

Collège d'Avis
Avis n° 2/98

Objet: Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information et les implications pour la réglementation (COM(97)623 final)

Le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique a pris connaissance du Livre vert de la Commission européenne sur la convergence. Il a décidé de prendre l'initiative de remettre un avis sur son contenu. Cet avis, adopté à l'unanimité des membres présents, reflète les différents courants professionnels et politiques en Communauté française de Belgique.

La perception européenne des enjeux

Le Livre vert de la Commission européenne sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information et les implications pour la réglementation s'inscrit dans l'objectif d'améliorer l'environnement des entreprises, une des priorités dévolues au Plan d'action évolutif pour la société de l'information.

Le Livre vert prétend d'emblée se limiter aux infrastructures, pour aborder ensuite les services par le biais de l'accès. Un deuxième effet d'étranglement réside dans le choix de porter l'attention essentiellement sur les barrières réglementaires. Ces approches sont restrictives aux yeux du Collège.

Le Collège d'avis ne partage pas la démarche suivie par la Commission : au constat d'une évolution technologique et à l'énoncé de ses implications potentielles pour l'Europe et principalement pour les entreprises, en est déduite la nécessité d'élaborer un cadre réglementaire unique et approprié. La raison invoquée par les experts est d'éviter que le développement des marchés considérés ne soit entravé par des obstacles, notamment de nature législative.

Les présupposés des experts européens peuvent être résumés par trois dominantes aux effets convergents :

- le soutien aux logiques économiques, particulièrement celles qui ont trait à la structure et à la rentabilité des marchés ;
- une volonté d'harmonisation des mesures nationales dans une perspective concurrentielle ;
- une option de normalisation au départ d'une approche « infrastructurelle » des télécommunications (c'est-à-dire une approche qui considère les télécommunications comme une infrastructure « universelle » et non comme un secteur ou un service parmi d'autres).

L'internationalisation des secteurs concernés est traitée en terme de globalisation, entendu comme une forme particulière d'uniformisation (uniformisation du comportement des acteurs, tension vers un marché unique, interchangeabilité des contenus transportés,...).

La définition de la régulation qui en émane répond à ces traits dominants.

Le Collège estime nécessaire de partir des situations réelles

Le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel s'interroge sur la notion de convergence qui ne correspond à aucune réalité aujourd'hui et sur les critères retenus pour la définir. Compris dans le sens donné par le Livre vert, il en émane une force d'attraction a priori vers le secteur des télécommunications. Le Collège ne saurait accréditer une telle démarche.

Le Collège estime qu'il est indispensable de choisir comme point de départ des analyses et des constats, les situations réelles des Etats membres en terme de populations concernées, de structures de décision et de marchés. Le critère des populations (accès aux services, respect de leur diversité culturelle et linguistique, respect de la vie privée,...) devrait être le premier, et en tout état de cause ne pas être gommé au bénéfice de logiques sectorielles particulières ou de celles de quelques grands groupes d'entreprises.

Une vision prospective s'impose. Celle-ci a toutefois intérêt à asseoir sa crédibilité sur les besoins des populations et sur la définition claire et délibérée d'objectifs culturels, sociaux et économiques. Le Livre vert ne propose aucune réflexion ou discussion sur les objectifs qu'il poursuit, particulièrement en matière culturelle, ce que regrette vivement le Collège d'avis.

Si les objectifs de la Commission sont de renforcer la compétitivité mondiale de l'Europe tout en préservant la diversité et les spécificités culturelles (sans lesquelles le développement des services numériques serait limité, y compris en termes d'emplois), le Collège est d'avis que l'allègement, voire la suppression, des barrières réglementaires ne constitue pas la bonne réponse. Des « contraintes » réglementaires sont indispensables pour assurer simultanément la réalisation d'objectifs d'intérêt général et le développement économique, de responsabilité publique. Elles sont acceptées et souhaitées par les sociétés et groupes privés à la recherche de règles du jeu stabilisées.

Le Collège d'avis rejette la prédominance de l'approche « technologie de l'information », peu réglementée, et son extension aux secteurs des télécommunications ou des médias, envisagée par la Commission. Cette approche lui évite toute réflexion multisectorielle et lui permet de préjuger d'une dominance « naturelle » d'un secteur ainsi conçu sur ce qu'il transporte.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité est d'application. Il appartient aux Etats de mettre en œuvre les normes européennes et le Protocole sur la radiodiffusion de service public adopté au Sommet d'Amsterdam. Il leur appartient de veiller à conserver un équilibre entre le libre jeu du marché et l'existence d'un service public et d'assurer le respect du pluralisme. L'égalisation ou non des niveaux de contrainte des opérateurs et la prise en compte des situations objectives des différentes catégories d'acteurs présents sur leur territoire ressortent également de leur compétence.

La grande diversité des voies nationales est une richesse, comme l'est la diversité culturelle et linguistique. Celles-ci ne sauraient être ramenées aux seules logiques et pratiques des grands pays.

L'Europe est constituée de petits et moyens marchés dont les effets de dépendance externe sont déjà préoccupants. Il ne s'agit pas de les aggraver encore.

Le Collège d'avis estime que la prise en compte de la réalité institutionnelle des Etats membres et de la structure de décision économique est au moins aussi importante que la définition de nouveaux modes d'approche de systèmes qui se complexifient.

