réglementaires appliquées en matière d'accès aux plateformes.*

La contribution fondamentale des médias à la société, en particulier celle des MSP, vient du fait qu'ils offrent aux Européens la possibilité d'aiguiser leur esprit critique et de poser des choix éclairés propices à la participation à la sphère publique. Soutenir l'accès large, facilité et non discriminatoire des Européens à un vaste éventail de médias, dont les MSP, devrait constituer un objectif majeur lors de l'élaboration des futures interventions politiques destinées à relever le défi de la convergence à l'échelon national et européen.

Les MSP emboîtent le pas à la convergence en mettant à disposition sur une multitude de plateformes des contenus et des services numériques attrayants. Au cours de ces dix dernières années, les MSP ont renforcé leur présence en ligne et sur d'autres plateformes, qu'il s'agisse de services de vidéo de rattrapage et de streaming en direct de leurs programmes sur leurs portails Web ou de la mise à disposition de leurs services par le biais d'applications pour smartphones et tablettes. Ils ouvrent de nouveaux canaux de communication avec leur public en prenant une part active à l'élaboration de systèmes hybrides (HbbTV, MHP, YouView, etc.) et en offrant du contenu par l'intermédiaire d'appareils connectés. La coopération entre les organismes de médias et les plateformes prend un tour de plus en plus essentiel pour continuer à offrir aux Européens, sur des supports attrayants, un contenu varié de qualité.

L'UER souhaite soulever, dans le cadre du débat relatif à l'accès aux plateformes, plusieurs questions centrales susceptibles d'exiger une (certaine) intervention publique préservant l'intérêt général comme il le mérite. Avant de mettre en évidence certaines des lacunes de la législation actuelle et de proposer les

solutions réglementaires envisageables, il est indispensable de commencer par définir précisément le rôle potentiel des "plateformes" et de déterminer leur influence sur l'accès des Européens à une offre de contenus médiatiques variés et pluralistes.

## **Le rôle de contrôleur d'accès que sont susceptibles de jouer les opérateurs de plateformes et les intermédiaires numériques**

*Nous entendons la notion de "plateformes" au sens large, couvrant non seulement les réseaux techniques utilisés pour la transmission de contenus audiovisuels, mais aussi les installations complémentaires requises pour la mise à disposition de tels contenus, notamment les logiciels (par ex. les applications) et le matériel (par ex. les récepteurs de télévision connectée et autres appareils de même nature), les systèmes de navigation (par ex. les GEP) et les offres de contenus agrégés.<sup>16</sup>*

Le comportement des intermédiaires, leur rôle de contrôleur d'accès et l'influence qu'ils sont susceptibles d'exercer sur le pluralisme du contenu médiatique et l'intérêt général sont pour l'instant très peu documentés.

Une étude récemment menée par l'Institut Reuters qualifie ces intervenants d'"intermédiaires numériques" et les classe dans quatre catégories : agrégateurs d'informations, moteurs de recherche, médias sociaux et boutiques numériques.<sup>17</sup> Alors que la notion de plateforme (ou d'intermédiaire) donne à penser que ces opérateurs n'influent pas sur le contenu qu'ils distribuent, ils pourraient en réalité jouer un rôle non négligeable en matière d'accès. Non seulement leurs décisions exercent une influence directe sur la mise à disposition du contenu (ce qui en fait de vrais goulots d'étranglement), mais elles peuvent aussi influencer (en raison de la capacité éditoriale de ces opérateurs) sur la définition des priorités d'ordre politique/général, ainsi que sur l'économie d'ensemble de l'offre de contenus.

La nouvelle position de contrôleur d'accès assumée par les opérateurs de plateformes fait courir un risque particulier aux organismes de médias, qui pourraient avoir du mal à accéder aux plateformes de distribution et de commercialisation de ces opérateurs. Même dans l'éventualité où un accès de base serait garanti, le degré de priorité accordé à certains organismes de médias pourrait être très faible par rapport à des services ayant conclu des accords plus avantageux avec les opérateurs ou correspondant mieux à leur profil commercial.

