

Colloque ICUST
12-14 juin 2001
Usages et Utilisateurs d'Internet

LA TELEVISION INTERACTIVE: LES ENJEUX DE LA REGULATION

Michel Fansten
Chef du Service des Etudes au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

Que les organisateurs de l'ICUST aient choisi d'inscrire ma communication sur la télévision interactive dans le cadre de la séance consacrée aux usages et aux utilisateurs d'internet, est révélateur de l'ambiguïté qui accompagne le développement de cette nouvelle forme de télévision, et des enjeux qu'il recouvre : les nouveaux services dont il va être question doivent-ils être considérés comme appartenant à la sphère de la télévision et être à ce titre encadrés comme le sont les services de communication audiovisuelle, ou au contraire ne relèvent-ils que de la sphère des services de télécommunication, et à ce titre n'être réguler qu'en fonction des lois du marché ?

Je poserai le problème sans y répondre, en constatant toutefois que, dans la phase actuelle , ces nouveaux services restent associés à l'offre de télévision

Avec le numérique, les progrès en matière de télévision apparaissent spectaculaires : l'amélioration de la qualité de l'image et du son, une augmentation considérable des capacités de diffusion, câble, satellite ou réseaux hertziens terrestres, et l'émergence d'un éventail impressionnant de nouveaux services accessibles à partir d'un téléviseur....

Les expériences se multiplient, des projets se mettent en place, des entreprises se créent, des investisseurs investissent. Dans cette effervescence, l'interactivité est présentée comme le pôle d'innovation le plus prometteur. Pour plusieurs raisons, ou plutôt plusieurs attentes, qui se confortent les unes les autres : cette nouvelle forme de télévision, qui relance le discours déjà ancien sur « le téléspectateur actif », permet d'envisager d'utiliser le téléviseur, présent dans la quasi totalité des foyers, comme un mode privilégié d'accès à internet pour tous. Elle associe ainsi les services interactifs à une nouvelle génération de récepteurs susceptibles de prendre la succession des téléviseurs actuels.

Pourtant, je ne me placerai pas ici dans cette perspective futuriste. Quelles que soient les possibilités ouvertes, l'offre qui sera finalement proposée au public sera en effet inévitablement différente de ce que l'on peut imaginer aujourd'hui, sous l'effet conjugué des sélections opérées par les usagers en fonction de leurs besoins et par les entreprises en fonction de leurs intérêts.

C'est ce processus que je voudrais essayer de cerner, en me plaçant du point de vue du régulateur, c'est à dire en évaluant l'offre nouvelle par rapport à deux exigences :

- La première, d'ordre économique, se réfère au bon fonctionnement du marché. Elle concerne les risques d'abus de position dominante, et les barrières éventuelles à l'entrée de nouveaux acteurs.
- La seconde concerne aussi les risques d'abus de position dominante, mais elle n'est pas d'ordre économique. Elle porte sur les contenus. Elle vise à garantir le pluralisme des acteurs et la diversité de l'offre.

Ces deux exigences ne sont pas de même nature.

Nous savons aussi depuis longtemps, notamment depuis les travaux de Hotelling dans les années 20, qu'elles ne sont pas spontanément compatibles. La pression de la concurrence pousse à la standardisation des produits, et la pente naturelle du marché pousse à la concentration. Inversement, introduire des règles visant à préserver la diversité des identités culturelles dans un marché international de plus en plus ouvert, comme le fait l'Union européenne à travers sa directive « télévision sans frontière », ne va pas dans le sens du libre jeu du commerce.

L'interactivité est aujourd'hui présente sur tous les vecteurs de diffusion de la télévision numérique.

Les modes de transmission de signaux (voie hertzienne, câble, satellite) étaient traditionnellement classés en deux catégories : ceux qui s'appuyaient sur une diffusion unidirectionnelle (de la tête de réseau vers les foyers, mais pas du foyer vers la tête de réseau : autrement dit les services « classiques » de radio et de télévision) ; ceux qui disposaient d'une voie de retour et servaient ainsi de support aux services de téléphonie.