Le Collège veut préserver la multiplicité des compétences, caractéristiques de notre Etat fédéral

Il est parfois reproché aux pays à structure fédérale de présenter des obstacles institutionnels et juridiques particuliers. Le Collège d'avis estime que la structure de décision prévalant en Belgique, ses différents niveaux de pouvoir et la multiplicité des acteurs ne sont pas incompatibles avec le développement des technologies, des marchés et des usages. Toute structure fédérale institutionnalise des oppositions, qui existent de manière moins visible dans des structures unitaires, par le fait même des répartitions et des partages des compétences qui la caractérisent. Elle met ainsi en évidence les difficultés présentes dans tous les Etats.

En Belgique, il y a quelques années, les infrastructures et les aspects techniques relevaient de la compétence fédérale et le contenu de la compétence communautaire en matière de radiodiffusion. Cette situation a été modifiée suite à différents arrêts de la Cour d'arbitrage qui ont donné aux Communautés un pouvoir de réglementation technique pour assurer une plus grande efficacité dans la gestion du secteur, laissant au fédéral un pouvoir général de police des ondes. La ligne de partage des compétences ne suit donc pas strictement celle entre les télécommunications et la radiodiffusion. Toutes les entités fédérées sont concernées, d'une manière ou d'une autre, par des aspects de ces deux segments.

Les nouveaux services interactifs étant empreints de la multiplicité des compétences, le Collège d'avis pense qu'il faudrait tirer profit de la répartition institutionnelle des compétences et stimuler la coordination et la coopération entre les différentes autorités. Cette solution permettrait dès aujourd'hui d'encadrer le secteur de la manière la plus satisfaisante tout en évitant de créer une autorité nouvelle. Un des grands avantages de cette option du Collège est d'utiliser au mieux les ressources existantes, le fruit de leurs expériences et la diversité de leurs objectifs.

Le Collège propose des éléments de réponse réglementaire et régulateur

Sur le plan réglementaire, le Collège d'avis s'oppose à l'option trois du Livre vert de la Commission européenne sur la convergence qui vise à créer un encadrement unique couvrant l'ensemble des secteurs. Le Collège est favorable, dans une vision dynamique, au maintien de structures de décision actuelles, conformément à l'option un du Livre vert.

La réglementation de systèmes complexes doit combiner des dispositions sectorielles et des processus d'organisation intersectorielle : les premiers devraient rester de la compétence de ceux qui les exercent actuellement (le critère pertinent de répartition des compétences étant, aux yeux du Collège, la distinction entre communication publique et correspondance privée), les seconds relever de mécanismes de concertation entre ceux-ci.

Sur le plan de la régulation, les mesures réglementaires – portant sur la sauvegarde du pluralisme, les mécanismes de concentration économique, la structure du marché, l'accès, le droit de propriété intellectuelle, notamment les droits d'auteur et droits voisins, la vie privée,...- doivent, selon le Collège d'avis, être modulées en fonction des métiers (production, édition, diffusion,...), des types de services (télévision à la demande, services

sur Internet...), des notions de communication publique et de correspondance privée, des structures de propriété (publiques, privées et/ou mixtes).

A partir de l'analyse conjointe de ces critères, le régulateur remplira sa fonction en prêtant attention au contexte global des systèmes dont il assure le bon fonctionnement, quelles que soient les évolutions qui les concernent. Ce rôle est donc différent de celui de la réglementation, réglementation qui doit être comprise comme un cadre juridique général renvoyant pour le caractère interprétatif aux organes de régulation autonomes et indépendants.

Le collègue conclut :

- Le Livre vert ne prend pas suffisamment en compte la spécificité du secteur audiovisuel.
- La priorité doit être donnée aux contenus par rapport aux modalités techniques de leur transport.
- Le recours à des infrastructures identiques n'entraînera nullement spontanément une uniformisation des contenus.
- Les « nouveaux services », selon l'appellation de la Commission, ne remettront en cause, ni de manière significative ni de manière immédiate, la frontière entre les secteurs.
- La multiplicité des niveaux de réglementation ne pèse pas de façon significative sur les marchés ou sur les usages. A court et à moyen terme, un effort de concertation entre les différents organes de régulation devrait permettre de bâtir un cadre réglementaire stabilisé dont les acteurs économiques ont besoin face au développement des technologies.
- La situation nouvelle ne doit pas être analysée en terme d'antagonisme entre réglementation et forces de marché. Les principes et objectifs d'intérêt général fondent la réglementation des secteurs. Dans le secteur de l'audiovisuel, au regard de ses spécificités, des correctifs doivent être apportés au libre jeu du marché. Ceci passe par le maintien d'un régime réglementaire propre aux services audiovisuels, qu'ils soient offerts par des entreprises privées ou par des organismes publics.
- Le changement des règles du jeu aujourd'hui dans un contexte incertain en matière de développement, de réalité et de mise sur les marchés des « nouveaux services » est non congruent. Il peut aboutir à créer des problèmes juridiques, préjudiciables aux services dans leur conception technique actuelle et à leurs opérateurs, sans répondre ou correspondre aux caractéristiques encore largement inconnues de ces « nouveaux services ».
- La richesse d'approches diversifiées quelles soient sectorielles ou nationales est à conserver. En la matière, l'objectif de l'action développée par la Commission européenne ne peut se limiter à la création d'un marché unique. Il convient aussi de prendre en compte la diversité culturelle de l'Union, diversité qui est d'ailleurs l'un des principaux avantages compétitifs des opérateurs européens.