

## **Questions économiques auprès de la *Federal Communications Commission* [le Conseil fédéral de l'audiovisuel aux États-Unis]**

EVAN KWEREL, JONATHAN LEVY, ROBERT PEPPER, DAVID SAPPINGTON,  
DONALD STOCKDALE et JOHN WILLIAMS.\*

Résumé. Cet article examine les questions économiques clés faisant face à la *Federal Communications Commission*. Ces questions comprennent celles qui sous-tendent la politique de diffusion en larges bandes de fréquence [le *broadband*], la politique du spectre, la politique de la concurrence et la politique de la propriété des médias.

Mots clés : transmission à larges bandes, politique de communication, concurrence, *Federal Communications Commission*, propriété des médias, spectre.

### **I. Introduction**

La *Federal Communications Commission* (la FCC) est chargée de la supervision des communications inter-états et internationales par le biais de la radio, la télévision, la télégraphie, le satellite et le câble. La politique de la *Commission* est développée par l'entremise d'agences et bureaux divers au sein de la *Commission*, dont la plupart d'entre eux ont leurs propres économistes dans leurs personnels. Le rôle des économistes à la *Commission* a considérablement augmenté au cours des vingt-cinq dernières années. Les économistes identifient actuellement des questions importantes pour la *Commission*, assistent à l'évaluation de ces questions au début de ladite évaluation, et effectuent des analyses qui informent les décisions finales sur des points de politiques importants.

Les économistes effectuent ces fonctions en ce qui concerne les principales questions de politiques auxquelles la *FCC* est confrontée aujourd'hui. Tôt dans sa fonction, le président Michael K. Powell a identifié le déploiement de la transmission en larges bandes, la politique de la concurrence, la répartition du spectre, et les règles en matière de propriété des médias à titre de questions majeures auxquelles il faut s'attaquer (Powell, 2001). L'objectif de cet article est d'expliquer les principes et les questions clés qui sous-tendent chacune de ces questions de politiques.

La discussion commence dans la section II, avec l'examen des questions de la politiques de diffusion en larges bandes. L'importante distinction entre le déploiement de diffusion en larges bandes et les abonnements à la transmission en larges bandes est accentuée, ainsi que la nécessité de prendre en compte tous les fabricants concurrentiels possibles en matière d'accès à l'Internet (à) haut débit lors de la conception de la politique de la diffusion en larges bandes. La section III étudie la politique de la concurrence d'une façon plus générale. Elle met l'accent sur les rôles des dégroupements de réseaux et des prix *TELRIC* dans la stimulation de la concurrence parmi les

---

fournisseurs de services de communication en fil.<sup>1</sup> La section IV étudie la politique historique de la *Commission* à l'égard de l'attribution du spectre, indiquant comment cette politique a évolué dans les dernières années, et suggère qu'elle pourrait encore évoluer dans le proche avenir. La section V étudie les règles de propriété que la *Commission* a désigné afin de stimuler la concurrence, la diversité, et la décentralisation (« localisme »), et explique quelques défis clés à l'avenir alors que ces règles sont réévaluées. La section VI conclut cet article avec une brève description de plusieurs questions importantes devant la *Commission* aujourd'hui.

## II. Le déploiement de diffusion en larges bandes

### 1. GÉNÉRALITÉS

En résumant les principales questions qui guideront le programme de la *Commission* dans les années à venir, le président Powell (2001) a noté que « Le déploiement généralisé de l'infrastructure de diffusion en larges bandes est devenu le principal objectif de politique de communication actuelle. » La *Commission* définit l'accès à l'Internet par transmission en larges bandes en tant qu'un service « permettant aux consommateurs de communiquer sur l'Internet à des vitesses qui sont plusieurs fois plus rapides que les vitesses de [56 kbps]<sup>2</sup> offertes par le biais de connexions par téléphone de ligne commutée. »<sup>3</sup> Actuellement, la plupart des abonnés obtiennent l'accès à l'Internet (à) haut débit moyennant des firmes de communications de téléphone en fil (via DSL)<sup>4</sup> et les opérateurs de câble (via modem câble). Les opérateurs sans fils et les opérateurs de satellite fournissent également l'accès à l'Internet de diffusion en larges bandes.<sup>5</sup>

### 2. PRINCIPALES QUESTIONS DE POLITIQUE

La loi du *Telecommunications Act of 1996* (« L'Acte »)<sup>6</sup> [loi sur les télécommunications] charge la *Commission* de « la stimulation du déploiement de la capacité de télécommunications avancées à tous les Américains, sur une base raisonnable et opportune ». <sup>7</sup> Par conséquent, suite à la définition de la « capacité de télécommunications avancées », les tâches principales de la *Commission* constituent la détermination concernant le déploiement de ladite capacité à tous les Américains sur une base raisonnable et opportune, et la meilleure façon de stimuler le déploiement continu de cette capacité.

La *Commission* a défini la « capacité de télécommunications avancées » en tant que capacité de fourniture d'accès à l'Internet à des vitesses de 200 kbps ou plus, à la fois

---

<sup>1</sup> « TELRIC » se réfère au facteur de coût marginal à long terme.

<sup>2</sup> « kbps » dénote un kilo-octet par seconde.

<sup>3</sup> *Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses and Section 214 Authorizations by Time Warner Inc. and America Online, Inc., Transferors, to AOL Time Warner Inc., Transferee* CS Docket: No. 00-30, *Memorandum Opinion and Order*, 16 FCC Red 6547, 6672 ¶ 64, 6574-77 ¶¶ 69-73 (2001).

<sup>4</sup> « DSL » se réfère à la *digital subscriber line* [l'abonnement en ligne numérique].

<sup>5</sup> Voir McKinsey & Company et J.P. Morgan H&Q (2001), par exemple.

<sup>6</sup> *Telecommunications Act of 1996* [loi sur les télécommunications], Pub. L. No. 104-104, 110 Stat 66 (codified at 47 U.S.C. §§ 151 *et seq.*)

<sup>7</sup> 47 U.S.C. § 706 (a).

en amont (du consommateur au fournisseur), et en aval (du fournisseur au consommateur).<sup>8</sup> La *Commission* a également conclu que, jusqu'à présent, les capacités de télécommunications avancées sont en cours de déploiement à tous les Américains d'une façon raisonnable et opportune.<sup>9</sup> Le service de modem câble est disponible à plus de deux-tiers des ménages américains et le service *DSL* est disponible à plus de la moitié de ces ménages (Bilotti et al., 2001 ; McKinsey & Company et J.P. Morgan H&Q, 2001 ; et National Cable & Telecommunications Association, 2002). Actuellement, plus de 80% des ménages américains ont accès, soit au modem câble, soit service *DSL*, ou au deux services, et presque 95 % sont supposés avoir accès à une forme d'accès à l'Internet de diffusion en larges bandes d'ici 2005 (McKinsey & Company et J.P. Morgan, H&Q, 2001, pp. 43, 52).

La question principale relative à la diffusion en larges bandes, à laquelle se confronte la *Commission* aujourd'hui, concerne les politiques supplémentaires, si aucunes, qui devraient être prises afin de stimuler un déploiement supplémentaire continu d'infrastructure de diffusion haut débit.

### 3. LES PROCÉDURES ACTUELLES

Afin d'assister à la détermination de la stimulation optimale du déploiement en cours et d'un déploiement encore plus étendu de l'infrastructure de diffusion en larges bandes, la *Commission* a initié trois procédures importantes.