La question de la collecte des données d'utilisation par les opérateurs de plateformes mérite aussi un examen attentif. De telles pratiques peuvent non seulement soulever des questions de protection des données à caractère personnel, mais aussi de partage des données d'utilisation avec toutes les parties prenantes, afin qu'elles puissent mieux desservir leur clientèle et se placer dans des conditions de concurrence équitables. Il conviendrait par exemple que les radiodiffuseurs soient informés des données collectées par des intermédiaires

---

<sup>16</sup> Les décisions prises concernant les appareils de réception ou la connectivité Internet peuvent influencer sur l'accès des Européens au contenu et constituer un fort goulot d'étranglement pour la distribution du contenu médiatique, ce qui exige d'englober les fabricants d'appareils connectés et les fournisseurs de connectivité Internet dans toute évaluation des entraves bloquant l'accès aux plateformes.

<sup>17</sup> Foster, R. (2012), *News Plurality in a Digital World*, Reuters Institute for the Study of Journalism, Université d'Oxford

concernant l'utilisation de leurs programmes et services et qu'ils puissent y avoir accès sur demande.

## **L'accès libre et généralisé aux médias de service public est un préalable à la liberté et au pluralisme des médias**

*Dans l'environnement numérique multiplateforme, l'accès aux plateformes constitue un préalable à la liberté et au pluralisme des médias, paramètres indispensables pour que les Européens puissent exercer leur liberté d'expression et d'information.*

Il faut aux consommateurs et aux fournisseurs de services de médias un accès large et simple aux plateformes (notamment les portails, les appareils connectés et les interfaces avec les utilisateurs). Les intermédiaires numériques et les opérateurs de plateformes peuvent conditionner l'accès aux contenus et aux services et menacer la liberté d'accès dans les deux sens, à savoir de l'utilisateur au fournisseur de contenu et vice versa. Dans de nombreux cas, l'influence exercée ne dépend pas uniquement de la maîtrise d'un maillon essentiel de la chaîne, mais de la position dominante que ces opérateurs pourraient exercer sur des marchés adjacents, voire d'autres segments de la chaîne des valeurs. Cette tendance est planétaire.

### **a) L'accès universel à une pluralité de services de médias**

*À l'heure actuelle, la plateforme numérique terrestre, qui offre un accès gratuit universel aux services de médias ayant vocation à informer, éduquer et divertir les Européens, contribue pour une large part au pluralisme des médias. En offrant aux Européens un accès libre et direct à ces services, la plateforme TNT contribue à renforcer la concurrence sur le marché et à élargir l'éventail de choix du consommateur, y compris dans les pays dans lesquels dominent d'autres plateformes de distribution. De surcroît, pour presque la moitié des téléspectateurs européens, les réseaux terrestres restent le mode privilégié de réception des services de télévision. Aucune autre plateforme de distribution ne pourra offrir les mêmes bienfaits sociaux, économiques et culturels dans un avenir proche. La plateforme de radiodiffusion terrestre constitue un mode optimal de distribution de contenus linéaires regardés sur de grands écrans dans un environnement stationnaire, mais elle pourrait aussi permettre de regarder la télévision sur des appareils mobiles tels que les smartphones et les tablettes, pour autant qu'ils soient équipés de syntoniseurs TV, comme c'est le cas dans certains pays (par ex. la Corée et le Japon).*

Le cœur de la mission des MSP consiste à offrir un contenu varié à tous les publics. Telle est la raison pour laquelle l'UER soutient avec détermination les modèles de distribution de contenu permettant à un nombre aussi important que possible d'Européens d'accéder à une pluralité de contenus médiatiques. Il est donc

indispensable que l'accès universel aux réseaux, aux appareils et autres plateformes soit garanti dans une mesure suffisante. Les intermédiaires numériques sont souvent de grandes et puissantes organisations actives au niveau multinational sinon mondial, ce qui rend encore plus indispensable l'adoption d'une stratégie mieux coordonnée pour garantir un accès universel et facilité au citoyen.

De surcroît, l'UER est convaincue qu'il est indispensable d'exiger des opérateurs donnant accès aux plateformes (entendues au sens large) qu'ils garantissent aux Européens la totale transparence concernant les modalités d'accès au contenu. Une telle garantie permettra aux Européens de se fier comme il se doit à ces plateformes, tout en les aidant à déterminer si certaines pratiques conditionnant l'accès pourraient remettre en cause le pluralisme, et dans quelle mesure.