L'évolution technologique a abouti à rendre cette frontière perméable : il est en effet devenu possible de diffuser des programmes de télévision sur un réseau téléphonique; à l'inverse sont apparus des dispositifs permettant de recevoir sur son téléviseur le contenu de sites web, voire de surfer sur la toile, à partir des canaux habituellement utilisés pour diffuser les chaînes de télévision.

Toutefois, bien que la convergence des technologies numériques permette d'envisager, dans le futur, d'utiliser un téléviseur pour accéder à Internet, ou un ordinateur pour regarder la télévision, tout laisse à penser qu'ils continueront à renvoyer, l'un et l'autre, à des usages spécifiques, plus complémentaires que concurrents.

La *web TV*, correspond surtout à la possibilité de recevoir des programmes vidéo qui, pour des raisons techniques, économiques ou juridiques ne sont pas accessibles par les modes traditionnels de transmission de la télévision.

Par opposition, le terme générique de *télévision interactive* désigne l'ensemble des fonctionnalités nouvelles associées à la télévision classique, allant du pay per view, à l'accès simplifié à des déclinaisons d'Internet faisant appel à une forme d'interactivité rustique, compatible avec une voie de retour à faible débit.

L'interactivité à la télévision existait avant le numérique : sans parler du zapping, la télévision analogique permettait déjà au téléspectateur de disposer de services sur mesure, avec par exemple les services télétexte (reçus en Grande-Bretagne par 70% des foyers et utilisés quotidiennement par 14 millions de personnes), les fonctionnalités des décodeurs Visiopass (sous-titrage ; contrôle parental ;...), ou les multiples expériences du câblo-opérateur canadien Vidéotron (choix de l'angle prise de vue dans une retransmission ; participation à un jeu télévisé ;...).

Il n'en reste pas moins que le numérique permet de multiplier les applications interactives, en mettant à profit les possibilités nouvelles de transmission des données, de stockage, et de traitement en local à partir d'un boîtier raccordé au téléviseur et à une ligne téléphonique, et pouvant disposer d'un système de paiement sécurisé. Des millions de boîtiers de ce type sont déjà disponibles chez l'abonné.

Les possibilités offertes par la télévision numérique interactive apparaissent très diverses et très stimulantes. On y trouve aussi bien la visite virtuelle d'un musée, ou l'intervention des téléspectateurs dans le déroulement d'une fiction, que des exercices d'évaluation proposés en accompagnement à des programmes de télévision éducative.

Ces applications sophistiquées, notamment celles qui font appel à des images vidéo, sont cependant encore peu nombreuses et gardent un caractère largement expérimental. La plupart des services proposés aujourd'hui sont beaucoup plus sommaires. Ils apparaissent sur le plan technique plus proches du Minitel, que de la télévision.

L'offre interactive est plus particulièrement développée là où les plates-formes numériques sont en concurrence frontale pour l'offre de programmes de télévision : concurrence entre numérique satellitaire et numérique hertzien terrestre, comme en Grande-Bretagne avec BskyB et Ondigital, ou concurrence entre bouquets satellitaires, comme en France avec CanalSatellite et TPS, devenus leaders au niveau mondial par le nombre de services interactifs proposés. Ces plates-formes qui proposent des contenus similaires en matière de télévision traditionnelle (information, cinéma, sport), doivent en effet comporter d'autres services pour marquer leur différence.

Paradoxalement, cette forme de télévision reste encore relativement peu exploitée sur le câble qui était pourtant à l'origine des premières offres interactives : dans la phase actuelle du marché, la plupart des câblo-opérateurs, du moins en Europe, ont préféré privilégier dans leur offre commerciale l'accès payant à Internet sur PC.

L'offre interactive existante comporte un large éventail de services, de l'information à la carte, aux publicités interactives, s'organisant autour de deux pôles complémentaires : les services associés à des programmes de télévision, et les services autonomes dérivés d'Internet:

- **Les services d'information.** Il s'agit en général de pages télétexte, comme celles que propose TPS : informations générales, dépêches AFP, cinéma, sport (Infos Express) ; météo (Météo Express) ; services bancaires payants (consultation de compte, virements, opérations en bourse ...).

