La télévision numérique

L'article suivant

Le développement de la télévision numérique terrestre en Russie et en Ukraine

de Andrei Richter et Taras Shevchenko
est un extrait de la publication IRIS *plus* 2010-1
"La télévision numérique".
Cette publication est disponible sous forme imprimée
auprès de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.
Pour plus d'informations et pour commander, veuillez cliquer sur :
Série IRIS *plus*
Publication IRIS *plus* 2010-1

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Avant-propos

Imaginez allumer votre télévision et ne capter aucun signal. Un nombre croissant de téléspectateurs ont pu se retrouver dans cette situation faute de s'être ré-équipés à temps pour la télévision numérique. Le Luxembourg, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède, pour ne citer que les premiers, ont accompli entre 2006 et 2007 leur transition vers la télévision numérique terrestre. Les téléspectateurs de ces pays n'ont pas eu le choix : il a fallu suivre cette évolution, sous peine d'être privés de ce qui demeure l'un des (sinon le) services de médias audiovisuels les plus utilisés. Si tout se passe conformément aux attentes de la Commission européenne, la quasi-totalité des Etats membres de l'UE respecteront la date cible de 2012 fixée par l'Union pour l'arrêt de la diffusion de la télévision en analogique ; des équipements supplémentaires seront donc acquis en vue du passage à la télévision numérique.

Tout ce battage, concernant l'achèvement prochain d'un nouveau paysage télévisuel numérique sous l'impulsion de l'UE, pourrait facilement nous faire oublier que le passage au numérique n'a rien d'une simple promenade de santé. Sans aucun doute, certains Etats membres de l'UE accusent un retard et entretiennent une forme de « fracture numérique européenne ». Toutefois, cette fracture s'accroît encore si l'on regarde au-delà des frontières de l'UE : sur une part substantielle du territoire de l'Europe, en l'occurrence en Russie et en Ukraine, l'objectif consistant à cesser toute diffusion de la télévision en analogique semble encore relever de l'utopie. L'article principal du présent IRIS *plus* examine ces deux pays et les politiques nationales qu'ils déploient pour rattraper leurs voisins européens plus avancés sur le terrain du numérique. Il décrit les instruments juridiques susceptibles d'accélérer la transition et évoque ceux qui restent encore à élaborer. Tout aussi pressante que la nécessité d'un cadre juridique compatible avec le numérique, est celle de renforcer celui-ci au moyen de dispositions concrètes définissant une politique générale en matière de fréquences, le choix de la composition des multiplex, l'attribution des licences et le contrôle des opérateurs, la fourniture de récepteurs numériques (*set-top boxes*) et le développement de nouveaux services. Pour finir, l'article principal se penche sur les questions liées à la structure du capital des entreprises de radiodiffusion et sur certains services existants de radiodiffusion numérique terrestre.

Mais la Russie et l'Ukraine ne sont pas les seuls pays d'Europe où la transition vers la télévision numérique représente un défi. Parmi les membres de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, la liste des pays qui viennent seulement de mettre en place des services numériques ou qui sont sur le point de le faire cette année va, dans l'ordre alphabétique, de la Bulgarie à la Turquie. D'autres Etats européens tels que la Bosnie-Herzégovine et la Serbie sont tout aussi occupés à élaborer des stratégies pour instaurer leur propre système de radiodiffusion numérique. La partie « Reportages » fait le point sur les évolutions survenues à cet égard en 2009 dans certains de ces pays.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

La section ZOOM brosse l'état de la télévision numérique terrestre dans l'ensemble des Etats membres de l'Observatoire. Elle présente d'une part le nombre de foyers équipés en télévision numérique, tous modes de réception confondus (câble, satellite, terrestre, ADSL) ; d'autre part, elle répertorie les dates de lancement des services de télévision numérique terrestre, les dates prévues pour l'arrêt de la diffusion analogique, les différent modèles économiques attachés à la télévision numérique terrestre, le nombre de multiplex ainsi que leurs opérateurs et/ou les fournisseurs de bouquets numériques terrestres, enfin la norme vidéo/audio adoptée.

En 2010 (et au-delà), la télévision numérique fera sans aucun doute partie des sujets clés qui occuperont le secteur de l'audiovisuel ainsi que ses législateurs et ses autorités de régulation – et donc, par la même, l'Observatoire européen de l'audiovisuel. Nous vous laissons découvrir les premiers résultats de ces recherches en cours – bonne lecture !

Strasbourg, février 2010

Susanne Nikoltchev
Coordinatrice IRIS
Responsable du département Informations juridiques
Observatoire européen de l'audiovisuel

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Le développement de la télévision numérique terrestre en Russie et en Ukraine

par Andrei Richter, Centre de droit et de politique des médias et Taras Shevchenko, Institut du droit des médias, Kiev

I. La politique nationale en matière de télévision numérique – approche globale

Les projets de lancement de la radiodiffusion numérique terrestre en Russie et en Ukraine s'appuient sur des accords internationaux, tels que l'Accord régional GE06 (Genève 2006)[1], un traité contraignant signé par les administrations nationales et enregistré auprès des Nations Unies. Cet accord a donné une impulsion à l'adoption de politiques nationales en vue du basculement vers la radiodiffusion numérique.

1. Russie

Si l'on en croit le Président de la Fédération de Russie, le passage à la radiodiffusion numérique est avant tout un défi nécessitant une percée technologique. Ceci s'inscrit parfaitement dans l'effort entrepris pour le développement technologique du pays et les politiques adoptées en matière d'innovation. « Au final », a déclaré Dmitry Medvedev le 26 mai 2009 lors d'une réunion de haut niveau consacrée à la radiodiffusion numérique, « cette 'percée' doit avoir lieu de la façon la plus confortable possible pour les citoyens, elle doit permettre d'accroître la diversité de l'offre télévisuelle disponible, ainsi que d'améliorer la qualité de celle-ci – tout en ne créant pas de problèmes nouveaux[2]. »

En Russie, le premier acte juridique ayant fixé les normes relatives à la transition numérique a été la résolution gouvernementale n° 1 700 du 29 novembre 2007, laquelle marquait l'adoption d'un « cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion sonore et télévisée dans la Fédération de Russie sur la période 2008-2015 » (ci-après « le cadre conceptuel »)[3]. Ce document a été établi par les hautes instances de la commission gouvernementale pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, présidée alors par Dmitry Medvedev en sa qualité de premier Vice-Premier ministre du gouvernement.

Le Président Dmitry Medvedev continue à participer personnellement au développement de la radiodiffusion télévisée et radiophonique, ainsi qu'à l'introduction de la radiodiffusion numérique. Le 14 octobre 2008, lors d'une réunion à huis clos avec les directeurs des chaînes de télévision fédérales, il a déclaré au sujet du basculement vers le numérique :

1) Son texte est disponible dans différentes langues sur le site de l'Union internationale des télécommunications : http://www.itu.int/md/R00-CR-CIR-0262/en
2) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/05/26/1850_type82913type84779_216845.shtml
3) Cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion sonore et télévisée dans la Fédération de Russie sur la période 2008-2015 (Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 — 2015 *годы*), disponible en russe sur : http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

« C'est la voie qu'empruntent tous les pays avancés, et nous allons l'emprunter nous aussi. Mais pour ce faire, nous avons besoin d'approuver un plan qui guidera nos pas. Nous disposons justement d'un tel plan : le cadre conceptuel pour la radiodiffusion sonore et télévisée. Celui-ci a reçu l'approbation du gouvernement. J'y ai personnellement contribué lorsque j'occupais le poste de Vice-Premier ministre[4]. »

La commission, toujours en activité aujourd'hui, avait été créée par la résolution n° 304 du gouvernement, adoptée le 22 mai 2006[5], et avait reçu le mandat de coordonner les activités des différents ministères, des services gouvernementaux et des autres parties prenantes en vue du passage à la télévision numérique. Elle est présidée par Sergueï Sobianine, premier Vice-Premier ministre et chef de l'appareil gouvernemental.

Le cadre conceptuel vise à permettre aux citoyens de jouir pleinement de leur « droit constitutionnel d'obtenir des informations socialement importantes ». Le basculement de la télévision et de la radio analogiques au mode numérique d'ici 2015 est considéré comme le principal instrument du développement de la radiodiffusion.

Ce cadre conceptuel a été suivi de la résolution n° 1349-r du Gouvernement de la Fédération de Russie relative au modèle du Programme fédéral ciblé de « développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie pour la période 2009-2015 », qui a été signée le 21 septembre 2009 par le Premier ministre Vladimir Poutine (ci-après « modèle du PFC ») [6]. Cette résolution prévoit l'allocation d'un montant maximal de 76 366 millions de RUB (soit environ 1,7 milliard d'EUR), prélevés sur le budget fédéral, pour la mise en œuvre du concept. Le document se propose de moderniser 6 500 unités de télécommunication en vue d'une diffusion numérique.

Le modèle du PFC prévoit que le passage à la télévision numérique se fera progressivement et qu'une attention particulière sera accordée aux régions frontalières de pays étrangers – notamment les zones situées le long de la frontière chinoise, la Chine ayant récemment lancé une chaîne diffusant en russe en continu[7].

La radiodiffusion terrestre jouera un rôle clé dans la transition vers le numérique dans la mesure où ce mode de diffusion est celui qui permettra de couvrir le territoire russe le plus facilement, le plus rapidement, et au moindre coût[8].

L'idéologie présidant au développement du secteur audiovisuel en Fédération de Russie est similaire à celle qui gouverne les autres secteurs de l'économie nationale. On peut dire qu'il s'agit d'une forme de partenariat entre l'Etat (ou le gouvernement) et les entreprises privées. Le cadre conceptuel précise : « La construction des réseaux de radiodiffusion télévisée sera réalisée sur la base de financements apportés par les acteurs du marché ; le gouvernement élaborera un cadre juridique acceptable, rédigé dans une langue accessible et satisfaisant aux demandes des radiodiffuseurs, des opérateurs et des consommateurs de services de radiodiffusion télévisée. » En d'autres termes, il est prévu que les infrastructures et les réseaux nécessaires au développement de la télévision et de la radio numériques soient construits aux frais des sociétés du secteur de la communication, tandis que le gouvernement assumera la responsabilité d'élaborer le socle législatif nécessaire à ce développement.