*La procédure dominante ILEC [Incumbent Local Exchange Carriers].* La procédure initiale adresse le traitement réglementaire approprié des transporteurs d'échanges locaux titulaires (« les *ILECS* ») fournissant des services de télécommunications de diffusion en larges bandes.<sup>10</sup> Présentement, les *ILECs* sont considérés comme des *dominant carriers* [transporteurs *dominants*]. En vertu des règles de la *Commission*, un transporteur dominant – une entité possédant un pouvoir de marché – est généralement soumis à des dépôts de tarifs et des obligations de justification des coûts plus intenses, ainsi qu'à de plus rigoureuses limitations sur la fixation que ne l'est un transporteur non-dominant. En outre, les garanties de sécurité (telles que les critères de séparation structurelle et non-structurelle) sont fréquemment imposées aux transporteurs dominants afin de limiter leurs pouvoirs de capacité de discrimination à l'encontre des concurrents et de transférer les coûts des services non-réglés en des services réglementés. La *Commission* a demandé des commentaires sur (1) Le produit en question et les marchés géographiques en vue des services de diffusion en larges bandes, qui doivent être définis dans le but d'évaluer si une firme possède un pouvoir de marché sur certains services de diffusion en larges bandes ; (2) si les *ILECs* possèdent un pouvoir de marché individuel à l'égard du produit en question et des marchés géographiques ; (3) quelles, si aucunes, garanties sont

---

<sup>8</sup> *Inquiry Concerning the Deployment of Advanced Telecommunications Capability to All Americans in a Reasonable and Timely Fashion, and Possible Steps to Accelerate Such Deployment Pursuant to Section 706 of the Telecommunications Act of 1996*, CC Docket 98-146, Report, FCC 02-39, February 6, 2002 (« 706 Report »).

<sup>9</sup> Rapport 706.

<sup>10</sup> *Review of Regulatory Requirements for Incumbents LEC Broadband Telecommunications Services*, Notice of Proposed Rulemaking, 01-337, FCC 01-360 (rel. Dec. 20, 2001).

appropriées pour limiter la capacité de discrimination des *ILECs* à l'encontre des fournisseurs concurrentiels de services de diffusion en larges bandes.

*La procédure de classification de la diffusion en larges bandes.* La deuxième procédure concerne la classification réglementaire appropriée et le tarif réglementaire optimal pour les services d'accès Internet (à) haut débit fournis par les transporteurs de télécommunications. L'Acte distingue entre les « services d'information » et les « services de télécommunications ». <sup>11</sup> Ces derniers sont soumis aux dispositions (généralement plus strictes) du *Title II* du *Communications Act* qui régissent les transporteurs communs, <sup>12</sup> alors que les premiers peuvent être soumis uniquement à l'autorité générale réglementaire en vertu du *Title I*. <sup>13</sup> La Commission est sur le point de déterminer (1) si les services d'accès à l'Internet de diffusion en larges bandes fournis par des transporteurs de télécommunications devraient être classifiés en tant que services d'information ou services de télécommunications ; (2) le cadre réglementaire approprié pour ces services ; et (3) les garanties qui devraient être imposées aux transporteurs de télécommunications fournisseurs des services d'accès à l'Internet de diffusion en larges bandes.

*La procédure de modem câble.* La troisième procédure examine les réglementations, si aucunes, qui devraient être imposées sur les autres principaux fournisseurs d'accès à l'Internet de diffusion en larges bandes – les opérateurs de câble. La *Commission* a déterminé que « le service modem câble, ainsi qu'offert actuellement, est classifié convenablement en tant qu'un service d'informations inter-états et non un service de câble, et qu'il n'existe pas d'offre séparée de service de télécommunications », <sup>14</sup> la *Commission* a sollicité des commentaires sur les répercussions de la politique de ladite détermination. Un point focal de cette procédure concerne ce qui est devenu connu en tant que question du « libre accès ». La question centrale à cet égard consiste à déterminer si les opérateurs de câble devraient être exigés d'offrir à leurs consommateurs de modem câble le choix parmi les fournisseurs d'accès Internet (« les *ISPs* »).

#### 4. QUESTIONS CENTRALES DE RECHERCHE

Le président Powell a déclaré que les fournisseurs de service de diffusion en larges bandes devraient opérer dans un espace « minimalement réglementé ». La tâche décisive auprès de la *Commission* constitue la précise stipulation des réglementations minimales nécessaires assurant la disponibilité des capacités de télécommunications avancées à tous les Américains « sur une base raisonnable et opportune ». Les réglementations qui

---

<sup>11</sup> Un « service d'information » constitue « l'offre d'une capacité de générer, d'acquérir, d'enmagasiner, de transformer, de traiter, d'extraire, d'utiliser, ou de rendre des informations disponibles moyennant des télécommunications ». Un « service de télécommunications » constitue « l'offre de télécommunications en échange d'un frais direct au public, ou à des classes d'utilisateurs telles qu'étant effectivement disponibles au public, peu importent les installations utilisées », 47 U.S.C. §§ 153(20), 153(46).

<sup>12</sup> 47 U.S.C. §§ 201-276.

<sup>13</sup> 47 U.S.C. §§ 151-161.

<sup>14</sup> *Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet Over Cable and Other Facilities*, Declaratory Ruling and Notice of Proposed Rulemaking, GN Docket No. 00-185 et CS Docket No. 02-52, March 15, 2002, ¶ 7.

assurreront cette fin peuvent varier selon la région géographique ou le type de consommateur. En cas d'illustration, la concurrence de plate-forme croisée peut être suffisamment intense pour les consommateurs résidentiels dans les régions fortement peuplées de sorte que pratiquement aucune réglementation ne soit nécessaire.<sup>15</sup> Par contre, des réglementations peuvent être convenables dans les régions moins peuplées qui sont principalement ou exclusivement desservies par une unique plate-forme de diffusion en larges bandes. La stimulation financière en terme de fourniture de service dans certaines régions géographiques peut également justifier considération.

Une question centrale dans la conception de la politique de diffusion en larges bandes consiste à la permission aux concurrents à l'accès aux réseaux des fournisseurs titulaires. Bien qu'un tel accès puisse stimuler la concurrence sur les prix et la qualité des services une fois l'infrastructure de diffusion en larges bandes déployée, l'accès mandaté selon des termes que les fournisseurs titulaires trouvent limitatifs peut réduire leur motivation à déployer des infrastructures de diffusion en larges bandes, et est examiné en détails dans la section suivante.

Le point focal déclaré par le président Powell dans le *déploiement* étendu de l'infrastructure de diffusion en larges bandes souligne une importante distinction entre le déploiement et l'abonnement. Même si les capacités de diffusion en larges bandes est déployée d'une manière omniprésente, les consommateurs peuvent opter de ne pas s'abonner à des services d'accès Internet de diffusion en larges bandes.<sup>16</sup> Les prix élevés, un manque d'applications de diffusion en larges bandes intéressantes, et (ou) la satisfaction générale avec l'accès Internet traditionnel par ligne commutée, peuvent limiter la demande du consommateur pour l'accès Internet de diffusion en larges bandes. Bien entendu, la demande escomptée du consommateur peut affecter les décisions de déploiement. Ainsi, les actions qui stimulent la demande des consommateurs en matière de services de diffusion en larges bandes peuvent mener à une augmentation du déploiement de la diffusion en larges bandes. Si les inquiétudes actuelles des producteurs de cinéma et des compagnies d'enregistrement à l'égard du piratage du contenu fourni sur l'Internet peuvent être réduites, ces parties pourront autoriser une fourniture Internet étendue de leur contenu, qui, en retour, peut stimuler la demande et le déploiement de la diffusion en larges bandes.