*Tout cadre politique visant à garantir l'accès universel et le pluralisme de l'information devrait par conséquent préserver la concurrence et les principes de neutralité d'Internet, mais aussi contenir des mesures garantissant concrètement l'accès aux services de médias sur toutes les grandes plateformes. Il faudrait aussi que ce cadre prévoie un degré suffisamment élevé de transparence et de supervision des pratiques en matière d'accès et octroie aux autorités réglementaires des pouvoirs d'intervention efficaces dans les cas où les pratiques des opérateurs de plateformes constituent une menace pour la diversité.<sup>18</sup>*

## **b) La trouvabilité des services de médias à valeur publique**

*Les règles de proéminence ont pour objectif de veiller à ce qu'un nombre aussi élevé que possible d'Européens puisse facilement accéder aux services de médias à valeur publique. À l'heure actuelle, les règles nationales relatives à la proéminence ou à la trouvabilité (must be found) garantissent la visibilité de l'offre de service public sur les principales plateformes de distribution de la télévision et de la radio<sup>19</sup> et contribuent à faire en sorte que la majorité des citoyens aient accès aux contenus médiatiques à valeur publique.*

Étant donné que les intermédiaires numériques jouent un rôle de plus en plus important en matière de sélection du contenu et de l'information et exercent une influence croissante sur les consommateurs, les décisions qu'ils prennent et la façon dont sont conçues leurs plateformes influent sur la possibilité de trouver le contenu à valeur publique ou le contenu remplissant une fonction particulière dans la société démocratique. La convergence risque de remettre en question les mécanismes de proéminence actuels qui pourraient ne pas remplir les objectifs de politique publique pour lesquels ils ont été conçus à l'origine.

---

<sup>18</sup> Voir également Foster, R. (2012) *News Plurality in a Digital World*, Reuters Institute for the Study of Journalism, Université d'Oxford

<sup>19</sup> Le mécanisme en vigueur au Royaume-Uni couvre les chaînes de service public. Voir l'article 310, paragraphes 1) et 2) de la loi sur les communications (Communications Act) de 2003

*La forte détermination des MSP à rester à la pointe de l'évolution technologique contribue bien évidemment à garantir au contenu à valeur publique une place privilégiée sur un grand nombre de plateformes d'accès, mais l'UER préconise néanmoins qu'une approche appropriée en matière de prééminence devrait également être un élément clé de n'importe quel cadre politique lié à l'accès aux plateformes.*

Il est également vrai que le recours à des normes ouvertes telles que la HbbTV pourrait amoindrir les problèmes d'accès ou réduire leur fréquence (pour autant qu'elles soient adoptées par les réseaux et sur les appareils). En dépit du lien existant entre l'accès et la normalisation/l'interopérabilité, il est important d'établir une distinction entre ces deux questions.

### 3. Questions réglementaires liées à l'accès à l'information sur les nouvelles plateformes

La réglementation actuelle prévoit certaines garanties *ex ante*, telles que (ne serait-ce que sous une forme rudimentaire) les principes de neutralité du réseau pour l'Internet ouvert et les règles d'accès et de must carry pour les réseaux gérés (par ex. la TV par câble et la TV sur IP). L'absence de garanties en matière d'accès aux plateformes de contenu (voir ci-dessous une proposition de définition de ce terme) et de possibilité de trouver le contenu sur les interfaces utilisateur est toutefois frappante.

Le *tableau 1* donne un aperçu de la situation réglementaire actuelle

Tableau 1 : Aspects réglementaires des questions relatives à l'accès

Les questions d'accès peuvent se poser dans les domaines suivants :	s'appuient sur les éléments suivants en matière de concurrence	s'appuient sur les éléments suivants en matière de liberté et pluralisme des médias
Internet ouvert	les principes de neutralité d'Internet	
Réseaux gérés par ex. TV par câble et TV sur IP	les règles en matière d'accès (directive "accès" de l'UE et législation nationale des télécommunications)	les règles de "must carry" (directive "service universel" de l'UE et législation nationale sur les médias)

Plateformes de contenu, intermédiaires numériques	le droit général de la concurrence	aucune réglementation (toutefois voir la réglementation allemande sur l'accès aux interfaces utilisateur sur les plateformes figurant dans la RfStV)
Trouvabilité/ Possibilité de trouver le contenu sur les interfaces utilisateur, GEP, systèmes de navigation, portails, etc.	le droit général de la concurrence	aucune réglementation (toutefois voir la réglementation britannique relative à une prééminence appropriée des chaînes de service public sur les GEP)

Le tableau ci-dessus présente la situation juridique actuelle telle que l'UER en a connaissance.

Tout donne à penser que nous ne pourrions pas faire l'économie de garanties *ex ante* en matière d'infrastructure et de passerelles de distribution de contenu. La concentration et l'intégration verticale du marché, qui permettent à certaines sociétés d'associer l'offre de contenu à celle de services techniques ou l'offre de plateformes de contenu à des services de médias/de contenu et/ou à la mise à disposition d'une infrastructure technique ne font que souligner l'importance de telles garanties.