4) http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/10/14/2151_type82913type84779_207844.shtml
5) Le texte de la résolution est disponible en russe sur : http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2006/05/25/4260828.htm
6) Le texte de la résolution et le modèle du PFC sont disponibles sur : www.government.ru/content/governmentactivity/1788e064277343d19ccaef067d6a0b9b.doc
7) Cf. Sitnikov, Sergueï, « Практические вопросы цифровизации », *Broadcasting*, n° 3 (mai-juin), 2009: 15. Cf. également : « Adoption par le gouvernement de l'avant-projet de passage au numérique », par Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, disponible sur : http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.fr.html
8) Cette conclusion présentée dans le modèle du PFC a été vivement critiquée dans le cadre d'un rapport à son sujet publié par l'éditeur de la revue professionnelle *Tele-Sputnik*. Cf. : Nikolai Orlov. « Новая концепция развития телерадиовещания а России », *Tele-Sputnik*, n° 11 (novembre) 2009: 12.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Le modèle du PFC prévoit en outre la numérisation des archives audiovisuelles. Dans ce domaine, le seul organe nommément mentionné est la Fondation nationale des programmes télévisés et radiophoniques, institution d'Etat. Il s'agit de la seule activité qui sera financée par l'Etat (à 100 %). Notons que c'est là *le* grand fonds d'archives en Russie.

Les campagnes d'information du grand public feront l'objet d'un budget distinct et seront menées « par tous les grands médias de masse ».

Les économistes le confirment, le Gouvernement de la Fédération de Russie a opté dans son cadre conceptuel pour ce modèle de partenariat avec le secteur privé alors même que beaucoup d'acteurs influents du secteur (notamment la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS), entreprise unitaire de l'Etat fédéral) espéraient obtenir des fonds pour la modernisation des infrastructures terrestres servant à la diffusion des signaux télévisuels[9]. Comme l'a montré la suite des événements, RTRS sera toutefois à la tête de l'un de ces partenariats (voir ci-après).

2. Ukraine

En Ukraine, le principal document décrivant les grandes lignes du passage au numérique est le « programme d'Etat pour l'introduction de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique numérique[10] » (ci-après « le programme d'Etat ») adopté le 26 novembre 2008 par la résolution n° 1085 du Cabinet des ministres.

Un mois après l'approbation du programme d'Etat, celui-ci a été suspendu par décret du Président de l'Ukraine, ce qui a déclenché une crise politique et juridique. Le Président affirmait que le programme était anticonstitutionnel, car le basculement envisagé vers le numérique allait à l'encontre, entre autres, de la liberté d'expression et du droit de chacun à s'informer. Il a demandé à la Cour constitutionnelle d'Ukraine de confirmer sa position. Celle-ci a toutefois jugé le 3 mars 2009 que le programme d'Etat ne contrevenait pas à la constitution. Le Président a par conséquent abrogé son décret le 22 avril 2009, ce qui a enfin permis la mise en œuvre du programme d'Etat.

Celui-ci prévoit en particulier « d'établir – conformément au plan régional définissant les assignations à la radiodiffusion numérique (GE06) – 81 sous-zones pour la radiodiffusion numérique utilisant la norme MPEG-4[11], ce qui permettra de retransmettre jusqu'à 10 chaînes de télévision dans une seule bande de fréquence. » Le programme d'Etat exige que les principes qui régissent les activités des radiodiffuseurs et des opérateurs de télécom soient révisés afin de tenir compte de l'utilisation des technologies de radiodiffusion numérique et de la multiplication des contenus. Une fois le programme d'Etat achevé, son efficience sera évaluée à l'aune de critères tels que « la mise à disposition d'un nombre de chaînes de télévision et de stations de radio équivalent à ce qu'il est dans les pays d'Europe de l'Ouest », « le renforcement de l'attractivité du secteur de la radiodiffusion pour les investisseurs », « l'amélioration des conditions de concurrence dans les télécommunications », « la protection de l'environnement et les économies d'électricité », etc.

Dans le cadre de ce programme, le gouvernement prévoit également de faciliter la production de téléviseurs numériques et d'adaptateurs pour les téléviseurs analogiques, ainsi que celle d'autres équipements permettant la radiodiffusion numérique. Ce plan comprend aussi une assistance financière et technique pour les organismes de recherche, afin de « poser les bases scientifiques et technologiques qui permettront à l'Ukraine de participer aux activités internationales visant à l'introduction de la radiodiffusion numérique terrestre ».

9) *Digital Television in Russia*, publié par Groteck Co., Ltd. pour l'Observatoire européen de l'audiovisuel, Moscou, 2008, p. 49.
10) Voir le texte en ukrainien sur le site de la Verkhovna Rada (le Parlement ukrainien) : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085-2008-%EF
11) Le MPEG-4 est un ensemble de normes brevetées définissant la compression des données audiovisuelles (source : version anglophone de Wikipedia).

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Le programme d'Etat s'achèvera en 2015 et ses dépenses prévisionnelles se chiffrent à 4,3 milliards d'UAH[12] (soit 365 millions d'EUR). Sur ce montant, 9 millions d'UAH (0,76 million d'EUR) proviendront du budget national ; le reste sera fourni par les investisseurs privés.

Le Conseil national ukrainien de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (ci-après « le Conseil national ») a également édicté des orientations pour le passage à la radiodiffusion numérique. Il s'agit d'un organe spécial de supervision et d'octroi des licences, chargé de mettre en œuvre les dispositions législatives relatives à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, et de s'assurer que les entités de radiodiffusion publiques et privées respectent cette réglementation[13]. Ces orientations ont pris la forme d'un « plan de développement de la télévision et de la radio nationales en Ukraine » (ci-après « le plan de développement »), adopté par le Conseil national le 9 novembre 2006 (décision n° 904). Depuis son adoption, ce texte a été modifié à quinze reprises[14].

Il fixe une série de règles fondamentales que le Conseil national a promis de respecter au cours du processus de basculement vers le numérique. Le conseil s'est notamment engagé « à faire en sorte que les titulaires de licences qui diffusent actuellement en mode analogique terrestre conservent leur droit de radiodiffuser après le passage aux normes numériques, sans voir leur public diminuer ».

3. Les coûts du passage au numérique

Les contributions financières attendues de la part des sociétés privées et des gouvernements des deux Etats pour la période de basculement vers le numérique se répartissent comme suit :

Tableau 1. Dépenses prévues sur 2009-2015 pour le passage au numérique[15]

	Dépenses publiques (millions d'EUR)	Investissements privés (millions d'EUR)	Total (millions d'EUR)
Russie	1 716	1 036	2 752
Ukraine	0,76	364,24	365

II. Concepts juridiques, décrets et autres documents liés au passage au numérique

1. Russie

La Russie demeure l'un des seuls pays européens ne disposant pas d'une loi parlementaire sur la radiodiffusion ou les médias audiovisuels. En outre, un moratoire a été décrété sans préavis en l'an 2000 en ce qui concerne l'élaboration d'un projet de loi sur la radiodiffusion sonore et télévisuelle[16]. Aujourd'hui, le secteur de l'audiovisuel est principalement réglementé par des décrets présidentiels et des résolutions gouvernementales. Dans le cadre du passage au numérique, le gouvernement fédéral sera probablement obligé d'apporter une série d'amendements aux trois lois fédérales (sur l'octroi de licences, sur les communications et sur les médias de masse) et de soumettre ceux-ci au Parlement, mais pour l'heure, le processus législatif initié passe par des résolutions gouvernementales.

12) UAH : code ISO désignant la monnaie ukrainienne, le hryvnia.
13) Pour de plus amples informations sur cette instance : « Nouvelle loi de création d'un Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique », par Andrei Richter. IRIS 1997-8:12, disponible sur : http://merlin.obs.coe.int/iris/1997/8/article20.en.html. Le texte intégral de la loi portant création du Conseil national est également disponible en anglais sur : http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=36
14) Cf. le texte en ukrainien sur : http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.20249.21&nobreak=1
15) Sur la base du PFC russe et du programme d'Etat ukrainien.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

La première, par l'importance, est la résolution n° 985 du Gouvernement de la Fédération de Russie relative au Programme fédéral ciblé de « développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie pour la période 2009-2015 » (ci-après « le PFC »), adoptée le 3 décembre 2009[17]. Le PFC diffère légèrement du modèle du PFC décrit plus haut, et présente sur certains thèmes clés – qui seront abordés ci-après – un flou plus grand encore.

2. Ukraine

En Ukraine, la quasi-totalité des textes juridiques concernant la transition vers le numérique ont vu le jour en 2006. Par ordre d'importance – et chronologiquement – on citera tout d'abord la nouvelle version de la loi de 1993 sur la radiodiffusion télévisée et radiophonique adoptée par la Verkhovna Rada (le Parlement ukrainien) le 12 janvier 2006[18]. L'article 22 de la loi, dans sa nouvelle formulation, comporte un certain nombre de dispositions importantes en ce qui concerne l'avenir de la radiodiffusion numérique. Le texte prévoit en particulier que la migration de l'analogique vers le numérique doit être menée conformément au plan de développement. Le Conseil national est tenu de promouvoir le lancement de la radiodiffusion numérique et le renouvellement des équipements technologiques nécessaires pour les chaînes et les réseaux de radiodiffusion actuellement exploités. Certaines conditions des licences, comme celles concernant des paramètres technologiques, le type de radiodiffusion (exemple : passage à la radiodiffusion à chaînes multiples) ou un changement de ligne éditoriale, devront être amendées après la migration vers le numérique. Ces modifications seront alors soumises à une procédure de renouvellement de licence de radiodiffusion.

En ce qui concerne le processus de basculement, la loi dispose qu'un titulaire de licence doit déposer une demande de renouvellement de licence auprès du Conseil national dans les deux mois suivant la date à laquelle sa chaîne ou son réseau est prêt à passer à la radiodiffusion numérique ; s'il omet de le faire, le Conseil national peut alors publier un appel à concurrence portant sur une licence de radiodiffusion à chaînes multiples. Le titulaire de la licence conservera le droit de diffuser l'une de ses chaînessur l'un des canaux du nouveau réseau de télévision à chaînes multiples (alinéa 9 de l'article 22). A l'époque du débat autour de cette disposition et de son adoption (en 2005-2006), on s'attendait vraisemblablement à ce que chacun des radiodiffuseurs terrestres existants développe son propre multiplex, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire d'organiser des appels à concurrence.