### **III. La politique de concurrence**

#### **1. GÉNÉRALITÉS**

L'Acte a fondamentalement altéré les réglementations sur les télécommunications aux États-Unis. Afin de favoriser la concurrence et la dérégulation de tous les marchés des télécommunications, l'Acte, entre autres, exige que les *ILECS* ouvrent leurs réseaux à d'autres transporteurs, y compris les concurrents directs. En particulier, l'Acte exige des *ILECs* qu'elles fournissent aux transporteurs demandeurs : (1) l'inter-connexion physique

---

<sup>15</sup> Le président Powell a mis l'accent sur l'importance des plate-formes multiples de diffusion en larges bandes en limitant la nécessité d'une réglementation pesante d'aucun concurrent particulier ou d'aucune plate-forme particulière.

<sup>16</sup> Bien que 90% des ménages américains puissent s'abonner à un accès Internet de diffusion en larges bandes, seulement 12% le font (Horrihan, 2002).

avec leurs réseaux ; (2) l'accès à des éléments clés de réseau (tels que les boucles et les permutations) sur une base dégroupée ; (3) le co-emplacement physique du matériel nécessaire à l'inter-connexion ou l'accès aux éléments de réseaux ; et (4) pour la revente à des taux en gros de tout service de télécommunications que le titulaire fournit au détail aux consommateurs non-transporteurs.<sup>17</sup>

La *Commission* a adopté des règles mettant en œuvre les dispositions de l'Acte relatives à la concurrence locale en Août 1996.<sup>18</sup> Un grand nombre de ces réglementations ont depuis été contestées en justice. En Mai 2002, la Cour suprême a ratifié la méthodologie adoptée par la *Commission* en vue des éléments de réseaux de fixation des prix.<sup>19</sup> Cette méthodologie, connue en tant que coût marginal à long terme de l'élément total (« *TELRIC* »), est une forme de moyenne de fixation des coûts à long terme des installations (Sharkley, 1999).

## 2. LES QUESTIONS CENTRALES DE POLITIQUE

L'Acte soulève plusieurs questions importantes sur l'encouragement optimal de la concurrence locale des télécommunications, y compris : (1) Quels sont les éléments de réseaux que devraient acquérir les *ILECs* afin de les rendre disponibles aux concurrents ? et (2) Quels sont les prix qui devraient être prélevés pour ces éléments des réseaux et pour l'interconnexion des réseaux ? La façon dont la *Commission* répond à ces questions va affecter à la fois la vitesse à laquelle la concurrence se développera et le mélange relatif des stratégies d'entrée alternatives (pleine entrée basée sur les installations, entrée utilisant des éléments de réseaux dégroupés, combinée peut-être aux propres installations du nouveau venu, ou la revente des services du titulaire) que les concurrents adopteront.

## 3. LES PROCÉDURES ACTUELLES ET LES QUESTIONS DE RECHERCHE

La *Commission* a initié un nombre de procédures adressant ces questions, y compris les suivantes.

*Évaluation tous les trois ans.* En exigeant des *ILECs* qu'elles rendent les éléments clés des réseaux disponibles aux transporteurs requérants sur une base dégroupée, l'Acte expose des normes que la *Commission* doit appliquer dans sa détermination des éléments de réseaux qui devraient être rendus disponibles. L'Acte prévoit que « la *Commission* doit prendre en considération, au minimum, si (A) l'accès à ces éléments de réseaux en tant que nature propriétaire est nécessaire ; et (B) le refus de fourniture de l'accès à ces éléments affaiblirait la capacité du transporteur de télécommunications de fournir les services qu'il cherche à offrir ».<sup>20</sup> La mise en oeuvre actuelle de la *Commission* de ces normes exige que les *ILECs* rendent disponibles aux concurrents, les boucles, le transport

---

<sup>17</sup> 47 U.S.C. § 251 (c).

<sup>18</sup> *Implementation of the Local Competition Provisions of the Telecommunications Act of 1996*, 15 FCC Rod 3696 (1999).

<sup>19</sup> *Verizon Communications Inc. v. FCC*, 122 S.Ct. (1646) (2002). Cette décision de la Cour suprême a réformé une décision antérieure rendue par une cour d'appel intermédiaire (*Iowa Utilities Bd. V. FCC*, 219 F.3d 744 (8th Cir, 2000)).

<sup>20</sup> 47 U.S.C. § 251(d)(2)

entre-offices, les réseaux de soutien d'opérations, et dans la plupart des emplacements, les permutations.<sup>21</sup>

En décembre 2001, la *Commission* a rendu une *Notice of Proposed Rulemaking* (« NPRM ») [Notification de prise de décision de règles] entamant la première évaluation de ses politiques sur les éléments dégroupés.<sup>22</sup> Entre autres, la *NPRM* chercha des commentaires sur la sélection d'éléments de réseaux qui devraient être dégroupés et les manières dont les réglementations sur le dégroupement pourrait stimuler la concurrence basée sur les installations. La *NPRM* chercha également des commentaires sur les possibilités d'adoption de la *Commission* des analyses spécifiques aux services ou des analyses spécifiques aux emplacements moyennant l'application de la norme légale « d'affaiblissement » de l'Acte. La recherche analysant les cas commerciaux associés aux stratégies d'entrée alternatives sur divers marchés pourrait fournir des aperçus utiles en ce qui concerne les conditions dans lesquelles un concurrent serait affaibli par un manque d'accès à un élément particulier de réseau.

*Rémunération des inter-transporteurs NPRM.* En 2001, la *Commission* a entamé un nouvel examen fondamental des réglementations de rémunération des inter-transporteurs.<sup>23</sup> Actuellement, les dispositions interconnexes entre les transporteurs sont régies par un choix de réglementations de rémunération inter-transporteurs qui traitent les différents transporteurs et services d'une manière entièrement différente même lorsque les structures des coûts de transporteurs et les services qu'ils fournissent sont semblables. Plusieurs problèmes se sont développés, y compris l'arbitrage réglementaire, mettant fin aux monopoles sur l'accès, et les distorsions dans la structure et le niveau des frais d'utilisateur final.<sup>24</sup> La *NPRM* cherche des commentaires sur les régimes de rémunération inter-transporteur qui atténuent au mieux ces problèmes et créent des incitations aux transporteurs à déployer des installations d'une manière efficace. Actuellement, le réseau de la partie faisant l'appel paie généralement le réseau de la partie appelée pour le transporter et la cessation de l'appel. Néanmoins, la *NPRM* conclut provisoirement qu'une forme de facture-et-conserve pourrait améliorer au mieux ces problèmes. En vertu de l'approche de facture-et-conserve, chaque transporteur facture ses propres consommateurs, non les autres transporteurs, pour les services rendus (Atkinson &

---

<sup>21</sup> *Implementation of the Local Competition of the Telecommunications Act of 1996*, Third Report and Order and Fourth Notice of Proposed Rulemaking, 1[5] FCC Red 3698 (1999).

<sup>22</sup> *Review of the Section 251 Unbundling Obligations of Incumbent Local Exchange Carriers*, Notice of Proposed Rulemaking, CC Docket No. 01-938, FCC 01-361 (rel. Dec. 20, 2001).

<sup>23</sup> *Developing a Unified Inter-carrier Compensation Regime*, Notice of Proposed Rulemaking, CC Docket No. 01-92, FCC 01-1[3]2 (rel. Apr. 27, 2001).