Comme indiqué ci-dessus, l'accès aux plateformes, préalable à la liberté et au pluralisme des médias dans l'environnement numérique multiplateforme d'aujourd'hui, joue un rôle fondamental dans l'exercice de la liberté d'expression et d'information des Européens. Il n'est pas judicieux d'aborder les questions d'accès uniquement sous l'angle de la réglementation garantissant la concurrence en raison du lien étroit existant entre accès aux plateformes et liberté et pluralisme des médias, ou plus généralement liberté d'expression et d'information.

La liberté et le pluralisme des médias occupant une place centrale dans le cadre constitutionnel européen, l'accès aux plateformes/passerelles de distribution de contenu ne doit pas être uniquement envisagé sous l'angle du droit de la concurrence.

La réglementation en matière de concurrence (générale ou sectorielle, à l'instar des directives UE appliquées au secteur des télécommunications), qui vise à éviter les distorsions de concurrence importantes sur le marché, sert un objectif différent

de celui poursuivi par la législation sur les médias. Elle veille à ce que les sociétés prises individuellement ne puissent abuser d'une position dominante sur le marché et à ce que l'acquisition ou la fusion de plusieurs sociétés ne les place dans une telle position. Elle ne bloque toutefois pas le développement organique de sociétés qui, avec ou sans intégration verticale, réussissent à jouer le rôle de contrôleur d'accès.

De surcroît, le droit général de la concurrence ne s'applique qu'à posteriori et sa mise en œuvre sur les marchés émergents est souvent le fruit de procédures complexes, à l'issue incertaine. L'application au marché des plateformes en proie à la convergence de certaines règles générales en matière de concurrence peut, dans certains cas, contribuer à ouvrir le marché, tout en n'offrant pas les garanties requises pour assurer le bon fonctionnement d'un système de médias remplissant le rôle démocratique, social et culturel qui lui revient.

### **La nécessité de disposer de garanties réglementaires *ex ante***

L'UER juge nécessaires un renforcement et un élargissement des garanties *ex ante* dans les domaines suivants :

#### ***a)Préserver l'Internet ouvert grâce à des règles garantissant efficacement la neutralité d'Internet***

*Internet jouant un rôle d'importance croissante dans la diffusion des actualités et de l'information, il devient crucial d'appliquer des règles garantissant efficacement sa neutralité. Le contenu audiovisuel, important vecteur socioculturel, est de plus en plus fréquemment concerné.*

*Dans un environnement médiatique caractérisé par la convergence, il est probable qu'une large part des contenus non linéaires des offres hybrides sera distribuée sur l'Internet ouvert. Les principes garantissant la neutralité d'Internet constituent donc un instrument fondamental pour préserver la liberté d'expression et d'information.*

En mettant en œuvre des outils de gestion du trafic spécifiques, les opérateurs de réseaux offrant la connectivité Internet peuvent filtrer le trafic des données destinées à l'utilisateur final, exposant ainsi les internautes au risque de ne plus avoir intégralement accès à tout l'éventail des informations disponibles, ni au contenu de qualité de leur choix. Comme l'a reconnu l'ORECE l'année dernière, il va de soi que les opérateurs de réseaux, qu'ils soient passés par un processus d'intégration verticale ou non, ont intérêt à pratiquer une différenciation en matière de trafic Internet.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Rapport de l'ORECE intitulé : Report on differentiation practices and related competition issues in the scope of Net Neutrality (différenciation et concurrence), contenu en ligne, BoR (12) 132, 26.11.2012

L'UER plaide donc en faveur d'un cadre réglementaire solide pour la neutralité d'Internet, aux niveaux européen et national. En effet, l'ouverture et le caractère non discriminatoire d'Internet développent l'innovation et l'efficacité économique, tout en préservant la liberté et le pluralisme des médias.

Il faudra intégrer dans le cadre réglementaire les garanties requises pour préserver le caractère ouvert et non discriminatoire d'Internet et défendre sa valeur de service public. En règle générale, les fournisseurs de communications électroniques ne devraient pas être autorisés à pratiquer une gestion du trafic susceptible de bloquer, limiter ou dégrader les services de distribution de contenu. Il conviendrait de limiter les exceptions autorisées à des circonstances exceptionnelles et clairement définies, comme le prévoit par exemple la loi néerlandaise sur la neutralité d'Internet,<sup>21</sup> en limitant au strict nécessaire les mesures consenties :

- respecter une exigence légale ou une décision de justice ;
- restreindre la transmission de communications non sollicitées (avec le consentement préalable de l'utilisateur) ;
- préserver l'intégrité du réseau ou
- réduire au minimum de façon non discriminatoire et vérifiable les effets d'une congestion du réseau (pour autant que les types de trafic équivalents fassent l'objet d'un traitement identique).