- **Le commerce en ligne.** La télévision possède dans ce domaine des atouts certains (public plus large que celui d'Internet, paiement sécurisé,..). L'espace boutique sur TPS ou CanalSatellite, présenté comme un « centre commercial virtuel » offre pour l'instant un nombre limité de produits. Le service « Open » de BskyB, plus étoffé, réunit plusieurs enseignes de la grande distribution, comme Woolworth.
- **Les jeux.** Indépendamment des jeux proposés en téléchargement, les grands opérateurs satellitaires proposent à leurs abonnés des dizaines de jeux vidéo, dont la dernière génération, à l'image de Pikto Rezo de CanalSatellite, est celle des jeux en réseau.
- **La publicité interactive.** Inaugurée en 1997 par CanalSatellite et TPS, les spots publicitaires interactifs permettent d'obtenir des informations complémentaires sur un produit, puis de passer commande de ce produit à l'aide de sa télécommande. BskyB, par exemple, diffuse régulièrement des spots permettant de commander à domicile une pizza ou un poulet grillé.
- **L'e-mail.** Les abonnés de certaines plates-formes satellitaires, TPS ou BskyB par exemple, disposent d'un e-mail. Ce premier accès à Internet préfigure d'autres offres comme celles de sites Internet accessibles en « push » sur la base d'une présélection effectuée par l'abonné. En Espagne, la plate-forme numérique hertzienne Quiero TV, lancée récemment, offre un accès à Internet sur la télévision (e.mail inclu) à tous ses abonnés, grâce à un décodeur équipé d'un modem intégré et d'un navigateur. Au Royaume-Uni, ONdigital propose l'accès à Internet sur la télévision, au moyen d'un boîtier Netgem qui se superpose au boîtier existant et utilise la voie de retour téléphonique. Un portail adapté à la télévision a été créé à cette occasion.
- **Les services associés à une chaîne ou à un programme.**
Ces services ont plus spécifiquement pour fonction d'accroître le nombre des abonnés à une chaîne et de les fidéliser. En général, ils sont accessibles à partir du canal de la chaîne concernée par affichage d'un bandeau interactif. C'est le cas, par exemple, de Canal + avec les informations de la Chaîne Météo, les offres d'emploi et les conseils pratiques concernant la formation professionnelle de la chaîne Demain !, ou le PMU virtuel permettant de faire valider ses paris de la chaîne Equidia,.

Certains de ces services sont plus directement associés au contenu du programme en cours : au Royaume-Uni, par exemple, la BBC a diffusé, en numérique hertzien, le championnat de Wimbledon en proposant diverses interactivités (angle de vue, score ...) ; la chaîne éducative BBC Knowledge propose des programmes interactifs, bibliographie et liste de sites web en relation avec le programme en cours, ou des jeux concours destinés aux enfants. De même, sur le bouquet ONdigital, la chaîne Carlton Cinéma propose des informations sur le film en cours de diffusion, sous la forme d'une fenêtre consultable sans quitter le programme ; la chaîne Carlton Food dispose d'une fenêtre interactive donnant accès à des recettes de cuisine étrangère, des informations touristiques sur le pays concerné, un jeu concours. En France, Info Clip, sur MCM, permet d'afficher les caractéristiques d'une séquence musicale (titre, nom de l'interprète ...) ; Dico en ligne, sur La Cinquième, fournit sur commande la définition des mots difficiles.

- Enfin, dénominateur commun à tous ces services, **le guide électronique de programme** constitue le portail d'accès à la nouvelle offre.

Comme je l'ai dit en introduction, **il n'est pas possible aujourd'hui de dire lesquels de ces services s'imposeront, et si d'autres services plus innovants ou mieux adaptés, ne se développeront pas.**

Tout au plus peut on constater qu'en France, parmi les services d'information, la météo serait le service le plus populaire, plus de la moitié des abonnés l'utilisant quotidiennement, et 90 % d'entre eux occasionnellement. Les petites annonces recevraient un accueil encourageant. La publicité interactive, quand elle est proposée, serait bien reçue par le public, mais elle reste encore d'un usage limité. Le bilan serait mitigé pour les transactions en ligne, et les téléboutiques obtiendraient des résultats encore modestes. Le seul véritable succès est celui des paris hippiques proposés par les chaînes de courses, dont le chiffre d'affaires en 2000 aurait dépassé 400 millions de F.