<sup>24</sup> L'arbitrage réglementaire prend place, par exemple, lorsqu'un transporteur attire intentionnellement les consommateurs recevant plus d'appels téléphoniques qu'ils n'en font, afin de toucher des paiements lucratifs pour la cessation des appels. La cessation des monopoles d'accès relève du fait que les utilisateurs finaux s'abonnent généralement à un seul transporteur local, si bien que les autres transporteurs, cherchant à fournir des appels à cet utilisateur final, n'ont pas d'autre choix que d'acquiescer l'accès par l'entremise du transporteur local de l'utilisateur final. Les distorsions dans les structures de taux se produisent généralement du fait que la plupart des systèmes de rémunérations inter-transporteurs déterminent les frais sensibles au trafic (tel que les taux par minute) sur les transporteurs d'origine. Puisque ces frais sensibles au trafic représentent de véritables dépenses marginales pour le transporteur qui doit les payer, ce transporteur reflètera sans doute ces frais dans les taux par minute facturés aux utilisateurs finaux, bien que les factures résultantes puissent ne pas refléter les coûts de production actuels.

Barnekov, 2000 ; DeGraba, 2000). La conception optimale d'un régime de rémunération inter-transporteur est un problème complexe qui mérite des recherches supplémentaires.

*Les procédures de garanties concurrentielles.* La *FCC* a longtemps été préoccupée du fait qu'un transporteur intégré verticalement, ayant le contrôle d'une entrée essentielle et participant à un marché en aval, pourrait utiliser son pouvoir sur le marché d'entrée dans le but de discriminer envers ses rivaux sur le marché en aval. En conséquence, au fil des années, la *Commission* a adopté un grand nombre de garanties concurrentielles qui visent à empêcher, ou à faciliter la détection de ladite discrimination. Dans deux procédures, la *Commission* cherche à déterminer si elle devrait adopter des mesures et des normes de performance visant à évaluer la performance des *LECs* titulaires moyennant la fourniture des éléments de réseaux dégroupés et des services spéciaux d'accès inter-états.<sup>25</sup> Dans la troisième procédure, la *Commission* a proposé de rationaliser certaines garanties concurrentielles s'appliquant à la prestation de services inter-états et inter-échange par les *ILECs* autres que les compagnies d'exploitation *Regional Bell*, et cherche des commentaires sur des garanties alternatives.<sup>26</sup> Bien que des garanties concurrentielles aient été imposées par de nombreux organismes de réglementation depuis de nombreuses années, peu d'analyses économiques rigoureuses ont été effectuées sur les vertus des garanties alternatives. Il existe également relativement peu d'analyses sur les principes qui devraient guider la dérégulation, y compris les conditions dans lesquelles, et l'ordre dans lequel, un organisme de réglementation devrait supprimer des réglementations existantes. Ces questions méritent un examen supplémentaire.

*Les procédures d'arbitrage en Virginie.* Lorsqu'un transporteur demandeur et une *ILEC* ne peuvent se mettre d'accord sur les termes d'une inter-connexion, l'Acte spécifie que les organismes réglementaires d'état, et non la *FCC*, devraient fixer les termes et conditions actuels, y compris les prix, pour les éléments d'inter-connexion et les éléments de réseaux dégroupés. Si l'organisme réglementaire d'état décide de ne pas agir, cependant, les parties peuvent faire appel à la *FCC*, qui doit alors négocier ou arbitrer le différend inter-connexe.<sup>27</sup>

En 2001, la *FCC* a été demandée d'arbitrer un différend en matière d'inter-connexion entre *Verizon Virginia* d'une part et *AT&T* et *WorldCom* de l'autre part. Cette procédure d'arbitrage a des chances d'être probablement significative, car c'est la première fois que la *Commission* décidera d'un différend en matière d'inter-connexion et de fixation des taux, des termes, et des conditions en matière de l'inter-connexion. D'importantes questions de recherche demeurent à l'égard à la fois des principes généraux *TELRIC* de la *Commission* et de l'application de ces principes généraux dans des différends particuliers en matière de la fixation des prix.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> *Performance Measures and Standards for Unbundled Network Elements and Interconnection*, Notice of Proposed Rulemaking, CC Docket No. 01-318, FCC 01-331 (rel. Nov. 19, 2001) ; *Performance Measurements and Standards for Interstate Special Access Services*, Notice of Proposed Rulemaking, CC Docket No. 01-321, FCC 01-339 (rel. Nov 19, 2001).

<sup>26</sup> *2000 Biennial Regulatory Review*, Notice of Proposed Rulemaking, CC Docket No. 00-175, FCC 01-261 (rel. Sept. 14, 2001).

<sup>27</sup> 47 U.S.C. § 252 (b)(1) & (e)(5).

<sup>28</sup> Hausman (1999), Kahn et al. (1999), et Mandy (2002), entre autres, fournissent des critiques de la méthodologie de fixation des prix *TELRIC*.

## IV. Spectre

### 1. GÉNÉRALITÉS

Le spectre électromagnétique a été réglementé par le Gouvernement fédéral depuis 1927.<sup>29</sup> La responsabilité réglementaire est actuellement divisée entre la *FCC* et la *National Telecommunications Information Administration (NTIA)*.<sup>30</sup> La *FCC* régit à la fois l'utilisation du spectre par le secteur privé et l'utilisation par les gouvernements étatiques et locaux. La *FCC* a l'exclusive juridiction sur environ 37 % du meilleur spectre (dans les gammes de 300 MHz à 3,000 MHz).<sup>31</sup> La *NTIA* gère l'utilisation gouvernementale du spectre et a l'exclusive juridiction sur environ 22 % du spectre le plus précieux. Le reste de ce spectre est attribué principalement pour les dispositifs non-licenciés, en vertu soit de la juridiction *FCC*, soit de la juridiction partagée.

Historiquement, le gouvernement a attribué le spectre pour des usages spécifiques (telles que la télévision de diffusion en larges bandes ou la téléphonie cellulaire) et a attribué le spectre pour des utilisateurs spécifiques. Les droits du spectre ont été attribués à la fois sur des bases exclusives et des bases non-exclusives. Le titulaire d'une licence ayant des droits exclusifs est autorisé d'utiliser un spectre de bloc de fréquence spécifiques dans une région géographique spécifique, à condition que chaque titulaire de licence opère sur une fréquence différente. Le spectre utilisé aux fins de fourniture des services de télévision, radio, cellulaire, et *PCs* a été attribués par le biais de licences exclusives. Lorsque les droits non-exclusifs sont attribués, les parties multiples ont accès à la même fréquence dans une région géographique. Les droits non-exclusifs ont été attribués pour l'utilisation des téléphones sans fil ainsi que les portes de garages automatiques, les réseaux sans fil 802.11, la *CB* radio, et dépêches taxi, par exemple.

La *FCC* a effectué quelques progrès dans le remplacement de l'allocation administrative du spectre avec une activité de marché étant soumise uniquement à la réglementation relative à l'interférence entre les utilisateurs du spectre. Cependant, environ uniquement 7 % du spectre dans les gammes de 300 à 3,000 MHz portent actuellement les droits flexibles, exclusifs et transférables nécessaires à l'opération optimale des marchés. Ce spectre inclut 50 MHz attribués aux opérateurs de cellulaire et 90 MHz attribués aux opérateurs de *PCs*.<sup>32</sup>

La *FCC* a effectué des progrès supplémentaires en employant les mécanismes du marché pour l'attribution des licences de spectre. En 1993, le Congrès a autorisé la *FCC* à vendre aux enchères les licences de spectre dont l'utilisation principale était de fournir

---

<sup>29</sup> Le *Radio Act of 1927* a établi la *Federal Radio Agency (FRA)*. Le *Communications Act of 1934* a établi la *Federal Communications Commission* en remplacement de la *FRA*. Voir Hazlett (1998).

<sup>30</sup> *NTIA* fait partie du *U.S. Department of Commerce*.

<sup>31</sup> Voir Kwerel et Williams (2002) pour une discussion détaillée de la division des spectres dans la gamme 300 – 3,000 MHz (« MHz » est l'abréviation de « mégahertz »).