Le principe de non-discrimination doit être respecté si l'on veut empêcher les fournisseurs de privilégier leurs propres services de contenus ou applications, ou ceux de partenaires avec lesquels ils ont conclu des accords commerciaux.

En outre, il est important de veiller à ce que le développement de services ou de réseaux (tels que la TV sur IP) gérés par les fournisseurs d'accès ne porte pas préjudice à l'Internet ouvert. Non seulement la qualité des services distribués sur l'Internet ouvert ne devrait pas diminuer, mais il faut que la capacité disponible sur ce dernier continue à évoluer de façon dynamique. La définition de minima en matière de qualité de service constituerait un instrument utile dans ce contexte.

### ***b) Règles de must-carry pour les réseaux gérés (télévision par câble et télévision sur IP)***

A la différence de l'Internet ouvert, qui repose sur le "principe du "meilleur effort" ou best effort", la qualité de service est garantie pour (certains) services distribués sur des "réseaux gérés" (également qualifiés de "services spécialisés"). L'exemple le plus fréquemment cité est celui des réseaux de télévision par câble, mais les

---

<sup>21</sup> Article 7.4a de la loi sur les télécommunications, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013

services de télévision sur IP des réseaux à large bande relèvent de la même catégorie.

Pour garantir aux téléspectateurs et aux auditeurs l'accès à une offre pluraliste et riche de services de radio et de télévision, en particulier les services revêtant une valeur particulière pour la société, les États membres ont soumis à des obligations de must carry les opérateurs de télévision par câble et les réseaux de même nature utilisés pour la distribution de services de radio et de télévision. L'article 31 de la directive "service universel" de l'UE autorise les États membres à imposer ce type d'obligation (au bénéfice des chaînes ou des services de radio et de télévision spécifiés, ainsi que des services complémentaires) aux opérateurs de réseaux constituant pour un nombre significatif de leurs utilisateurs le mode de réception principal d'émissions de radio ou de télévision.

Les règles relatives à l'accès aux réseaux/services de télécommunications figurant dans la directive "accès" de l'UE ont vocation à préserver *la concurrence sur le marché des télécommunications*, tandis que l'objectif des règles de must carry est, pour sa part, de garantir *l'accès des Européens au contenu d'intérêt général* revêtant une valeur particulière pour la société. Il est donc logique que les règles nationales de must carry figurent normalement dans la législation sur les médias. Puisqu'elles imposent des obligations aux opérateurs de réseaux, elles sont néanmoins mentionnées dans le paquet télécom de l'UE.

*Il est important que les États membres conservent la faculté d'appliquer, le cas échéant, des règles de must carry aux réseaux gérés, notamment les réseaux de télévision par câble et de télévision sur IP.*

*En ce qui concerne la TV connectée, il est aussi important de veiller à ce que les obligations de must carry couvrent, à titre de service complémentaire, le signal de TV hybride, qui forme partie intégrante du signal de radiodiffusion et permet aux téléspectateurs d'entrer en interaction avec le programme et d'accéder à du contenu complémentaire disponible à la demande.*

*L'article 31 de la directive "service universel" de l'UE limite actuellement les règles nationales de must carry aux services de médias audiovisuels linéaires uniquement. Cette restriction n'est plus adaptée dans un monde caractérisé par la convergence des services linéaires et non linéaires. Il sera donc nécessaire d'élargir cette disposition pour permettre aux États membres d'inclure la transmission des services de médias audiovisuels non linéaires dans les règles de must carry.*

### ***c) Règles en matière d'accès aux installations techniques***

Il est indispensable de garantir un accès équitable, raisonnable et non discriminatoire aux installations techniques essentielles pour la distribution des services de médias audiovisuels. Les règles en matière d'accès figurant aux articles 6 (systèmes d'accès conditionnel) et 5, paragraphe 1, alinéa b de la directive "accès" de l'UE (API et GEP), prises en conjonction avec l'annexe I, ont

offre une garantie importante aux services de radio et de télévision numériques. Ces dispositions, qui garantissent aux États membres et aux autorités de réglementation nationales les compétences requises pour intervenir lorsqu'un problème se pose, ont joué un rôle utile ayant permis d'éviter la survenue de certains problèmes.