La loi omet de répondre à un certain nombre de questions juridiques en ce qui concerne la répartition des compétences entre les divers services gouvernementaux, ainsi que l'octroi de licences aux opérateurs et aux fournisseurs de contenus. Il reste à savoir, notamment, si une seule et même entité peut jouer à la fois le rôle d'opérateur et de fournisseur de contenus. Face à ce vide législatif, le Président, ainsi que plusieurs organismes gouvernementaux, se sont sentis en droit de réglementer certaines questions en suspens sans consulter le parlement.

Selon la loi n° 1770-III du 1er juin 2000 relative aux ressources en fréquences radio de l'Ukraine[19], l'attribution des fréquences radio doit se faire conformément au « plan d'utilisation des ressources en fréquences radio » (article 1). Le plan d'utilisation actuel a été adopté le 9 juin 2006 au moyen de la résolution n° 815 du Cabinet des ministres[20]. Ce document fixe notamment les dates

16) Pour en connaître les raisons et l'historique, cf. : « Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie », par Andrei Richter, *IRIS Spécial,* Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), Strasbourg 2010.
17) Cf. son texte en russe sur le site du ministère des Communications et des Communications de masse : http://gov.consultant.ru/doc.asp?ID=55969
18) Pour de plus amples informations sur la nouvelle formulation de la loi, cf. « Ukraine : Réforme de la loi relative à la radiodiffusion », par Taras Shevchenko, IRIS 2006-5:19, disponible sur : http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article34.fr.html. Le texte de la loi est également disponible en anglais sur le site du Conseil national : http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=33
19) Cf. son texte en ukrainien, sur : http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1087.525.23&nobreak=1. Une traduction en anglais est disponible sur le site du Conseil national : http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=34
20) Cf. son texte en ukrainien, sur : http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1096.849.7&nobreak=1

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

d'abandon de la radiodiffusion analogique. L'attribution d'une nouvelle fréquence s'effectue à la demande du Conseil national, à condition que ladite fréquence soit légalement dédiée à des activités de radiodiffusion. Le plan de développement impose d'assurer la compatibilité des différents moyens de diffusion radioélectriques afin de permettre la création et le développement de réseaux de télévision à chaînes multiples. Les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ces évolutions indispensables font l'objet d'une ligne de dépenses distincte attribuée au budget du Conseil national, au sein du budget de l'Etat ukrainien[21].

Les questions technologiques liées au passage de la radiodiffusion au numérique occupent la plus grande partie du plan de développement adopté par le Conseil national. Compte tenu de ses compétences juridiques limitées, le Conseil national ne peut toutefois pas avoir recours à des instruments fiscaux pour encourager le déploiement des réseaux prévus d'antennes relais et d'émetteurs, l'équipement de la population en récepteurs numériques (*set-top boxes*), etc.

Le passage à la télévision numérique était également à l'ordre du jour de la réunion du 21 mars 2008 du puissant Conseil national de sécurité et de défense (RNBO)[22], dans le cadre d'un débat sur la sécurité de l'information et la souveraineté. La décision du RNBO sur ce point a été entérinée sur la même lancée par le décret du Président de l'Ukraine du 23 avril 2008 relatif aux mesures urgentes à adopter pour la sécurité de l'information en Ukraine[23]. Ce décret enjoint notamment au Cabinet des ministres de développer et d'adopter un « programme national pour la mise en œuvre de la radiodiffusion télévisée et radiophonique numérique ». Un tel programme doit entre autres exiger qu'un multiplex numérique, au minimum, soit confié à l'opérateur de télécommunications géré par l'Etat. Il doit prévoir en outre une aide économique de l'Etat pour aider la population dans la transition vers le numérique (ce programme national a été adopté le 26 novembre 2008, cf. section I). Le décret exige également la mise en place, à travers le programme national, de mesures d'urgence afin de cesser l'importation et la production en Ukraine de téléviseurs incompatibles avec les signaux de télévision en norme DVB-T/MPEG-4. Le RNBO a consacré une autre réunion à la télévision numérique le 11 septembre 2009, mais ses décisions n'ont pas encore été publiées à la date de rédaction du présent article.

3. Normes d'Etat (nationales) pour la radiodiffusion numérique

Pour finir, l'adoption de normes d'Etat a été nécessaire pour harmoniser les différentes technologies permettant la radiodiffusion numérique. En Russie, le gouvernement a adopté 17 normes nationales consacrées exclusivement à la télévision numérique, et une cinquantaine de normes supplémentaires sont actuellement en cours d'élaboration[24]. Selon son programme d'Etat, l'Ukraine aurait besoin d'une quinzaine de normes nationales ou de textes comparables.

III. Aspects du processus

1. Plan de passage au numérique

L'accord GE-06 fixe au 17 juin 2015 la date à laquelle l'ensemble des pays de la région ne seront plus tenus de protéger les fréquences analogiques émettant des pays voisins, et pourront commencer à utiliser librement les fréquences qui leur auront été attribuées pour leurs services numériques. Ceci ne garantit toutefois nullement que tel ou tel pays cessera d'émettre en

21) Selon l'alinéa 11 de l'article 22 de la loi ukrainienne sur la radiodiffusion télévisée et radiophonique.
22) Le RNBO est un organe d'Etat constitutionnel et collégial, chargé de coordonner la politique nationale en matière de sécurité et de défense, présidé par le Président de l'Ukraine et composé de représentants du Cabinet des Ministres, de la Verkhovna Rada, du ministère public, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Justice, etc. Les décisions de la RNBO acquièrent valeur de loi une fois confirmées par décret du Président de l'Ukraine.
23) Cf. son texte en ukrainien sur : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0010525-08
24) Mayzuls R. et Yu. Shavdia, « Развитие нормативно-правовой и нормативно-технической базы современного телерадиовещания », *Broadcasting. Телевидение и радиовещание*, n° 3, 2008, pp.31-36. Cf. : http://broadcasting.ru/articles2/Regandstan/progress-tv

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

analogique à la date fixée. Toutefois, le fait que les services analogiques ne seront plus protégés contre les interférences dans les zones frontalières pourrait inciter les Etats à cesser toute diffusion analogique.

En **Russie**, le PFC définit quatre zones qui verront une mise en place progressive de la radiodiffusion numérique terrestre, respectivement en 2010, 2011-2012, 2012-2013 et 2013. Les premières régions concernées seront les zones frontalières en Extrême-Orient et en Europe. Le PFC ne fixe pas de date pour l'arrêt de la diffusion en analogique. Lors d'une interview récente donnée à Radio Svoboda (« radio liberté »), Vitaly Stytsko, qui dirige le service « télévision numérique » du ministère des Communications et des Communications de masse, a indiqué que la radiodiffusion en analogique pourrait se poursuivre longtemps après 2015[25]. La plupart des hauts fonctionnaires russes affirment que l'arrêt de la diffusion en analogique ne sera autorisé que lorsque 95-98 % de la population sera équipée de récepteurs numériques – un chiffre que les experts jugent irréaliste[26].

En **Ukraine**, les textes ne fixent pas tous la même date pour l'arrêt de la diffusion analogique. La résolution n° 815 du Cabinet des ministres qui a permis d'adopter le plan d'utilisation (voir plus haut) dispose ainsi que l'utilisation des fréquences radio pour la radiodiffusion analogique et la téléphonie mobile selon la norme CDMA 800[27] cesserait le 1er janvier 2016.

Le plan de développement adopté par le Conseil national était plus optimiste. Ce document détaillait le processus de passage au numérique pour les radiodiffuseurs nationaux et définissait sept étapes devant permettre d'assurer la transition vers la radiodiffusion numérique en vue de la finaliser en décembre 2012. Il prévoyait que 80 à 90 % de la population serait équipée de récepteurs numériques à cette date. Avant la fin de l'année 2009, la radiodiffusion analogique devait être remplacée par la technologie numérique dans 47 des 81 sous-zones. Dans les faits, la télévision numérique ne concerne à ce jour que six sous-zones, la diffusion en analogique n'a pas été arrêtée, et le taux d'équipement en récepteurs numériques reste visiblement insuffisant.

Tableau 2. Taux de pénétration de la télévision numérique terrestre (en pourcentage)[28]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Russie (couverture de la population)	0	15	30	75	98,8	98,8	98,8
Ukraine (couverture du territoire)	3,1	11,4	25,15	42,87	60,59	78,31	96,03

2. Moratoire sur les nouvelles fréquences analogiques

Conformément à l'accord GE06, la Russie et l'Ukraine ont cessé d'accorder de nouvelles fréquences pour la diffusion de télévision analogique.

En **Russie**, le ministère de la Communication et des Communications de masse a cessé en décembre 2007 d'attribuer des fréquences pour la radiodiffusion télévisée analogique. L'instauration de ce moratoire s'explique par la nécessité d'adopter un nouveau plan définissant l'attribution des

25) Cf. : http://www.svobodanews.ru/content/transcript/1889152.html
26) Cf. : http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2009/12/07/372424. Cf. également Nikolai Orlov, « Новая концепция развития телерадиовещания а России », *Tele-Sputnik*, n° 11 (novembre) 2009: 14. L'auteur y exprime des doutes quant à l'hypothèse selon laquelle les 10 à 15 millions d'utilisateurs actuels de la télévision par câble et par satellite auraient une motivation suffisante pour acquérir en sus un adaptateur pour la télévision numérique terrestre.
27) CDMA 800 désigne un protocole CDMA destiné aux téléphones portables fonctionnant dans la bande de fréquences des systèmes cellulaires (800 MHz - 850 MHz).
28) Sources : PFC de la Russie et programme d'Etat de l'Ukraine.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

fréquences destinées à la radiodiffusion télévisée numérique. Ce plan, a été en partie adopté par décision de la Commission d'Etat aux fréquences radiophoniques (GKRCh) le 19 mars 2009, et a confirmé la création d'un premier multiplex de huit chaînes. Il s'appuyait sur les recommandations de la Commission gouvernementale pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, et notamment sur le cadre conceptuel établi par celle-ci[29]. Lorsqu'elles seront prêtes à émettre, selon la décision de la GKRCh, ces huit chaînes numériques n'auront pas besoin de solliciter une autorisation supplémentaire auprès de la Commission d'Etat aux fréquences radiophoniques, sous réserve qu'elles respectent les normes techniques en vigueur.