<sup>32</sup> Ceci inclut également 15 MHz attribués à *SMR* et utilisés principalement par *Nextel* pour fournir un service de téléphonie mobile semblable au cellulaire avec des caractéristiques d'acheminement. Un autre 30 MHz du spectre *PC* devrait être disponible pour une utilisation flexible une fois la décision finale rendue à l'égard de la propriété des licences accordées à *Nextwave*. (*Nextwave v. FCC*, 254 F.3rd 130 (D.C. Cir. 2001), cert. Granted, \_ U.S. \_, 70 U.S.L.W. 3317, 70 U.S.L.W. 3545, 70 U.S.L.W. 3551 (March 4, 2002) (Nos. 01-653, 01-657)).

des services terrestres aux abonnés payants (non de fournir des services de diffusion « gratuits », de sécurité publique, ou des services non-commerciaux ou la fourniture d'aucuns services par le biais de satellite). En juillet 1994, la *FCC* a tenu sa première vente aux enchères pour dix licences *PCS* en bandes étroites, utilisant un nouveau mécanisme croissant d'offre d'achat en vente aux enchères simultanée.<sup>33</sup> À ce jour, les ventes aux enchères ont procuré 14 milliards de dollars. Outre la génération de revenus pour la *U.S. Treasury* [ministère des finances américain] (Kwerel et Rosston, 2000), les ventes aux enchères attribuent typiquement des licences aux parties qui les valent optimalement et qui minimisent les dépenses privées inutiles à des fins de licences (recherche de location).<sup>34</sup>

## 2. QUESTIONS DE POLITIQUE ET INSTRUCTIONS DE RECHERCHE

*Création de marchés pour spectre.* Le président Powell de la *FCC* (2001) a noté qu'« Il est important que la *Commission* s'éloigne de son paradigme traditionnel de gestion de 'commande et contrôle' en échange d'un paradigme de politique d'attribution orientée sur les marchés afin de fournir des attributions plus flexibles permettant les utilisations multiples dans le but de placer le spectre à son plus haut et à sa meilleure utilisation. » La question centrale dans la politique du spectre est la nature du moyen optimal d'effectuer cette transition.

Une politique permettant uniquement l'utilisation de spectre attribué n'est pas certaine d'assurer une restructuration rapide et optimale de la propriété du spectre et de son utilisation en raison d'un minimum de trois raisons. Premièrement, la politique n'assurerait pas la disponibilité simultanée de tous les spectres licenciés pour achat. Par conséquent, les licences potentielles pourraient se trouver confrontées à des difficultés considérables en matière d'identification et d'acquisition des combinaisons de licences de spectre optimales à leurs besoins. Deuxièmement, la politique ne rendrait pas disponible l'utilisation flexible du spectre encore détenu par la *FCC* et *NTIA*. Uniquement dans le cas où ce spectre attribué est licencié, peut-il être combiné d'une façon optimale avec le spectre déjà en cours d'utilisation.

Troisièmement, la politique ne reconfigurerait pas les droits existants du spectre en des droits de propriété négociables. Dans de nombreuses bandes, l'utilisation du spectre est sujette à un ensemble détaillé de spécifications techniques des émetteurs (pa

---

<sup>33</sup> Voir McAfee & McMillan (1996), par exemple, pour des évaluations des ventes aux enchères du spectre de la *FCC*.

<sup>34</sup> Avant 1994, la *FCC* a utilisé des audiences comparatives ou des loteries pour l'accord des licences du spectre. Les audiences comparatives évaluaient les demandes de licences basées sur des critères tels que le nombre de consommateurs qui bénéficieraient de l'utilisation proposée et de la fiabilité du service devant être offert. L'évaluation de la demande de licences utilisant ces critères était souvent lourde de désaccords et de controverses. Les audiences et les contestations juridiques associées prenaient souvent des années, et la *FCC* s'est révélée trop onéreuse pour les participants et le gouvernement. En 1982, le Congrès a autorisé le *PCC* pour l'utilisation de loteries parmi les demandeurs de licences de spectres qualifiés. En 1984, la *FCC* a commencé à utiliser des loteries pour l'accord des licences de spectre dans la fourniture des services de téléphonie cellulaire. Aussitôt suite à ceci, des « fabriques » de demandes ont pris place, avec la vente de demandes complètes pour environ 650\$ par marché cellulaire. Ces fabriques ont mené au dépôt de presque la moitié d'un million de demandes par loteries pour des licences cellulaires. Hazlett et Michaels (1993) estiment que les loteries cellulaires génèrent entre 500 millions de dollars et 1 milliard de dollars en recherches de locations à bail inutiles.

exemple, la fréquence, la largeur de bande, la puissance, le type de modulation, et l'emplacement) qui ne peuvent être modifiés en l'absence de l'autorisation du gouvernement. Afin de fournir des licences ayant flexibilité de techniques et de services, ces spécifications « d'entrée » nécessitent d'être redéfinies en terme d'exigences de « sortie », telles que les limitations de puissance aux frontières entre les blocs de spectre et les régions géographiques. Assujetti à ces limitations de sortie, chaque titulaire de licence serait libre d'offrir un grand nombre de services et de déploiement d'émetteurs et d'architectures de systèmes aux conceptions variées au sein de son bloc de spectre et de région licenciés.<sup>35</sup>

Afin de résoudre ces problèmes, Kwerel et Williams (2002) proposent une enchère unique à grande échelle à deux sens pour tout spectre attribué exclusivement. Le spectre qui est déjà attribué et le spectre qui n'est pas encore attribué seraient rendus disponibles dans cette enchère. Toutes les licences de spectre mises en vente dans les enchères seraient autorisées à des fins d'utilisation flexibles de spectre. Une enchère de ce genre qui rend toutes les licences pertinentes de spectre disponibles à la vente et l'achat simultané peuvent faciliter la combinaison et l'utilisation du spectre.<sup>36</sup> Les détails précis de la mise en oeuvre d'une telle enchère mérite des études supplémentaires.

*Les directives en matière de téléphonies mobiles.* La portion du spectre qui est actuellement principalement utilisée pour la téléphonie mobile (telles que les PC's et les services de téléphones cellulaires) ont historiquement été régi par un « plafond du spectre ».<sup>37</sup> Le plafond du spectre limité à approximativement un quart de la fraction de ce spectre qui pourrait être licencié à une seule firme sur chaque marché pertinent. Le plafond du spectre a servi deux objectifs utiles. Premièrement, il a assuré qu'aucune firme ne puisse monopoliser une entrée essentielle (spectre). Deuxièmement, il a fourni de la certitude aux firmes qui participaient aux enchères de licences de spectre, leur permettant de déterminer avant leur offre si elles seraient autorisées à conserver toute licence de spectre qu'elles auront gagné dans les enchères.

Malgré ces attributs du plafond du spectre, le plafond a eu un important défaut : il n'a pas explicitement considéré des facteurs autres que le montant du spectre licencié à chaque firme, même lorsque les facteurs qui auraient bien pu affecter les cas où un transfert de licence proposé servait l'intérêt public.<sup>38</sup> Lesdits facteurs comprennent le

---

<sup>35</sup> Bien que la conversion des limitations d'entrée aux limitations de sortie soient nécessaires à la flexibilité, il se peut qu'elle ne soit pas réalisable pour les licences couvrant seulement une faible quantité de spectre, par exemple, les licences de micro-ondes de point à point.