*Instaurées à l'époque de l'ancienne directive "Télévision sans frontières", elles ne mentionnent toutefois que "les services de télévision et de radio numériques" et ne semblent pas couvrir (tout au moins explicitement) les services à la demande. Elles n'englobent donc pas tous les services de médias audiovisuels au sens où l'entend la directive SMA. Comme il est important que les règles en matière d'accès gardent toute leur efficacité dans le monde en ligne caractérisé par la convergence, il conviendra de préciser à un stade ou un autre qu'elles couvrent les installations techniques requises tant par les services de médias audiovisuels linéaires que par les services non linéaires. De surcroît, il convient également de les appliquer de façon technologiquement neutre.*

Il ne faut pas oublier que les règles susmentionnées de la directive "accès" s'appliquent aux installations techniques, mais pas aux passerelles de distribution de contenu en tant que telles. Seuls les aspects techniques des GEP sont donc concernés par ces mesures, et non tout ce qui relève du contenu, comme le précise explicitement l'article 6, paragraphe 4 de la directive "accès", qui déclare que cette disposition s'applique sans préjudice de la possibilité laissée aux États membres d'imposer des obligations en rapport avec la présentation des guides électroniques de programmes et des outils de présentation et de navigation similaires.

Il est indispensable d'établir une distinction claire entre les aspects relevant des télécommunications et les aspects relevant des médias, ainsi qu'entre les réseaux/services de télécommunications et les plateformes/passerelles de distribution de contenu. La directive "accès" ne peut jouer qu'un rôle limité pour garantir l'accès aux nouvelles passerelles de distribution de contenu et ne peut résoudre les questions d'accès aux passerelles de distribution de contenu relevant de la législation sur les médias. Cette distinction est également requise en raison du fait que les objectifs réglementaires poursuivis sont différents (concurrence sur le marché des télécommunications, d'une part, et liberté et pluralisme des médias, de l'autre).

C'est donc avant tout la législation sur les médias qui doit venir combler, le cas échéant, les lacunes réglementaires en matière d'accès aux passerelles de distribution de contenu.

## ***d) Garanties d'accès aux plateformes/passerelles de distribution de contenu***

Alors que la réglementation appliquée à l'Internet ouvert et aux réseaux gérés concerne le fonctionnement de l'infrastructure technique des réseaux et des services de transmission, les plateformes/passerelles de diffusion de contenu se situent à l'intersection des services de médias audiovisuels et des services de transmission.

Il s'agit notamment des plateformes regroupant le contenu (linéaire et/ou non linéaire) de plusieurs fournisseurs de services de médias différents (par exemple les portails de contenu interactif proposés par les fabricants de récepteurs de télévision connectée), de "media-players" ou interfaces permettant d'accéder à des services de radio et/ou de télévision de rattrapage sur des appareils connectés, des boutiques numériques de type iTunes et des services tels que Google TV, Netflix, etc.

### **Notion de plateforme/passerelle de distribution de contenu**

Lorsque se pose la question de l'accès aux plateformes/passerelles de distribution de contenu et de la visibilité du "contenu d'intérêt général", il est bien sûr indispensable d'avoir une idée précise du type de plateformes et de passerelles de distribution de contenu concernées.

L'UER considère qu'il ne serait pas judicieux de lier les initiatives futures dans ce domaine aux récepteurs de télévision connectée, ni à un quelconque appareil particulier. Les récepteurs de télévision connectée partagent le marché des appareils connectés avec d'autres appareils, par exemple les tablettes, de plus en plus fréquemment utilisées pour la consommation médiatique, tout comme les smartphones, qui peuvent servir à regarder la télévision.

Il conviendra donc d'adapter la réglementation future à l'environnement multiplateforme et multi appareil et de l'appliquer de façon technologiquement neutre et adaptée à l'évolution future. Idéalement, il faudrait qu'elle englobe toutes les plateformes importantes offrant au public l'accès à des services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires. Un tel critère devrait s'appliquer non seulement aux nouvelles dispositions législatives, mais aussi à l'autorégulation et à la corégulation.