La composition exacte de ce premier multiplex a été confirmée par décret présidentiel le 24 juin 2009. En octobre 2009, le moratoire a été levé pour les zones dans lesquelles le partage du spectre était achevé en ce qui concernait la télévision numérique. Les chaînes de télévision analogiques existantes qui étaient incompatibles avec le plan numérique en cours de déploiement devaient être repositionnées sur d'autres fréquences. La levée du moratoire visait à permettre le renouvellement des licences de radiodiffusion analogique après leur expiration (la durée maximale d'une licence étant de 5 ans en Russie). En raison de ce moratoire, certaines entreprises de télévision n'ont pas renouvelé leurs licences, et ont fini par les perdre, soit parce que leurs fréquences ont été intégrées au premier multiplex, soit parce qu'elles sont demeurées vacantes car elles empiétaient sur les fréquences télévisées numériques.

En **Ukraine**, le plan d'utilisation reflète les obligations résultant de l'accord GE06 sur la question du moratoire. Le plan fixait la fin de l'attribution de nouvelles licences analogiques au 1er juin 2006 (pour l'utilisation des émetteurs de 100 watts ou plus) et au 1er juin 2007 (pour ceux de moins de 100 watts). Le plan d'utilisation offrait la possibilité d'accorder de nouvelles licences analogiques au-delà de 2006 pour des services de radiodiffusion à faible puissance, à condition que ceux-ci ne gênent pas le développement de la télévision numérique.

3. Composition des multiplex et obligations de distribution (*must-carry*)

Jusqu'à une date récente, le droit en **Russie** ne prévoyait pas de règles en matière de *must-carry*, exception faite de quelques rares dispositions dans la législation régionale. Le cadre conceptuel a confié le soin au gouvernement de développer « un bouquet de chaînes socialement importantes » dont la transmission sera obligatoire sur tous les types de plateformes, mais aussi gratuite pour la population, ou à défaut, proposée à un faible coût. Autrement dit, le gouvernement a dû composer un bouquet de programmes soumis à l'obligation de distribution (*must-carry*) et a accepté de couvrir les frais liés à cette transmission. La détermination du coût de retransmission de toutes les autres chaînes relèvera du libre jeu du marché.

Le gouvernement a effectivement composé ce premier bouquet, en caractérisant les chaînes par genre (par exemple : « chaîne à programmation culturelle »), mais sans les désigner individuellement par leur nom. La liste des chaînes à proprement parler a été approuvée par le décret du Président « sur les stations de radio et les chaînes de télévision nationales obligatoires et gratuites » du 24 juin 2009[30]. Ce texte entend « poursuivre les objectifs consistant à garantir la liberté d'information et l'accès, pour toute la population sur l'ensemble du territoire russe, aux informations socialement importantes ». Il énumère les chaînes de télévision et les stations de radio devant être diffusées gratuitement à l'échelle nationale.

29) Cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique dans la Fédération de Russie entre 2008 et 2015 (Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 — 2015 годы), disponible en russe sur : http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=11089

30) Cf. : « Fédération de Russie : Approbation par le Président des chaînes de télévision et stations de radio soumises à l'obligation de diffusion », par Andrei Richter, dans IRIS 2009-10: 18, disponible sur : http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article25.fr.html

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Le multiplex, qui rassemble donc une sélection de huit chaînes de télévision nationales gratuites dont la diffusion est obligatoire, est composé comme suit :

1. Kultura (la chaîne de la culture et des arts), qui appartient à la Société de radio et de télévision d'Etat panrusse (VGTRK) ;
2. Sport (VGTRK);
3. Vesti (chaîne d'information en continu, VGTRK);
4. Rossia (chaîne généraliste, VGTRK);
5. une chaîne encore inexistante destinée aux enfants et aux adolescents (qui doit être créée par la VGTRK au plus tard le 1er janvier 2011) ;
6. Channel One (société par actions détenue à 51 % par l'Etat, à 49 % par des entreprises privées dont l'identité n'est pas connue) ;
7. Petersburg – Channel 5 (gérée par le National Media Group, lequel appartient à un groupe de sociétés gazières, pétrolières et d'aciéristes proches du gouvernement) ;
8. NTV, détenue par Gasprom-Media.

Aucune procédure d'appel à candidature ou à concurrence n'a été organisée pour déterminer cette sélection. Aucune explication n'a été fournie concernant, par exemple, la priorité donnée à une chaîne sportive plutôt qu'à une chaîne éducative, ou le choix de NTV parmi tout un éventail d'autres chaînes terrestres privées. Aucune place n'a été accordée aux radiodiffuseurs régionaux, à l'exception de la chaîne de Saint-Pétersbourg ; toutefois, selon le PFC, les filiales régionales de RTRS seront autorisées à diffuser des fenêtres d'information locale dans ces programmes[31]. En outre, les propriétaires de Channel 5 ont récemment annoncé leur intention de modifier sa programmation de façon à en faire une chaîne nationale plutôt que régionale.

Le décret présidentiel dispose que la diffusion de ces chaînes sera obligatoire sur tout le territoire russe, sans qu'il en coûte quoi que ce soit aux téléspectateurs. Ces chaînes de télévision font donc de fait l'objet d'une obligation de distribution dans l'ensemble du pays et sur toutes les plateformes (y compris les services par câble et par satellite), bien que la Douma d'Etat n'ait pas encore débattu des modifications à apporter à cet égard à la loi fédérale relative aux communications (2003). Ces changements obligeront les câblo-opérateurs à diffuser ces chaînes soumises à l'obligation de *must-carry*, et impliqueront la recherche de modes de compensation.

Le Gouvernement de la Fédération de Russie sera tenu d'accorder toutes les autorisations nécessaires à ces chaînes de télévision et de subventionner leur diffusion, analogique ou numérique, dans les zones de marché dont la population est inférieure à 200 000 habitants (jusqu'en 2011), ou inférieure à 100 000 habitants (à partir de 2011)[32].

Le premier multiplex sera diffusé selon la norme DVB-T MPEG-4. La composition des autres multiplex à venir n'a pas été fixée, pas plus que la procédure qui permettra de la définir. Si le modèle du PFC évoquait le besoin de programmes destinés à la jeunesse, d'une chaîne éducative, d'une chaîne de voyage, d'une chaîne d'actualité ainsi que d'autres programmes, le PFC lui-même n'y fait pas référence. De même, alors que le modèle du PFC soulignait la nécessité de chaînes de télévision et de stations de radio régionales, le PFC n'aborde pas cette question.

En **Ukraine**, la loi de 1993 relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique (dans sa version amendée en 2006) prévoit que tout radiodiffuseur se verra attribuer sa licence pour la diffusion numérique sans être soumis à un appel à concurrence, mais il devra acquitter un droit

31) Cf. « Fédération de Russie : Adoption par le gouvernement de l'avant-projet de passage au numérique », par Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, disponible sur : http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.fr.html

32) Cf. « Fédération de Russie : Approbation par le Président des chaînes de télévision et stations de radio soumises à l'obligation de diffusion », par Andrei Richter, IRIS 2009-10:18, disponible sur : http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article25.fr.html

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

spécial (article 31, alinéa 5)[33]. Elle dispose en outre que le Conseil national fixera le nombre de chaînes de radiodiffusion, de réseaux de télécoms et de réseaux de télévision qui utiliseront la bande passante de l'Ukraine dans chaque catégorie territoriale (radiodiffusion nationale, régionale, locale, ou étrangère), y compris les services de radiodiffusion utilisant les technologies numériques (article 22, alinéa 12).

Conformément à cette disposition, le Conseil national, dans sa décision n° 260 du 3 octobre 2007, a annoncé la création de huit multiplex en Ukraine : MX-1, MX-2 et MX-3 selon la norme DVB-T (MPEG-2) ; MX-4 et MX-5 selon la norme DVB-T (MPEG-4) ; MX-6 selon la norme DVB-H ; enfin MX-7 et MX-8 en HDTV. Par la suite, une fois le programme d'Etat approuvé par le Cabinet des ministres, le Conseil national a décidé que la norme MPEG-2 serait remplacée par le MPEG-4.

Le 5 décembre 2007, le Conseil national a annoncé la composition des deuxième et troisième multiplex à partir des radiodiffuseurs nationaux en exercice[34] :

MX-2
1. la Compagnie nationale de télévision ukrainienne (First National) ;
2. la société de télévision et de radio Studiya '1+1', société par actions (1+1) ;
3. la société non cotée UNTK (Inter) ;
4. la société par actions ICTV – International Commercial TV and Radio Company (ICTV) ;
5. la société de télévision et de radio Ekspress-Inform, société par actions (5 kanal) ;
6. la société à capital fermé Novyi kanal (N) ;
7. la société à capital fermé MMTs-STB (S) ;
8. la société à capital fermé Television and Radio Broadcasting Company « Ukraine » (TRK Ukraina) ; NdT : orthographe en anglais conforme au site officiel de la société
9. la société par actions TS Sluzhba informatsii (NTN).

MX-3
1. la société de télévision TET, société à capital fermé (Тет) ;
2. la société de télévision TONIS, société par actions ouverte (T) ;
3. la société de télévision et de radio Multi Media Servis, société par actions (Megasport) ;
4. la société à capital fermé TeleOdyn (M1);
5. la société de télévision et de radio NBM, société par actions (5) ;
6. la société de télévision et de radio Era, société par actions (Era) ;
7. une chaîne publique de radiodiffusion ;
8. réservé ;
9. réservé.

Le multiplex MX-1, regroupant neuf chaînes, reste à part dans la mesure où il diffusera des programmes cryptés de télévision à péage et où sa composition reste à définir dans le cadre d'un appel à concurrence qui sera organisé par le Conseil national.