Les conditions économiques du développement des nouveaux services

Si on considère maintenant, non plus le contenu des services de la télévision interactive, mais la manière dont ils sont mis à disposition des usagers, on constate que, comme pour les services de télécommunication, le contrôle de l'accès de l'utilisateur au réseau : la boucle locale ou « le dernier kilomètre », joue un rôle central dans la stratégie des opérateurs : on suppose que l'utilisateur ayant choisi un mode de réception, ayant effectué les installations correspondantes, et s'étant abonné auprès de l'opérateur concerné, sera réticent à multiplier les boîtiers de raccordement et les abonnements. Il s'en tiendra à l'offre qui lui est proposée, à condition que celle-ci soit suffisamment large.

La nouvelle configuration introduit dès lors une fonction nouvelle, celle d'ensemblier ou d'opérateur de plate-forme numérique, intermédiaire entre les éditeurs de chaînes ou de services et les téléspectateurs, dont le rôle à la fois technique et commercial est de constituer et de distribuer l'offre globalement la plus attractive et la plus rentable possible.

Dans la télévision traditionnelle, le téléspectateur avait le choix entre plusieurs chaînes concurrentes entre elles, dont les performances, notamment vis à vis des publicitaires, s'exprimaient en termes d'audience. Au fur et à mesure du développement de la diffusion numérique, la concurrence entre plates-formes tend à se superposer à la concurrence entre chaînes et la course à l'abonné se substitue à la course à l'audience.

Or, la majorité des applications repose pour l'instant sur des technologies propriétaires. Les opérateurs de plates-formes sont dès lors en mesure de contrôler l'offre de services à deux niveaux : les boîtiers d'accès installés chez l'abonné, et les systèmes de gestion de l'interactivité, dominés par deux technologies, celle de l'américain Open TV (BskyB ; TPS ; Quiero TV ; Noos tv ; ...) et celle de Mediahighway développée par Canal+ (CanalSatellite ; Numéricable ; OnDigital ; ...).

Un service interactif peut dès lors difficilement être créé sans partenariat avec les détenteurs des technologies concernées, et l'incompatibilité des systèmes limite la diffusion d'un service aux seuls terminaux conçus pour le recevoir. De fait, peu de services interactifs indépendants des diffuseurs ont, pour l'instant, réussi à émerger. Il est significatif que la majorité des services proposés par TPS ou CanalSatellite soit produite par des filiales, ou que BskyB soit devenu actionnaire majoritaire de « Open », portail de services commerciaux.

On aurait pu imaginer des services interactifs ayant une économie voisine de celle des programmes de télévision ou des sites Internet, et se rémunérant sur des abonnements, des recettes publicitaires ou les profits des achats en ligne, développés à ce titre par des éditeurs de services indépendants des opérateurs des plates-formes numériques qui les distribuent.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui. **Les services interactifs de télévision apparaissent avant tout comme des vecteurs de promotion des plates-formes concernées, et leur intérêt se mesure au nombre des abonnés qu'ils génèrent. Leur économie est une économie intégrée ; l'opérateur commercial de la plate-forme en est le plus souvent le concepteur et l'éditeur.**

Cette intégration est accentuée par le fait que l'on retrouve des groupes comme France Telecom, Vivendi/Seagran, Suez/Lyonnaise,... aussi bien dans la propriété ou la gestion des infrastructures, que dans l'offre de services.

Pour le régulateur, cette situation soulève un certain nombre de questions.

Les premières portent sur l'économie du secteur. L'absence de standardisation des systèmes d'exploitation et de réception d'une part, les processus de concentration à l'œuvre dans ce secteur, d'autre part, créent des distorsions de concurrence et des barrières à l'entrée, avec le risque que ce nouveau marché soit structuré uniquement en fonction des intérêts économiques des quelques groupes aujourd'hui dominants.

Or il est clair que si la télévision interactive ouvre des voies nouvelles, elle ne se développera véritablement qu'à partir du moment où, comme pour Internet, les usagers pourront accéder à tous les services à partir d'un boîtier unique, quels que soient le mode de transmission et l'opérateur concernés.