À cette fin, toute définition d'un opérateur de plateforme/passerelle de diffusion de contenu devrait viser à couvrir les opérateurs :

- qui sélectionnent le contenu, les services et les applications proposées ou mises à disposition sur une plateforme donnée et/ou
- qui contrôlent l'interface utilisateur ou les conditions d'accès par le public.<sup>22</sup>

*Conformément au critère retenu pour les obligations de must-carry figurant à l'article 31 (et au considérant 44) de la directive "service universel" de l'UE, les règles garantissant la possibilité de trouver (ou les règles relatives à la prééminence) ne devraient s'appliquer qu'aux plateformes/passerelles importantes, c.-à-d. à celles qui permettent à un nombre important d'utilisateurs d'accéder à du contenu audiovisuel.*

<sup>22</sup> Voir également la définition proposée par Communications Chambers dans l'étude concernant la prééminence des MSP dans un paysage médiatique caractérisé par la convergence (voir la note de bas de page 24 ci-dessous), p. 36 : "Serait considérées comme des passerelles de distribution de contenu importantes les passerelles dépassant certains seuils et sélectionnant, rassemblant et organisant le contenu mis à disposition par un éventail de fournisseurs différents sous la forme de chaînes, d'applications ou de catalogues de programmes." (traduction UER)

La législation sur les médias et la législation sur les télécommunications remplissant une fonction différente, l'accès à ces plateformes/passerelles de distribution de contenu n'est pour l'heure pas couvert par les règles en matière d'accès figurant dans le paquet télécom. Les règles organisant l'accès aux plateformes/passerelles de diffusion de contenu importantes dans un environnement médiatique caractérisé par la convergence devraient, avant tout, servir le droit des Européens à l'information et développer, non seulement la concurrence sur le marché, mais aussi la liberté et le pluralisme des médias. La législation sur les médias semble donc constituer la meilleure solution pour traiter des questions d'accès.

Comme le montre le tableau 1, ni les règles visant à garantir un accès équitable, raisonnable et non discriminatoire aux réseaux/services de télécommunications relevant de la législation sur les télécommunications, ni les règles de must carry appliquées aux services de radiodiffusion offerts par les réseaux de télévision par câble et réseaux similaires ne couvrent l'accès aux nouvelles plateformes de contenu (notamment les portails, les interfaces utilisateur et les autres passerelles que contrôlent les intermédiaires).

En d'autres termes, il existe des garanties réglementaires assurant l'accès à l'infrastructure réseau, instaurées dans l'intérêt de préserver la concurrence sur le marché des télécommunications, mais il n'existe pas de garanties dans le cas de l'accès aux plateformes de contenu pour préserver l'accès à l'information et le pluralisme des médias. Une telle asymétrie réglementaire paraît difficilement justifiable.

*Étant donné l'importance que revêtent les services audiovisuels (radio, télévision et nouveaux médias) dans la formation de l'opinion publique dans une société démocratique, il est nécessaire d'instaurer des garanties réglementaires visant à préserver l'accès aux plateformes et aux passerelles de diffusion de contenu, ainsi que le pluralisme de ce dernier. L'existence d'obligations en matière d'accès donnerait aussi aux autorités de réglementation un fondement leur permettant de détecter les problèmes se manifestant sur le marché et de les régler rapidement, par exemple en détectant à un stade précoce les pratiques d'exclusion d'un opérateur.*

C'est d'autant plus significatif que les plateformes/passerelles de distribution de contenu revêtent une importance croissante dans un environnement médiatique caractérisé par la convergence pour permettre une consommation d'une offre intégrée de contenu linéaire et non-linéaire.

## ***e) Possibilité de trouver les services sur les interfaces utilisateur (proéminence appropriée)***

*Il ne suffit pas que les services de médias soient disponibles sur les plateformes de contenu, il faut aussi que les utilisateurs soient en mesure de les trouver. La réglementation doit donc non seulement porter sur l'accès aux plateformes/passerelles de distribution de contenu, mais aussi sur la possibilité de trouver les services de médias sur les interfaces utilisateur, en particulier les services publics revêtant une valeur particulière pour la société.*

Certains États membres ont adopté à l'échelon national des dispositions susceptibles de servir de source d'inspiration (par exemple l'Allemagne, qui dispose de règles garantissant l'accès non discriminatoire aux interfaces utilisateur sur les plateformes de radiodiffusion/télémedias et le Royaume-Uni, où il existe des règles relatives à la proéminence appropriée des chaînes de service public sur les GEP). Les États membres doivent conserver la faculté d'étoffer ces dispositions et de les adapter à l'environnement médiatique caractérisé par la convergence.