Le 5 décembre 2007, le Conseil national a annoncé la tenue d'un appel à concurrence pour les activités de radiodiffusion relevant du multiplex MX-4. Le 2 avril 2008, il a rendu publique la liste des dix chaînes retenues – toutes privées. La plupart d'entre elles peuvent être considérées comme des « électrons libres » ou des entreprises inconnues du grand public et des professionnels. On trouve parmi elles des chaînes spécialisées dans la culture, l'humour, le cinéma, le football, les voyages et l'économie, ainsi qu'une chaîne d'information et des chaînes destinées aux enfants, aux adolescents et aux femmes. Pour remporter l'appel à concurrence, les entreprises ont dû s'engager à diffuser leurs programmes exclusivement en ukrainien.

33) La loi dispose : « Le renouvellement d'une licence en lien avec le passage de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique fera l'objet du versement d'une somme égale à la taxe de licence qui aurait été appliquée pour l'octroi d'une licence de radiodiffusion à chaînes multiples. »

34) La sélection est composée du nom du titulaire de la licence, de sa forme juridique ainsi que du nom de la chaîne de télévision (entre parenthèses).

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Le 16 juin 2008, le Conseil national a décidé de faire du MX-5 un multiplex réservé aux radiodiffuseurs régionaux. Dans certaines régions, tous les radiodiffuseurs ont obtenu le droit à avoir une place dans le bouquet. Le MX-5 sera d'abord lancé dans les régions de Sumy, d'Odessa et de Transcarpathie. Le même jour, il a été décidé que le MX-6 serait réservé à la radiodiffusion mobile à l'échelle nationale, selon la norme DVB-H.

4. Opérateurs

En **Russie**, la transmission du premier multiplex sera confiée à la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS), entreprise unitaire de l'Etat fédéral, laquelle n'entend partager ce droit avec aucun autre opérateur[35].

Le rôle de la RTRS doit encore être confirmé par l'octroi d'une licence « chapeau », une exigence proposée récemment par le Roskomnadzor, mais qui n'a pas encore été mise en place[36]. Lorsque cette licence chapeau aura été accordée à la RTRS, celle-ci concèdera à son tour une licence secondaire à chacune des entreprises privées titulaires d'une licence de télécommunications prenant part aux opérations de transmission[37]. Aujourd'hui encore, la RTRS enjoint aux opérateurs « alternatifs » de coordonner leurs activités avec les siennes s'ils souhaitent obtenir une part des subventions accordées par le gouvernement pour la modernisation de leurs réseaux et de leurs équipements. Sans quoi l'autre option proposée est le rachat de l'opérateur par la RTRS[38].

En ce qui concerne la transmission terrestre des deuxième et troisième multiplex, le PFC compte sur les services de la RTRS « ou d'autres opérateurs ». Il reste à savoir si ce service fera l'objet ou non d'un appel à concurrence – le débat n'a pas encore été tranché. De même, la durée des licences n'a pas été fixée. La RTRS a affirmé qu'elle serait techniquement en mesure de prendre en charge les deux autres multiplex. Dans le même temps, le PFC exige que les chaînes des deuxième et troisième multiplex soient offertes gratuitement aux téléspectateurs.

En **Ukraine**, la version publiée en 2006 de la loi relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique a créé, à côté des opérateurs traditionnels – opérateurs de télécoms exerçant en vertu d'une licence du ministère des Transports et des Communications – une nouvelle catégorie de « fournisseurs de services de contenus », dont les licences sont accordées par le Conseil national sans donner lieu à une procédure d'appel à concurrence (article 23, alinéa 8). Les opérateurs de télécommunications peuvent eux-mêmes devenir des fournisseurs de services de contenus en sollicitant l'une de ces licences d'un nouveau type, accordées pour une durée de 10 ans (faute de quoi, ils peuvent conclure un contrat avec un fournisseur de services de contenus lui-même titulaire d'une licence). Cette modification est motivée par la volonté d'obliger les opérateurs de télécoms dans le domaine de la télévision câblée à obtenir une licence supplémentaire – auprès du Conseil national – afin d'entériner ainsi la composition des bouquets câblés. Dans le cas de la télévision par câble, le Conseil national validera également chaque année la composition du bouquet en même temps que le rapport du fournisseur sur l'exécution de ses obligations antérieures. En outre, le fournisseur de services de contenus doit indiquer dans le détail les principes selon lesquels il a constitué son bouquet, et présenter les contrats passés avec toutes les sociétés de télévision en ce qui concerne la retransmission de leurs programmes (article 40). A l'occasion de l'octroi des licences aux câblo-opérateurs, et à la suite des modifications apportées à la loi, le Conseil national a notamment passé au crible l'origine des programmes et les quotas linguistiques, ce qui a conduit à une diminution spectaculaire du nombre de chaînes russes et russophones dans les réseaux câblés en Ukraine.

35) Cf. l'interview accordée par Alexeï Malinine, directeur général de la RTRS, au magazine *Itogi* n° 32 le 3 août 2009, disponible sur : http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html

36) Le Roskomnadzor est le Service fédéral de contrôle des communications, des technologies de l'information et des médias de masse, placé sous l'autorité du ministère des Communications et des Communications de masse. C'est l'organe spécial de l'exécutif chargé d'octroyer les licences et d'exercer le contrôle de l'Etat sur le secteur audiovisuel.

37) Cf. le débat lors du 13e congrès de l'Association nationale russe des radiodiffuseurs en novembre 2009, disponible sur : http://www.nat.ru/?an=XIII_congress_nat_2009

38) Cf. l'interview accordée par Alexeï Malinine, directeur général de la RTRS, au magazine *Itogi* n° 32 le 3 août 2009, disponible sur : http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Tous les radiodiffuseurs terrestres opérant sur un marché donné sont soumis à l'obligation de distribution (*must-carry*) en ce qui concerne les bouquets câblés locaux ; cette disposition n'a pas été modifiée dans le cadre du passage à la radiodiffusion numérique.

Quant au rôle et à la situation des opérateurs de télécommunications et des fournisseurs de contenus, la loi leur accorde dans les faits quasiment le même statut pour leur diffusion sur des multiplex numériques que pour la télévision par câble ou par satellite. Il demeure toutefois une différence de taille entre les deux situations : dans la télévision par câble, c'est généralement une seule et même entité qui exerce les fonctions d'opérateur de télécommunications et de fournisseur de contenus, tandis que dans le cadre de la télévision numérique terrestre, ces fonctions peuvent être confiées à des sociétés distinctes.

La loi permet donc en réalité au Conseil national d'octroyer des licences aux sociétés de télévision numérique (tant les opérateurs de télécoms que les fournisseurs ou les agrégateurs de contenu), et ce, sans passer par une procédure d'appel à concurrence. Elle pourrait ainsi empêcher la rediffusion de programmes étrangers (russes, par exemples) dans le cadre des multiplex numériques.

Par suite, la société de communications Ukrainian Digital Telenetwork (UTsTM) a obtenu le 16 janvier 2008 la première licence lui permettant d'exploiter le muliplex MX-4 sans passer par une procédure d'appel à concurrence. Cette licence lui a permis de reprendre les contenus fournis par les entreprises de télévision ayant remporté les appels à concurrence, et de les regrouper au sein d'un bouquet[39]. Le Conseil national a justifié l'attribution de cette licence en indiquant que dans la mesure où UTsTM avait déposé une demande, l'autorité en charge des licences avait été obligée de l'étudier et de se prononcer à son sujet dans un délai d'un mois sans organiser une procédure d'appel à concurrence, conformément à la loi relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique. Le Conseil national a donné suite à cet épisode en publiant un appel à candidatures en vue de l'attribution à venir de licences aux agrégateurs de contenus pour les multiplex 1 à 6. L'examen des candidatures le 26 novembre 2008 n'a pas permis de désigner de vainqueurs, à une exception près : une licence a été octroyée à la société de télévision et de radio Eter (Kiev) pour la radiodiffusion mobile dans le cadre du multiplex MX-6.

5. Récepteurs numériques (*set-top boxes*)

La **Russie** produit chaque année des centaines de milliers de récepteurs numériques (*set-top boxes*), lesquels sont ensuite commercialisés à grande échelle à Kaliningrad (près de la frontière avec la Pologne et la Lituanie) et ailleurs dans le pays. Le gouvernement n'a adopté aucun texte prévoyant de subventionner l'achat de ces récepteurs dans le cas de familles à faibles revenus ou d'autres catégories défavorisées de la population. Pour reprendre les termes du directeur général de la RTRS, ce secteur est régi par « Monsieur Marché[40] ». Tout récemment en outre (en novembre 2009), des représentants du gouvernement ont vivement dissuadé la population d'acquérir des récepteurs numériques « de façon risquée et irréfléchie », dans la mesure où les normes nationales en la matière ne seront adoptées que dans le courant de l'année 2010.

Un rebondissement a récemment eu lieu dans le débat sur la commercialisation des récepteurs numériques, sous la forme d'une offre présentée au gouvernement par trois grands opérateurs de communications mobiles, MTS, VympelKom et MegaFon. Ceux-ci se sont déclarés prêts à fournir des récepteurs numériques à la population à condition que le gouvernement affecte les anciennes fréquences de télévision analogiques à des services de communication mobile 4G[41].

En **Ukraine**, il n'existe pas de réglementation claire quant à l'ordre de distribution des *set-top boxes* parmi les téléspectateurs. On lit dans certains des documents fondamentaux concernant la télévision numérique qu'il est nécessaire de mettre en place une « procédure spéciale » qui

39) Cf. les informations complémentaires sur le multiplex MX-4 dans les sections III.3, IV.2 et VI.
40) Cf. l'interview accordée par Alexeï Malinine, directeur général de la RTRS, au magazine *Itogi* n° 32 le 3 août 2009, disponible sur : http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html
41) Cf. l'article du RBK Daily (Moscou) du 7 septembre 2009, sur : http://www.rbcdaily.ru/2009/09/07/media/429693

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

bénéficiera aux couches économiquement « vulnérables » de la population. Le programme d'Etat prévoit que la transition vers la radiodiffusion numérique terrestre « doit être menée de façon à coïncider avec la résolution du problème d'approvisionnement » de la population en adaptateurs. La résolution du Cabinet qui a approuvé le programme d'Etat a également enjoint au ministère des Transports et des Communications de présenter dans les trois mois, en consultation avec le Conseil national, un plan détaillé de distribution des récepteurs numériques. Cette demande instante expirait le 22 juillet 2009 ; à la date de rédaction du présent article, ce plan n'a pas été présenté.