<sup>36</sup> Kwerel et Williams (2002) suggèrent également que les licenciés actuels de spectre soient refusés l'utilisation flexible de leur spectre pour une période de temps au cas où ils ne placeraient pas leurs licences de spectre en vente dans une enchère à grande échelle à deux sens. Cette suggestion est désignée à surmonter les problèmes d'agence au sein des firmes, où un directeur de licence de spectre peut préférer que son (sa) firme conserve ses licences actuelles de spectre (et donc la fonction du directeur), même au cas où les licences peuvent être vendues au-dessus de leur valeur à l'entreprise. Cependant, une firme peut toujours obtenir des droits flexibles et conserver ses licences actuelles en mettant simplement la plus haute enchère sur sa licence, acquérant ainsi les licences de sa firme-même dans l'enchère.

<sup>37</sup> *Implementation of Sections 3(n) and 332 of the Communications Act, Regulatory Treatment of Mobile Services*, Third Report and Order, 9 FCC Rcd 7988 (1994).

<sup>38</sup> Afin d'approuver un transfert proposé de licence de spectre d'une entreprise à une autre, la *Commission* doit décider que le transfert répond à l'« intérêt public, la convenance, et la nécessité » (47 U.S.C. 310(d)). L'évaluation par la *Commission* de l'intérêt public du transfert de licences compte de nombreux éléments, y

nombre d'entreprises se faisant concurrence sur le marché pertinent, la nature et l'intensité de leur concurrence, les barrières à l'entrée confrontées par les nouveaux concurrents, et la demande des consommateurs pour les services de téléphonie mobile relatifs à la capacité (spectre) disponible.

Reconnaissant ce défaut, la Commission a décidé d'éliminer le plafond de spectre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003.<sup>39</sup> Le personnel de la *FCC* est en cours de développement de guides qui pourront être employés à la place du plafond. Les guides expliquent le cadre qui sous-tendra l'évaluation [effectuée] par le personnel, cas par cas, des transferts proposés de licences de spectre. La formulation optimale de guides de ce genre reste une question importante pour les recherches futures, ainsi que le reste la question plus générale du délai où les organismes réglementaires devraient dépendre des évaluations cas par cas des transactions proposées plutôt que de dépendre des règles de ligne claire (comme le plafond de spectre).

*Transition télévision numérique.* Une transition de la télévision analogique à la télévision numérique (*DTV*) est en cours aux États-Unis. En raison du fait que la transmission numérique utilise un spectre inférieur à celui de la transmission analogique, la transition va libérer 108 MHz de spectre pour d'autres utilisations sans réduction du nombre de stations de télévision de diffusion en larges bandes. Pour assurer que tous les spectateurs peuvent recevoir tous les programmes diffusés en larges bandes durant la transition, peu importe s'ils ont un récepteur numérique ou analogique, chaque animateur de télévision a été accordé une chaîne supplémentaire *DTV*. Les deux chaînes permettent la diffusion simultanée des signaux analogiques et numériques. Une fois la transition achevée, chaque titulaire de licence rendra l'une de ses chaînes à la *FCC*, et utilisera la chaîne restante pour la diffusion d'un signal numérique.

Afin d'assurer une transition *DTV* réussie, il est nécessaire à plusieurs secteurs indépendants de coordonner leurs activités.<sup>40</sup> Il sera nécessaire aux fabricants de produire des récepteurs *DTV*, et il sera nécessaire aux titulaires de licences de stations de télévision de construire et d'opérer des stations *DTV*, ainsi que nécessaire aux fournisseurs de contenu et aux packageurs d'offrir de la programmation *DTV* qui motive les consommateurs à acquérir des récepteurs *DTV*. En outre, étant donné qu'une large majorité de spectateurs reçoivent leur service de télévision de diffusion en larges bandes moyennant la télévision par câble et le service de diffusion en larges bandes par satellite direct (*DBS*), il est crucial d'assurer que les systèmes de télévision de câble numérique et *DBS* soient compatibles avec les récepteurs *DTV*.<sup>41</sup>

---

compris les effets probables du transfert sur la concurrence, l'innovation, la qualité du service, la sécurité nationale, et le service universel.

<sup>39</sup> 2000 *Biennial Regulatory Review, Spectrum Aggregations Limits for Commercial Mobile Radio Services*, Report and Order, FCC 01-328 (December 18, 2001).

<sup>40</sup> La dernière majeure transition technologique en matière de télévision a été le passage du noir-et-blanc à la couleur dans les années 1950. Durant cette transition, une seule firme, *RCA*, a constitué l'acteur principal dans plusieurs secteurs clés : la production de récepteurs de télévision, les programmations de télévision (moyennant le réseau *NBC*), la production d'émetteur de télévision. *RCA* a été en mesure d'internaliser de nombreux coûts associés à cette transition à son début.

<sup>41</sup> Une autre question importante – la protection contre le copiage et la gestion des droits numériques – est généralement en dehors de la compétence de la *FCC*. Les fournisseurs de contenu sont peu disposés à rendre disponible le contenu de grande valeur qui alimentera probablement les acquisitions de récepteurs

La date prévue pour l'achèvement de la transition est le 31 décembre 2006. Cependant, la loi permet aux titulaires de licences de requérir des prorogations de leur autorité analogique au-delà de cette date lorsqu'un minimum de 85 % des ménages de télévision sur leurs marchés possèdent un matériel capable de recevoir des signaux locaux *DTV*. Basé sur les taux actuels d'adoption, il apparaît inévitable que le service analogique persistera au-delà de 2006. Pour accélérer cette transition, le président Powell de la *FCC* a lancé un défi aux secteurs de l'industrie pertinents de prendre certaines actions volontaires en vue d'accélérer la transition *DTV*.

Le plan Powell incorpore cinq majeures caractéristiques : (1) dès le début de la session 2002-2003, les quatre réseaux de télévisions commerciales, avec les chaînes câble de première qualité, *HBO* et *Showtime*, fourniront de la haute définition ou d'autres « programmations à valeur ajoutée *DTV* » durant au moins 50 % de leur calendrier à l'heure de grande écoute ; (2) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 (ou aussitôt suivant leur début de diffusion), les stations sur les 100 plus grands marchés qui sont affiliées à l'un de ces quatre réseaux de diffusion obtiendront et installeront le matériel nécessaire à la fourniture du contenu de réseau *DTV* (y compris tout *HDTV* fourni) sans dégradation ; (3) les opérateurs de câble ayant des capacités importantes (750 MHz ou plus) offriront de porter, gratis, les signaux de jusqu'à cinq diffusions ou autres services fournissant des programmations numériques à valeur ajoutée ; (4) les opérateurs de câble rendront disponible aux abonnés une boîte de service d'installation permettant l'utilisation des visualisations de programmation *HDTV* et incluent les connexions numériques pour connecter la boîte de service d'installation à un récepteur *DTV* ou un dispositif de visualisation ; (5) les fabricants de matériel incluront des boutons de réglage d'ondes *DTV* dans une partie croissante de nouveaux récepteurs de télévision. Le calendrier demande au réglage *DTV* d'être d'abord inclus dans les récepteurs ayant les plus grands écrans, mais envisage leur inclusion à partir du 31 décembre 2006, dans tous les récepteurs ayant des écrans de 13 pouces ou plus.

Même avant que la transition soit complétée, il sera possible de fournir des services utilisant du spectre devant être récupéré (c-à-d le spectre employé actuellement par les chaînes de télévision 52-69). Cette utilisation au début est possible du fait que certains de ces spectres (particulièrement les chaînes 60-69) sont actuellement non utilisés dans certaines régions du pays.<sup>42</sup>

## V. Propriété des médias

### 1. GÉNÉRALITÉS

---

*DTV* en l'absence d'une gestion de technologie des droits numériques capables de limiter le copiage non-autorisé et la redistribution sur Internet du contenu copié.