Dans un tel environnement, le principal goulot d'étranglement n'est pas nécessairement la pénurie de capacité de transmission. L'interface par l'intermédiaire de laquelle les utilisateurs trouvent leurs émissions préférées est en train de devenir un goulot d'étranglement de plus en plus important, car l'attention des utilisateurs est limitée, tout comme l'espace disponible sur la page d'accueil de n'importe quelle interface utilisateur, portail, guide de programmes, etc. En outre, les utilisateurs, entraînés par la convergence des médias et les appareils connectés, dépendront dans une mesure croissante des interfaces, portails, guides, moteurs de recherche, etc. pour trouver le contenu auquel ils souhaitent accéder.

Comme l'a déclaré Mme Petra Kammerevert, Rapporteur du Parlement européen chargée du rapport sur la télévision connectée, dans son exposé des motifs : "*La garantie de la possibilité de trouver des offres et de leur accessibilité deviendra une question essentielle pour la protection du pluralisme.*"<sup>23</sup>

Étant donné le peu d'espace disponible, il est impossible d'assurer à tous les services de contenu un traitement égal au sens strict du terme et il est nécessaire d'appliquer un classement ou un ordre de priorité quel qu'il soit. Tout le monde ne peut pas être aux premiers rangs, et la notion de neutralité ne peut pas pleinement s'appliquer dans un tel contexte.

*Dans une telle situation, les Européens peuvent légitimement s'attendre à ce que les services de programmes revêtant une valeur particulière, et reconnue, pour la société (que ce soit pour des raisons démocratiques, sociales ou culturelles) bénéficient d'une proéminence adéquate sur les plateformes de contenu et les interfaces utilisateur,*

---

<sup>23</sup> Rapport sur la télévision connectée, A7-0212/2013, Commission de la culture et de l'éducation, 10.6.2013 p.15

*devenant ainsi "faciles à trouver". Il faut empêcher les contrôleurs d'accès d'exercer une influence induite sur le choix des consommateurs et de "rediriger" ces derniers pour des raisons purement commerciales. Les services de contenus revêtant une importance particulière pour la société doivent donc figurer en bonne place et être facilement accessibles sur toutes les grandes plateformes de contenu.*

L'étude intitulée "PSB Prominence in a Converged Media World", récemment menée par Communications Chambers pour la BBC, donne des éléments d'information plaçant de toute évidence en faveur de l'établissement de garanties réglementaires.<sup>24</sup>

*La réglementation garantissant la possibilité de trouver le contenu de service public peut être considérée comme le prolongement logique des règles de must carry dans l'environnement numérique et convergent. A l'instar des règles de must carry, il faut que les États membres conservent la faculté de définir les services susceptibles de bénéficier de règles de "must be found" (obligation de pouvoir être trouvé).<sup>25</sup>*

À cet égard, l'UER souhaite aussi attirer l'attention sur les conclusions auxquelles arrive le Parlement européen dans le rapport sur la télévision connectée qu'il a adopté le 4 juillet 2013. Ce rapport invite la Commission à réfléchir à la façon de rendre plus faciles à trouver les fournisseurs de contenu auxquels les États membres ont conféré une mission de radiodiffusion publique ou qui apportent une contribution à la promotion d'objectifs d'intérêt général, ou qui s'engagent volontairement de manière durable et vérifiable à respecter, dans l'intérêt public, des obligations de qualité et d'indépendance de l'information, ainsi que de promotion de la diversité des opinions.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Voir : <http://www.bbc.co.uk/blogs/aboutthebbc/posts/Ensuring-prominence-for-public-service-content-as-media-converges>

<sup>25</sup> L'article 6, paragraphe 4, de la directive "accès" de l'UE reconnaît que les règles en matière de télécommunications sont appliquées "sans préjudice de la possibilité laissée aux États membres d'imposer des obligations en rapport avec la présentation des guides électroniques de programmes et des outils de présentation et de navigation similaires". Dans le cadre réglementaire actuel, les États membres sont entièrement libres d'adopter des mesures visant à garantir que le contenu revêtant une valeur particulière pour la société bénéficiera du degré de priorité requis. Une telle mesure ne doit pas seulement s'appliquer aux guides électroniques de programmes pour la télévision numérique, mais aussi aux plateformes de contenu et aux interfaces utilisateur dans un environnement médiatique convergent.

<sup>26</sup> Paragraphe 20 du rapport du Parlement européen sur la télévision connectée, adopté en plénière le 4 juillet 2013