Le plan de développement approuvé par le Conseil national promettait aux « citoyens socialement vulnérables d'Ukraine des adaptateurs pour signal numérique fournis par l'Etat ». Le budget de l'Etat devait tenir compte de cette dépense, mais cela n'a pas été le cas.

Le décret du Président de l'Ukraine du 23 avril 2008 relatif aux mesures urgentes à adopter pour la sécurité de l'information en Ukraine comportait des dispositions comparables concernant le soutien économique apporté à la population. Cependant, les décisions budgétaires de ce type relèvent de la compétence du Cabinet des ministres, et non du Président.

A notre connaissance, il n'y a que dans la région d'Odessa que des mesures concrètes ont été adoptées. En avril 2009, l'autorité étatique régionale a fait l'acquisition de 4 000 *set-top boxes* à destination des familles à faibles revenus de la province.

6. Le rôle de la télévision d'Etat

Ni la Russie ni l'Ukraine ne disposent d'un système de radiodiffusion publique. On y trouve « en lieu et place », d'une certaine façon, des radiodiffuseurs nationaux financés et gérés par le gouvernement.

Les chaînes gérées par l'Etat sont majoritaires dans le premier multiplex **russe**, lequel sera exploité par une société également gérée par l'Etat (la RTRS). Les radiodiffuseurs nationaux privés ne pourront avoir accès aux futurs multiplex que s'ils consentent à en payer le prix, politique et économique. Il y a fort à penser que les radiodiffuseurs régionaux qui obtiendront des créneaux de diffusion au sein de ces multiplex seront des entreprises locales gérées par la puissance publique, et subordonnés aux gouverneurs (cf. section IV).

En **Ukraine**, une seule entreprise de télévision gérée par l'Etat assure un service de radiodiffusion terrestre avec une couverture nationale. Il s'agit de la chaîne First National, appartenant à la Compagnie nationale de télévision ukrainienne (NTCU), dont les audiences ne sont toutefois pas parmi les plus élevées, puisqu'elle ne réunit qu'un ou 2 % des téléspectateurs. Tous les autres acteurs à couverture nationale sont des radiodiffuseurs commerciaux. Depuis 15 ans, les tentatives d'instaurer une radiodiffusion publique n'ont eu aucun résultat positif.

La composition du multiplex MX-2 réserve une place à la Compagnie nationale de télévision ukrainienne (entièrement contrôlée par le gouvernement). Il n'est apparemment pas question d'en faire un radiodiffuseur public indépendant (qui resterait propriété de l'Etat). Dans le même temps, la composition du multiplex MX-3 ménage une place pour un radiodiffuseur public qui reste encore à créer. Cette décision, prise par le Conseil national, a suscité l'inquiétude parmi les spécialistes ukrainiens du secteur, car exception faite de l'Azerbaïdjan, aucun pays européen ne présente un modèle de coexistence entre télévision d'Etat et télévision publique.

7. Développement de nouveaux services : services à la demande, télévision mobile, etc.

Après la mise en œuvre du PFC en **Russie**, 100 % de la population aura accès à la radiodiffusion terrestre et disposera de 20 à 24 chaînes de télévision. Il y aura en outre jusqu'à trois chaînes HDTV et jusqu'à dix chaînes de télévision numérique mobile dans les principales villes de plus de 100 000 habitants.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

La télévision mobile n'en est qu'à ses débuts, bien que le premier service en la matière, proposé par l'opérateur de télécommunications Skylink, ait vu le jour dès 2005. Skylink propose des services 3G en DVB-H dans 5 000 villes et agglomérations, dans 32 des 83 régions de Russie, et représente 80 % du marché dans le pays[42]. Jusqu'à une date récente, Moscou n'était pas couverte par ce service, en raison d'un manque de fréquences. Le 7 décembre 2009, toutefois, un autre opérateur de télécommunications, VympelKom, a annoncé la tenue d'expérimentations de diffusion mobile dans la capitale. Onze chaînes sont concernées, dont six des chaînes soumises à l'obligation de « *must-carry* » [43].

Les nouveaux services numériques se développent en **Ukraine** en l'absence quasi-totale de réglementation juridique. Le processus d'octroi des licences n'a pas encore commencé, de même que la politique nationale relative au développement de la vidéo à la demande, de la télévision mobile ou des autres technologies n'a pas été annoncée officiellement.

Aujourd'hui, les grands opérateurs de télécommunications mobiles tels que Kyivstar[44] et Life[45] offrent des services de télévision sous forme d'accès à des contenus vidéo sur les sites Web des radiodiffuseurs ; mais l'accès en ligne, par téléphone mobile, aux programmes diffusés en direct par les chaînes de télévision, n'est pas encore proposé.

IV. Octroi des licences et appels à concurrence : le rôle de l'organe chargé de l'attribution des licences

1. Russie

Le système et la procédure actuellement en place pour les appels à concurrence permettant l'octroi des licences ont été adoptés par le gouvernement en 1999 et se sont accompagnés de la création d'une Commission fédérale des concours de la radiodiffusion (CFC). Celle-ci est composée de neuf membres (hauts fonctionnaires et personnalités publiques), qui se réunissent pour statuer sur les concours pour l'attribution des licences. Ses membres ne sont pas rémunérés pour ce travail et sont pour la plupart des personnalités connues et respectées, de sorte que la CFC entend garantir une forme d'indépendance, de transparence et de sécurité juridique dans cette procédure. Bien que le Roskomnadzor demeure l'autorité en charge des licences pour tous les médias de radiodiffusion, la CFC jouait également, jusqu'à une date récente, un rôle très important dans le processus d'attribution des licences. Elle désignait en effet les radiodiffuseurs lauréats de l'appel à concurrence, et l'autorité en charge des licences (le Roskomnadzor) était alors tenue de leur octroyer les licences correspondantes[46].

Selon le cadre conceptuel, l'octroi de licences demeure le principal instrument de la politique de l'Etat en matière de radiodiffusion. La branche exécutive du pouvoir continuera à assumer ce rôle. Il n'y a pas de limite quant au nombre de licences octroyées à un radiodiffuseur donné, mais le spectre permettant l'attribution des autorisations de diffuser est pour sa part limité (voir ci-après). Le cadre conceptuel souligne que pour atteindre cet objectif, le gouvernement devra en particulier « définir des règles uniformes d'octroi de licences en matière de radiodiffusion malgré les disparités existant entre les méthodes et les technologies de transmission ». Lors de l'adoption du cadre conceptuel par la commission sur le développement de la radiodiffusion télévisée et sonore le 7 novembre 2007, Leonid Reyman, qui était alors le ministre des Technologies de l'information et des Communications, a souligné le caractère universel dudit cadre, lequel « ne requiert pas l'adoption de règles distinctes pour les différentes technologies de transmission des signaux. Cette approche

42) Cf. *Технологии и средства связи (спецвыпуск Широкополосные мультисервисные сети)* 2009, p. 19.
43) Cf. l'article consultable sur : http://www.vesti.ru/doc.html?id=329786
44) http://www.kyivstar.net/personal/contract/services/mobile_tv/
45) http://www.life.com.ua/index.php?area=lifebox&lng=uk&page=15-25
46) Pour de plus amples informations sur la CFC, cf. : « Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie », par Andrei Richter, *IRIS Spécial,* Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), Strasbourg 2010.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

s'inscrit dans un calendrier particulièrement favorable, compte tenu de l'apparition de nouveaux services permettant la diffusion des signaux télévisés, qu'il s'agisse d'Internet ou des réseaux mobiles de troisième génération »[47].

Concernant les deuxième et troisième multiplex, les propositions devaient être élaborées, non pas par les radiodiffuseurs, mais par un « groupe de travail » créé fin 2009 par le ministère des Communications et des Communications de masse en collaboration avec le ministère de la Défense. C'est apparemment ce groupe de travail qui décidera de l'octroi des licences, et la CFC n'aura semble-t-il aucun droit de regard sur ses décisions.

Le moratoire, ainsi que les décisions de la commission gouvernementale pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique et du Président quant à la composition du premier multiplex, ont été adoptés sans tenir compte des règles et procédures de la CFC, et au mépris de la tradition vieille de dix ans consistant à organiser des appels à concurrence pour attribuer le droit de diffuser des programmes télévisés. Il s'agit là, d'une certaine façon, des premiers signes indiquant que la nouvelle réglementation présidant à l'attribution des licences de radiodiffusion pour les chaînes de télévision n'accordera plus désormais qu'un rôle négligeable à la CFC.

L'exemple suivant montre les problèmes et les vides juridiques qu'entraîne ce nouveau système. En 2009, la chaîne analogique Sport (appartenant à la VGTRK), a obtenu, aux termes d'un décret présidentiel, une place au sein du premier multiplex numérique, le gouvernement ayant décidé qu'une chaîne consacrée au sport s'imposait dans le cadre d'un « bouquet à vocation sociale ». Mais le 1er janvier 2010, la chaîne Sport a été rebaptisée Rossia-2 et le sport ne représente désormais plus qu'un tiers de sa programmation. Ce changement avait été annoncé par la VGTRK en octobre 2009 et visait à réduire les coûts relatifs à l'achat des droits de diffusion des événements sportifs, mais aussi à attirer les jeunes téléspectateurs potentiels qui tendent pour l'instant à « passer le plus clair de leur temps sur Internet »[48].

Le 23 décembre 2009, la CFC a examiné le changement de nom de la chaîne et décidé par vote d'octroyer une nouvelle licence à Rossia-2. Il a été signifié à la commission qu'il n'était pour l'instant pas nécessaire de se prononcer sur les modifications apportées à la ligne éditoriale de la chaîne, car celles-ci allaient « être mises en œuvre petit à petit[49] ». Il n'existe aucune disposition permettant à la CFC de réexaminer la composition d'un multiplex numérique en cas de modification du nom et de la ligne éditoriale d'une chaîne. Pour rectifier un quelconque élément établi par le décret présidentiel, il faudrait, logiquement, modifier le cadre conceptuel ainsi que les autres décisions gouvernementales en vigueur, par exemple celle adoptée par la GKRCh (voir ci-dessus).