<sup>42</sup> La *FCC* a établi un mécanisme d'encouragement du dégagement de bandes volontaire. Le mécanisme permet aux nouveaux titulaires de licences de rémunérer les diffuseurs titulaires d'abandonner le spectre qu'ils utilisent pour la diffusion numérique et d'effectuer une transition rapide dans la diffusion numérique. La loi du *Auction Reform Act of 2002* (Pub. L. No. 107-195, 116 Stat. 715) limite l'applicabilité de ce mécanisme, mais la conception optimale des mécanismes du dégagement de bandes demeure un domaine important pour des recherches futures. Pour des décisions et les documents de la *FCC* relatifs à la transition *DTV* en général et relatifs au dégagement des bandes en particulier, voir [www.fcc.gov/drv](http://www.fcc.gov/drv).

Les marchés des mass-médias ont considérablement évolué depuis que la *FCC* a entamé des réglementations en matière de propriété des médias dans les années 1940. Les cinquante dernières années ont apporté à la fois une explosion de la disponibilité des médias de diffusion traditionnelle ainsi qu'une prolifération dramatique des médias non diffusables, tels que la télévision câble et le service *DBS*. Dans la lumière de ces évolutions, le président Powell a déclaré que «[l]es objectifs traditionnels de la diversité et de la concurrence demeurent vitaux. » (Powell, 2001).<sup>43</sup>

## 2. QUESTIONS CENTRALES DE POLITIQUE

Les réglementations de la *Commission* en matière de propriété des médias a longtemps eu pour deux objectifs principaux, la promotion de la concurrence et l'encouragement de la diversité. La concurrence et la diversité se rapportent parfois, respectivement, à la concurrence économique et la concurrence dans la place du marché des idées. Le « localisme » (la décentralisation), assurant que les stations de diffusion fournissent des programmations qui ciblent la population locale, est un objectif connexe. Conformément à la loi, la *Commission* a tenté d'encourager la décentralisation principalement en attribuant des chaînes de diffusion d'une façon très répandue, entreprenant d'assurer que même les cités et villes peu peuplées auront au moins une chaîne locale.

La question centrale et étendue confrontant la *Commission* concerne l'assurance optimale que les marchés des médias américains apportent le bénéfice de la concurrence, la diversité, et le localisme aux spectateurs et auditeurs américains. Dans le cas de la concurrence économique, le résultat et la performance du secteur des médias sont relativement simples à définir et à mesurer. Les débouchés des médias telles que la télévision, le câble, et le *DBS* se font concurrence dans la fourniture des programmations vidéos aux spectateurs et la fourniture des « disponibilités des audiences » aux annonceurs. En cas de concurrence sur le marché des idées, cependant, le résultat et la performance sont plus difficiles à conceptualiser et à mesurer. « La diversité » est habituellement entendue inclure la diversité de point de vue, c-à-d l'accès public à un grand nombre de points de vue politiques, d'informations, et d'opinions en matière de questions publiques. Mais les mesures précises du niveau de la diversité de points de vue sont indéfinissables, et d'importantes questions concernant l'étendue jusqu'à laquelle différentes médias constituent des produits de substitution par la fourniture de diversité des points de vue demeurent à être répondues.

## 3. RÉGLEMENTATIONS CLÉS EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ DES MÉDIAS

*Les réglementations en matière de propriété du marché local.* La réglementation en matière de propriété de la télévision locale stipule qu'une seule compagnie peut constituer la propriétaire de deux stations de télévision sur le même marché, à condition

---

<sup>43</sup> La *Commission* n'a pas mené son évaluation des réglementations de la propriété des médias dans un vacuum. La loi du *1996 Telecommunications Act* a modifié les réglementations de la *Commission* en matière de propriété de la radio et a donné instruction à la *Commission* d'évaluer toutes les réglementations de propriété des médias tous les deux ans. En outre, au cours des dernières années, les cours fédérales ont pour instruction à la *Commission* qu'elle réévalue trois de ces réglementations de propriété des médias et d'abroger l'une d'elles.

que les contours de la puissance du signal (prédicat de classe B) ne se chevauchent, ou que l'une des deux stations au minimum soit dans les quatre premières stations en terme d'indices d'écoute et qu'un minimum de huit stations détenues indépendamment demeurent sur le marché post-fusion.<sup>44</sup> La cour du *D.C. Circuit Court* a récemment amendé cette réglementation à la *Commission*, avec la décision que le test des « huit voix » n'était pas suffisamment justifié.<sup>45</sup>

Les décisions de la *Commission* ont également limité la copropriété en main commune sur le même marché. En cas d'illustration, une entreprise est autorisée à détenir une station commerciale de télévision et jusqu'à sept stations de radio commerciales dans la région, tant qu'un minimum de 20 « voix » de médias indépendantes demeurent dans la région de l'après-fusion.<sup>46</sup> Des voix indépendantes incluent les stations de télévisions toute puissance indépendamment détenues, des stations de radio détenues indépendamment, des quotidiens en circulation générale, et la télévision câble (qui compte pour une voix, à condition que le câble soit généralement disponible).<sup>47</sup> Le souci du tribunal concerne le test des « huit voix » dans la réglementation de la télévision locale, provenant en partie du fait que le test a compté uniquement les stations de télévision alors que la réglementation radio-télévision compte des voix supplémentaires.

La *Commission* est actuellement en cours d'évaluation de sa règle en matière de propriété croisée des diffusions de journaux, qui prohibe la propriété commune d'une station de télévision ou de radio et d'un quotidien en circulation générale sur le même marché.<sup>48</sup> Il n'existe pas de test de « nombre de voix » dans la règle des propriétés croisées des diffusions de journaux.

L'interdiction de la *Commission* en matière de propriété croisée du système de stations de télévision câbles a été récemment annulé par la cour du *D.C. Circuit Court*.<sup>49</sup> Cette règle interdisait efficacement la jointe propriété d'une station de télévision et d'un système de câble dans le cas où le contour de la puissance du signal de la station (prédicat de classe B) chevauche la région de service du câble.

La *Commission* limite également le nombre de stations de radio qu'une seule firme peut détenir sur un marché local. Les limites varient avec le nombre total de stations sur le marché. Sur les marchés ayant un total de 45 radios ou plus, par exemple, une seule firme peut être détenir jusqu'à huit stations.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Pour cette règle, le marché géographique est le *Neilson Designated Market Area* (« DMA »).

<sup>45</sup> *Sinclair Broadcast Group v. FCC*, 284 F.3d 148 (D.C. Cir. 2002).

<sup>46</sup> Une compagnie qui détient deux stations commerciales de télévision peut détenir jusqu'à six stations commerciales de radio à condition que 20 voix indépendantes de médias demeurent après la fusion. Au cas où entre 10 et 19 voix de médias indépendantes demeurent après la fusion, la détention maximum permise est d'une station de télévision et de quatre stations de radio. Quel que soit le nombre de voix indépendantes après-fusion, une compagnie peut détenir une station commerciale de télévision et une station commerciale de radio.

<sup>47</sup> Toutes ces voix doivent être disponibles dans la même région. Le critère pour la définition de la région pertinente comprend la disponibilité des journaux et du câble dans la *DMA* des station(s) de télévision, la puissance du signal, le chevauchement des stations de télévision, et autres considérations relatives aux stations de radio.

<sup>48</sup> Le concept de marché ici est basé sur la puissance du contour du signal de la station de diffusion comprenant la communauté dans laquelle le journal est publié.

<sup>49</sup> *Fox Television Station, Inc. v. FCC*, 280 F.3<sup>rd</sup> 1027 (D.C. Cir. 2002).