De même, si on peut considérer comme inévitable un processus d'intégration verticale et la constitution de fait de monopoles ou de duopôles sur certains secteurs consommateurs d'investissements (diffusion hertzienne, boucle locale, bouquets satellite), il n'en est pas moins souhaitable d'en limiter les effets, en obtenant une dissociation claire entre les fonctions de diffuseur, de distributeur, et d'éditeur de services

Le second ensemble de questions concerne les moyens de garantir la diversité de l'offre

Ces questions se posent par exemple à propos du guide électronique de programmes : la définition des caractéristiques techniques d'un tel guide, la question de savoir s'il peut comporter ou non des messages promotionnels ou publicitaires, son statut vis-à-vis des différents éditeurs de

programmes ou de services, le risque d'abus de position dominante qu'il comporte de la part de celui qui en a la maîtrise, en font un enjeu important de l'organisation du marché de la télévision de demain. Il fait à ce titre l'objet de débats au sein des instances réglementaires, nationales et européennes. L'ITC, organe de régulation britannique pour la télévision, a d'ores et déjà édicté un code de conduite à l'intention des éditeurs concernés par ce service.

Plus généralement, la pratique de l'offre groupée de programmes de télévision et de services associés, donne aux distributeurs un pouvoir de marché sur l'ensemble de la filière. La logique commerciale les pousse à « casser les prix » des produits sur lesquels ils sont en concurrence avec d'autres distributeurs, pour tirer le maximum de profit des produits sur lesquels la concurrence est moins forte. Il existe alors un risque réel que les programmes de télévision soient progressivement réduits à la fonction de produits d'appel pour les produits du commerce électroniques à plus forte valeur ajoutée.

Le CSA s'inquiétait dans un rapport récent des conséquences sur l'offre de programmes de télévision, de cette transformation de la fonction de diffuseur technique, en celle de distributeur choisissant les chaînes qu'il diffuse et fixant les tarifs et les conditions de leur commercialisation. Il notait que « *cette évolution a pour effet d'aligner l'offre sur les standards les moins coûteux* »¹.

La télévision de demain sera numérique et interactive. Contrairement à la télévision d'hier dont les développements ont été encadrés par les États, la nouvelle télévision sera portée par les grands groupes de communication. Avec tous les dangers que cela comporte si l'évolution qui s'engage est abandonnée à la seule loi du marché.

¹ *La lettre du CSA*, n° 127, Avril 2000, pp. 16/17

Télévision interactive : les enjeux

(résumé)

La convergence est entrée dans une phase nouvelle. Les évolutions sont désormais portées moins par les avancées technologiques et les stratégies industrielles, que par une logique commerciale : la course à l'abonné. Une présence forte dans ce secteur impose à chaque opérateur d'offrir à l'utilisateur l'éventail de services le plus large possible : des services de télévision associés à Internet sur les réseaux de télécommunications, ou des services dérivés d'Internet sur les réseaux traditionnellement réservés à la télévision.

Ce mélange des genres n'est pas sans poser de problèmes aux régulateurs, écartelés entre des logiques réglementaires profondément différentes. C'est notamment le cas pour la définition des règles du jeu de la « télévision interactive ».

Après avoir analysé, de manière aussi complète que possible, les services interactifs proposés aujourd'hui sur les plates formes de télévision numérique du câble, du satellite, et de l'hertzien terrestre, l'article évoque les différents modèles économiques envisageables pour ces services, ainsi que les stratégies des acteurs en présence (opérateurs de plate-formes, éditeurs de services, chaînes de télévision).

A l'ère du numérique, les enjeux de la régulation audiovisuelle restent les mêmes : réduire les risques de position dominante; assurer les meilleures conditions d'accès à l'utilisateur; préserver le pluralisme et la diversité dans les contenus. Mais la généralisation de la vente par abonnement d'une offre groupée de chaînes et de services donne à ces enjeux une dimension nouvelle. Qu'il s'agisse de la gestion des capacités de diffusion, de l'accès au consommateur final, des politiques tarifaires, ou du partage de la valeur entre fournisseurs et distributeurs, on retrouve quelques unes des questions posées par l'économie de la grande distribution.