Sans surprise, le vice-ministre des Communications et des Communications de masse Aleksandr Zharov n'a eu d'autre choix que de suggérer que cette question soit débattue au sein de la commission gouvernementale pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, chargée de l'élaboration de tous les avant-projets en matière de télévision numérique[50]. Autrement dit, les modifications apportées au format d'une chaîne de télévision numérique ne relèvent désormais plus de la compétence de l'organe de régulation gouvernemental pour les télécommunications et les médias, ni de celle de la CFC ; elles dépendent maintenant de décisions politiques d'importance nationale.

Au cours de la même interview, le vice-ministre Aleksandr Zharov a déclaré savoir que six chaînes au moins « étaient prêtes à faire partie du deuxième multiplex » ; il ne pouvait toutefois pas les citer car cette information relevait du « secret commercial » garanti aux concurrents. Il a également

47) Ce rapport est disponible sur le site du ministère : http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.6603.html

48) « State's Sport Channel Retired as Costs Soar », par Ksenia Boletskaya, The Moscow Times, 2 octobre 2009, p. 7. Cf. galement « Философия «Спорта» остается », par Arina Borodina, Kommersant daily, 2 octobre 2009, http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1247731

49) Cette décision n'a pas encore été rendue publique. L'information s'appuie sur les commentaires de Mikhail Fedotov, membre de la CFC, lors d'une table ronde organisée à la faculté de journalisme de l'université d'Etat de Moscou le 28 décembre 2009.

50) Cf. l'interview d'Aleksandr Zharov dans *Kommersant-daily*, le 7 décembre 2009.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

évoqué deux conditions à remplir pour les chaînes désireuses d'obtenir une place au sein du multiplex : d'une part, elles doivent bénéficier d'une large couverture en diffusion analogique et de l'autre, elles doivent être en mesure d'acquitter jusqu'à un milliard de RUB par an (plus de 22 millions d'EUR), simplement pour payer les services nécessaires à la transmission du signal au public[51].

Dans le discours qu'il a prononcé au congrès de l'Association nationale russe des radiodiffuseurs (NAT) en novembre 2009, Aleksandr Zharov a en outre précisé que le deuxième multiplex serait uniquement composé de chaînes fédérales. A ce jour, toutefois, le gouvernement n'a publié aucun texte confirmant ce critère.

On ignore encore qui sera chargé de déterminer la composition du quatrième multiplex et de ceux qui suivront. Si l'on en croit le PFC, ils ne seront diffusés que dans les villes de plus de 100 000 habitants. Le gouvernement ne réalisera pas d'investissements financiers pour le développement des multiplex à venir, mais il est vraisemblable qu'il confiera à RTRS ou au Roskomnadzor un mandat de quasi-autorité d'attribution des licences (et que les radiodiffuseurs devront payer pour faire appel à leurs services).

La CFC ne se voit pas seulement dépossédée de sa fonction : c'est l'octroi de licences dans son ensemble qui perd toute pertinence. Les conditions d'obtention d'une place dans un multiplex n'ont pas encore été définies officiellement, pas plus que les éléments de ligne éditoriale pris en compte, les pourcentages ou les quotas s'appliquant aux différents types de programmes, ou encore la durée pendant laquelle une chaîne pourra conserver sa place au sein d'un bouquet. Le décret du Président relatif à la composition du premier multiplex illustre ainsi le manque de détail des conditions d'attribution des licences, dans la mesure où il ne précise pas si les chaînes jouissent indéfiniment de leur place ou pour une durée limitée.

Le modèle du PFC et le PFC en tant que tel, adoptés respectivement en septembre et en décembre 2009, ont confirmé ce sentiment d'une perte d'importance de l'attribution de licences. Le modèle du PFC confie aux filiales régionales de la Société russe de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (RTRS) la charge de mettre en place les plateformes (centres administratifs) auxquelles il incombera de définir la composition des deuxième et troisième multiplex de télévision numérique. Ces plateformes pourront intégrer dans les multiplex des chaînes locales, vraisemblablement celles de leur choix. L'Etat sera propriétaire de ces centres administratifs, qui s'inscriront dans le système de mise en œuvre de sa politique globale en matière de radiodiffusion. En ce qui concerne le processus de sélection des chaînes, le modèle du PFC et le PFC ne prévoient ni appel d'offres public ni appel à concurrence ; ils ne précisent aucun des critères présidant au choix de telle ou telle chaîne et ne prévoient aucun rôle pour la CFC[52].

Il se peut aussi que ces plateformes ne se voient confier que des tâches techniques, et que la composition des nouveaux multiplex soit effectivement établie par la CFC. Les représentants du gouvernement débattent de ces différentes possibilités, et sont même en train de définir de nouveaux critères de sélection des titulaires de licences pour la CFC.

Lors du 13e congrès de la NAT qui s'est tenu à Moscou le 17 novembre 2009, Aleksandr Zharov a fait à cet égard une série de déclarations importantes. Il a notamment affirmé que les recommandations de la CFC seraient prises en compte pour sélectionner la composition des deuxième et troisième multiplex, sans toutefois mentionner la moindre obligation de les suivre. Il a énuméré les critères sur lesquels devrait s'appuyer la CFC pour sélectionner les meilleures chaînes de télévision :

51) *Ibidem*. Il s'agit d'une somme prohibitive pour la quasi-totalité des radiodiffuseurs régionaux en Russie.
52) Cf. « Fédération de Russie : Adoption par le gouvernement de l'avant-projet de passage au numérique », par Andrei Richter, IRIS 2009-10: 18, disponible sur : http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/10/article26.fr.html. Cf. également : Nikolai Orlov, « Новая концепция развития телерадиовещания а России », *Tele-Sputnik*, n° 11 (novembre) 2009:12.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

- leur intérêt pour le grand public et leur importance sociale ;
- l'estimation des dépenses qu'elles ont engagées dans le développement de la chaîne analogique existante ;
- les préférences des téléspectateurs (taux et parts d'audience) ;
- la capacité d'assumer financièrement le prix de la diffusion du signal numérique.

Concernant la sélection des chaînes de télévision régionales, les critères suivants ont été recommandés :

- l'indépendance vis-à-vis de la programmation des grandes chaînes (réseaux) ;
- une large proportion de production locale ;
- la variété des thèmes abordés ;
- la capacité d'assumer financièrement le prix de la diffusion du signal numérique ;
- le soutien accordé par les autorités gouvernementales régionales.

Certaines grandes sociétés de télévision régionales ont d'ores et déjà mis fin à leurs accords avec de grandes chaînes en vue de préparer le basculement vers le numérique. Les chaînes nationales n'auront plus besoin de partenaires régionaux ni de filiales pour proposer leur offre de télévision numérique terrestre. Par conséquent, les petits radiodiffuseurs régionaux qui ont une faible programmation en propre n'auront aucune chance d'avoir une place dans un multiplex[53].

Le vice-ministre Aleksandr Zharov a également annoncé l'instauration de nouvelles procédures, lesquelles permettraient l'attribution d'une unique licence « à chaînes multiples » qui vaudrait pour la radiodiffusion numérique terrestre et d'autres plateformes. Une telle licence à chaînes multiples viendrait valider la composition des bouquets (terrestres, câblés, satellite, etc.) et serait assortie d'une obligation, pour le titulaire de la licence, d'aviser le Roskomnadzor de toute modification apportée à leur composition au moins un mois à l'avance.

Lors du même congrès de la NAT, un représentant du Roskomnadzor a exposé les grandes lignes du nouveau système d'octroi des licences. Il y aura désormais des licences « à chaîne unique » et des licences « à chaînes multiples », chaque catégorie étant subdivisée entre, d'une part, les licences pour la radiodiffusion faisant appel aux ressources des fréquences radio (celles-ci seront octroyées sur la base d'un appel à concurrence) et, d'autre part, les licences pour la diffusion passant par Internet ou par d'autres plateformes (qui seront attribuées sans appel à candidatures).

Ceci va à l'encontre de l'intention initiale du gouvernement, qui était de délivrer des licences pour toutes les formes possibles de diffusion – en ligne, par le câble et le satellite, ou encore via la téléphonie mobile[54]. Le principal objectif de ces changements consiste à établir un contrôle juridique sur les chaînes étrangères diffusées par les réseaux câblés et par télévision IP, qui ne sont pas enregistrées aujourd'hui comme des médias de masse au sens du droit russe. L'octroi de licences à ces chaînes passera nécessairement par leur enregistrement préalable, or ces deux procédures sont soumises à des restrictions frappant les entreprises étrangères. Ces dernières devront par exemple créer des entités dont le capital est russe à 51 % au minimum[55]. « L'activité des chaînes de télévision étrangères doit être soumise au cadre des normes juridiques russes », a proclamé à ce sujet Sergueï Sitnikov, directeur du Roskomnadzor[56]. Selon des informations récentes, le Roskomnadzor serait déjà en négociation avec Discovery Enterprises et BBC World sur ces questions d'enregistrement et d'octroi des licences.

53) De tels faits ont été rapportés concernant Krasnodar, Chita et Irkoutsk par le magazine professionnel *Mediaprofi* n° 11, 2009: 3.
54) Ceci est également confirmé dans « Инвестиции в цифру », *Telesentr,* n° 9 (novembre) 2009, p. 66.
55) Pour de plus amples informations sur les modalités d'enregistrement et les restrictions imposées aux entreprises étrangères, cf. : « Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie », par Andrei Richter, *IRIS Spécial,* Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), Strasbourg 2010.
56) Cf. Sitnikov, Sergei, « Практические вопросы цифровизации », *Broadcasting,* n° 3 (mai-juin), 2009:17.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

2. Ukraine

Selon la loi ukrainienne relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique, la radiodiffusion terrestre et l'utilisation des réseaux multicanaux (câblés ou satellitaires, par exemple) sont subordonnées à l'obtention préalable d'une licence délivrée par le Conseil national. L'attribution de licences pour les activités de radiodiffusion utilisant les fréquences radio, ainsi que pour celles passant par les canaux libres des réseaux multicanaux (c'est-à-dire sans utilisation du spectre) dépend du résultat d'appels à concurrence ouverts (article 25, alinéa 1). La seule dérogation à l'organisation d'un appel à concurrence concerne la radiodiffusion en numérique de chaînes analogiques terrestres existantes et disposant déjà d'une licence (voir plus haut).

A ce jour, un seul appel à concurrence (portant sur le multiplex numérique MX-4) a été organisé par le Conseil national. Particularité, tous les participants ont dû acquitter une « caution de sécurité » d'un montant de 65 773 UAH (9 000 EUR), montant fixé par une décision du Conseil national. La loi dispose que cette somme ne peut excéder 10 % du montant maximum annoncé pouvant être perçu au titre de la licence et en l'occurrence, il en représentait 5 %. La caution versée par les lauréats a été par la suite déduite du montant total à acquitter au titre de leur licence ; celle des candidats malheureux a été intégrée au budget de l'Etat. Cette procédure figurait dans l'article 26 de la loi relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique de 2006, pour la radiodiffusion tant analogique que numérique, mais elle n'avait jamais été appliquée auparavant dans les appels à concurrence portant sur les licences de radiodiffusion.

Cet appel à concurrence était singulier à d'autres titres et la publication professionnelle en ligne *Telekrytyka* a d'ailleurs conduit sa propre enquête sur la procédure[57]. Il en est ressorti que ladite procédure n'avait pas été menée dans la transparence, et que les lauréats étaient, semble-t-il, des sociétés-écrans couvrant des activités illicites. Plus tard, en septembre 2009, lorsqu'il est devenu manifeste que la plupart des lauréats n'avaient pas démarré leurs activités de radiodiffusion dans les six mois suivant l'appel à concurrence (comme l'exige la loi), le Président Victor Iouchtchenko a dénoncé les méthodes employées par le Conseil national dans l'attribution des licences pour le multiplex MX-4 et a demandé leur annulation. Ces propos ont été tenus dans le cadre d'une réunion du RNBO consacrée spécifiquement au basculement vers le numérique. Le 16 septembre 2009, le Conseil national (dont la moitié des membres représentent le Président) a réagi à cet appel en décidant de se pencher sur le cas des sociétés ayant obtenu les licences du multiplex MX-4.

En lien avec la procédure d'attribution des licences, on signalera également qu'une disposition de la loi relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique prévoit que le renouvellement d'une licence dans le cadre du passage de l'analogique au numérique est soumise au versement d'une somme égale à la taxe de licence qui aurait été appliquée pour l'octroi d'une licence de radiodiffusion à chaînes multiples (article 31, alinéa 5). Comme on l'a vu dans le cas de l'appel à concurrence portant sur le multiplex MX-4, cette somme peut atteindre 180 000 EUR, ce qui fait peser un poids supplémentaire et injuste sur les entreprises de télévision ayant déjà acquitté récemment une taxe pour une licence analogique, octroyée pour 10 ans (durée standard des licences en Ukraine).

V. Questions relatives à la structure du capital

1. Russie

Le règlement de 1994 relatif à l'attribution de licences est le seul texte de loi russe qui prévoit des restrictions particulières lors de l'attribution de licences de radiodiffusion. Son article 13 prévoit qu'une entité juridique ne peut obtenir « une licence de radiodiffusion télévisée et/ou radiophonique pour plus de deux chaînes ou stations de radiodiffusion couvrant le même territoire si leurs zones d'émission coïncident parfaitement ou pour plus des deux tiers de chaque zone, sauf disposition contraire dans une autre loi de la Fédération de Russie ». Cette disposition ne clarifie

57) Cf. : http://telekritika.ua/cabletv/2008-06-12/39689

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

toutefois pas les cas d'utilisation de différentes bandes (AM, FM, LW, ondes courtes, etc.) par une même station ; elle ne limite pas non plus les participations croisées entre sociétés de radiodiffusion et de presse. De ce fait, elle n'atteint pas l'objectif visé. Récemment, le Roskomnadzor a décidé de ne pas donner suite à de possibles infractions à l'article 13 du règlement, jugeant que cette disposition obsolète mériterait d'être abolie.

En matière de transmission de la télévision numérique terrestre, il existe en Russie un monopole, en l'occurrence celui de la RTRS (évoquée plus haut), qui détient plus de 90 % de l'ensemble des émetteurs de télévision dans le pays. Créé en 2001 par décret présidentiel sous la forme d'une « société de radiodiffusion d'Etat », le groupe diffuse les signaux télévisuels et radiophoniques dans toute la Russie et assure la présence audiovisuelle du pays à l'étranger. Son directeur général est nommé par le Président de la Fédération de Russie. Outre son mandat actuel, la RTRS s'est vu confier un rôle important dans la mise en œuvre de la transition vers la radiodiffusion télévisée et radiophonique en mode numérique[58].

2. Ukraine

En Ukraine, le cadre juridique mis en place en vue du basculement vers le numérique n'a pas entraîné de changements dans les restrictions portant sur la structure du capital des médias. La loi relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique est relativement libérale en la matière et autorise une entreprise à disposer d'une licence dans chaque segment du marché (par exemple une licence nationale ainsi qu'une licence dans chacune des provinces et dans chaque ville). Dans le même temps, un même propriétaire peut détenir un nombre illimité de sociétés bénéficiant de licences de radiodiffusion. Seule restriction : l'interdiction de contrôler plus de 35 % du marché – mais il n'est pas précisé si ce « marché » doit être défini en termes de recettes publicitaires, de nombre de chaînes ou de nombre de téléspectateurs[59].

Autre question liée au passage au numérique : celle des moyens permettant la radiodiffusion numérique terrestre – tours émettrices, émetteurs, etc. La loi ne prévoit aucune restriction en matière de concentration dans ce domaine. C'est à la compagnie d'Etat Broadcasting, Radiocommunications & Television Concern (BRT Concern[60]) que revient ici le rôle principal dans le basculement vers le numérique. L'infrastructure de l'entreprise comporte plus de 560 pylônes et antennes, 12 000 kilomètres de liaisons par micro-ondes, plus de 1 350 émetteurs de télévision et notamment 24 émetteurs numériques répondant à la norme DVB-T à Kiev et dans sa région, ainsi que dans les régions de Zhitomir et d'Odessa. Dans plus de 90 % des cas, les émetteurs en Ukraine appartiennent à BRT Concern ou sont entretenus par celle-ci.

Néanmoins, certaines fonctions propres aux opérateurs des multiplex et aux agrégateurs seront confiées à des entreprises privées. La politique du gouvernement consiste en effet à s'en remettre aux investissements massifs qu'effectuera le secteur privé ; à l'avenir, en d'autres termes, soit les opérateurs de télécommunications seront des entreprises privées, soit ils seront privatisés au cours du passage au numérique.

3. Restrictions verticales

On notera que ni la Russie ni l'Ukraine ne prévoient de restrictions dans le cas où une entreprise de télévision serait aussi propriétaire de l'opérateur de multiplex ou du fournisseur qui diffuserait entre autres des chaînes appartenant à ses concurrents.

58) Cf. : http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2008/10/208317.shtml
59) Article 8 de la loi relative à la radiodiffusion télévisée et radiophonique dans sa version modifiée le 18 mars 2008. Cf. le texte en ukrainien sur : http://www.medialaw.kiev.ua/laws/local/6/
60) Pour de plus amples informations (en anglais) sur la société, on consultera son site : http://www.rrt.ua/en/concern

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

VI. Aspects pratiques du basculement vers le numérique

Sept zones expérimentales dédiées à la radiodiffusion numérique terrestre ont été créées en **Russie** : Iekaterinbourg et l'oblast environnant de Sverdlosk, le district autonome des Khantys-Mansis, le Tatarstan, l'oblast de Kourgan, etc. Parmi elles, l'oblast de Sverdlosk est en tête, avec quelque 60 000 utilisateurs de la télévision numérique terrestre[61].

En **Ukraine**, le lancement de la radiodiffusion numérique terrestre a commencé à titre expérimental à Kiev. Les trois premières licences ont été accordées en mars 2006. En 2008, la mise en œuvre du programme d'Etat pour le passage au numérique a commencé à Kiev, à Zhitomir, ainsi que dans les régions de Sumy et d'Odessa, mais son déploiement a pris du retard.

Concernant le multiplex MX-4, aucune des entreprises de télévision lauréates (à une exception près) n'a démarré ses activités de radiodiffusion numérique en temps voulu. Le Conseil national a par conséquent autorisé les opérateurs du multiplex à diffuser à la place des chaînes terrestres existantes.

VII. Synthèse

La Russie comme l'Ukraine progressent vers la radiodiffusion numérique terrestre, mais à pas comptés. L'apparition récente de la télévision numérique et de nouveaux services et technologies a donné un coup d'accélérateur à l'élaboration de la réglementation en la matière, et aux autres processus connexes. Cette évolution laisse présager des changements susceptibles d'aller au-delà de la simple adaptation du cadre juridique à la technologique numérique. Il reste à savoir si ce processus conduira à une réglementation juridique adaptée et à l'adoption de paramètres transparents pour accompagner les progrès techniques – ce qui a constitué un problème de taille jusqu'à présent.

En Ukraine, un problème plus grave encore se pose : le manque d'harmonisation entre l'action des différents services gouvernementaux et le Conseil national (c'est-à-dire l'autorité de réglementation, indépendante du Cabinet des ministres).

Le rôle dominant des radiodiffuseurs et opérateurs de télécommunications d'Etat constitue une caractéristique importante du paysage russe. On peut craindre dès lors que les places au sein des trois premiers multiplex terrestres soient attribuées aux entreprises bien placées et favorisées par la politique gouvernementale, sans appels à concurrence et sans débat public.

Dans les deux pays, la crise économique hypothèque les perspectives d'attirer des investissements tant publics que privés dans ce secteur de l'économie. Ceci pourrait conduire à la faillite de centaines de radiodiffuseurs régionaux confrontés aux coûts élevés du passage à la télévision numérique, ou aboutir au maintien de la radiodiffusion analogique dans les zones centrales de Russie et d'Ukraine. De ce fait, la programmation et l'information pluralistes et variées promises dans les avant-projets de déploiement de la télévision numérique pourraient ne pas devenir réalité.

61) Malinine, directeur général de la RTRS, au magazine *Itogi* n° 32 le 3 août 2009, disponible sur : http://www.itogi.ru/hitech/2009/32/142821.html

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)