<sup>50</sup> La réglementation en matière de définition du marché s'appuie sur le chevauchement de contour de puissance du signal. Cette procédure de définition est actuellement en cours d'évaluation. Voir *In the*

*Les réglementations nationales en matière de propriété.* La réglementation en matière de propriété nationale de la télévision a été modifiée par la loi du 1996 *Telecommunications Act*, et la *D.C. Circuit Court* a renvoyé la réglementation à la Commission pour évaluation.<sup>51</sup> La réglementation stipule qu'aucune compagnie ne peut détenir de stations de télévision atteignant plus de 35 % des ménages de télévision américains. Sous réserve de cette contrainte, il n'existe pas de limites sur le nombre de stations de télévisions qu'une compagnie peut détenir.

La loi du 1992 *Cable Act* a instruit à la *Commission* de limiter le nombre d'abonnés au câble qu'un seul opérateur de système de câble multiple (*MSO*) peut atteindre. L'objectif était d'encourager la concurrence effective en vue de la distribution de programmations de vidéos multichaînes (*MVPD*) et d'assurer le flot non-interrompu des programmations vidéos en provenance du programmeur vidéos au consommateur.<sup>52</sup> Contrairement aux réglementations en matière de propriété locale, qui sont principalement visées à la distribution locale de structure de marché, cette réglementation apparaît être motivée par des inquiétudes que le marché d'acquisition de programmations ne soit sujet à une force monopole de la part des câbles *MSOs*. La réglementation actuelle limite une *MSO* à pas plus de 30 % du total national des abonnés *MVPD*, où le total inclut le câble, la *DBS*, et d'autres plate-formes multi-chaînes. En 2001, la *D.C. Circuit Court* a renvoyé la réglementation pour des considérations supplémentaires, et la *Commission* est actuellement en cours de réévaluation de la réglementation.<sup>53</sup>

#### 4. QUESTIONS CLÉS EN MATIÈRE DE RECHERCHE SUR LES MÉDIAS

Afin d'évaluer pleinement les mérites et les effets des réglementations des médias, il faut répondre à plusieurs questions, y compris les suivantes : Comment est le niveau de la diversité que les médias fournissent mesuré d'une façon optimale ? À quel niveau un moyen de communications constitue-t-il (tel que la radio ou l'Internet) un produit de substitution adéquat pour un autre (telle que la télévision de diffusion), à la fois en termes de perspective des annonceurs et de fourniture de la diversité aux citoyens ?<sup>54</sup> Les limites sur le nombre de spectateurs qu'une station de télévision peuvent-elles atteindre à un niveau national la promotion de la concurrence ou la diversité sur des marchés locaux pertinents ? Les réponses à ces questions et des questions connexes sont décisives en matière de déterminer de la politique réglementaire appropriée et d'appréciation de l'existence potentielle d'une relation significative entre la structure du marché et la quantité de diversité fournie sur le marché.<sup>55</sup>

---

*Matter of Definition of Radio Markets*, Notice of Proposed Rulemaking, MM Docket No. 00-244, 15 FCC Red. 25077 (2000).

<sup>51</sup> *Fox Television Station, Inc. v. PCC*, 280 F.3d. 1027 (D.C. Cir. 2002).

<sup>52</sup> Voir *Implementation of Section 11 of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992*, Further Notice of Proposed Rulemaking, CS Docket No. 98-82, 16 FCC Red. 17312 (2001).

<sup>53</sup> *Time Warner Entertainment Co. v. FCC*, 240 F.3d. 1126 (D.C. Cir. 2001).

<sup>54</sup> Voir Ekelund et al. (1999) et Silk et al. (2001), par exemple, pour des études récentes de produits de substitutions inter-médias.

<sup>55</sup> Les conclusions normatives relatives à la structure du marché et à la performance peuvent ne pas s'appliquer aux marchés en matière de médias en raison du fait que les programmations de vidéo possèdent des caractéristiques de bien public. Il est non-concurrent en terme de consommation et, dans le cas de

Étant donné la difficulté à mesurer le résultat désiré (diversité de points de vue), les réglementations de la *Commission* ont mis l'accent sur un résultat clé (la propriété indépendante). La corrélation entre la propriété indépendante et la diversité de points de vue méritent des essais supplémentaires.<sup>56</sup> En outre, les coûts imposés par les restrictions sur la propriété intra et croisée des médias (y compris les économies à prévoir en terme d'échelle et d'envergure) méritent une étude minutieuse. Les bénéfices et coûts des moyens alternatifs (ou complémentaires) visant à promouvoir la diversité des points de vue méritent également une analyse minutieuse. Les alternatives pertinentes pourraient inclure, par exemple, l'obligation de consacrer une partie spécifique de la capacité des médias à fournir du matériel éducatif ou des messages d'intérêt public.<sup>57</sup>

## VI. Conclusions

Cet article a examiné quatre des questions majeures de politique qui confrontent la *FCC* aujourd'hui : le déploiement de la diffusion en larges bandes, la politique de la concurrence, l'attribution du spectre, et les réglementations sur la propriété des médias. Bien que d'une importance critique, ces questions ne sont en nulle mesure les seules questions confrontées par la *Commission*. En conclusion, deux importantes questions supplémentaires sont décrites en résumé.

La première question est celle de la sécurité du pays. Les événements tragiques du 11 septembre 2001, ont rendu apparente l'importance d'assurer la sécurité et la sécurité des infrastructures des communications de la nation et de favoriser la capacité de la nation à mener des communications essentielles durant les urgences nationales. La *Commission* est en cours de travaux pour continuer ces éléments clés de la politique de sécurité du pays dans plusieurs voies. Par exemple, par l'entremise de son rôle-maître dans les conseils du *National Reliability and Interoperability Council* et le *Media Security and Reliability Council*,<sup>58</sup> la *Commission* est en cours d'assistance dans la détermination de l'optimale fourniture aux agences gouvernementales clés de l'accès de priorité requis aux services de communications sans fil durant les urgences nationales. En outre, la *Commission* continue de pousser pour une implémentation rapide des services E911 sur tous les téléphones sans fil.

Le deuxième ensemble de questions confrontant la *FCC* tient des propositions de fusion individuelles. Les deux plus prominentes questions au moment de l'écriture de cet article concernent l'acquisition proposée de *DirectTV* par *EchoStar* et l'acquisition proposée de *AT&T Broadband* par *Comcast*. L'approbation de la *FCC* de ces fusions est

---

programmations de diffusion, il est non-excluable. Ces caractéristiques et autres considérations, telles que la différenciation des produits et des préférences diverses des spectateurs, impliquent qu'une structure de marché purement concurrentielle peut ne pas maximiser le bien-être du consommateur. Voir, par exemple, Owen et Wildman (1992).

<sup>56</sup> Prichard (2001) estime que les stations de télévision ayant les mêmes propriétaires fournissent différents points de vue politiques.

<sup>57</sup> Les autorités de franchise sur le câble peuvent requérir que les opérateurs de câble mettent de côté des chaînes pour l'utilisation publique, éducative et gouvernementale. En outre, les opérateurs de câble sont requis d'offrir des chaînes d'accès commercialement louées à bail auprès d'entités non affiliées avec un opérateur de câble. Le nombre desdites chaînes varie selon la capacité du système de câble. Voir 57 U.S.C. §§ 531, 532.

<sup>58</sup> Pour des détails, voir <http://www.nric.org> et <http://www.mediasecurity.org>

requis du fait qu'elles impliquent le transfert des licences opératives émises par la *Commission*. *DirectTV* et *EchoStar* sont les deux majeurs fournisseurs des services vidéos *DBS* aux États-Unis. Les deux firmes allèguent que leur union leur permettrait d'employer leur spectre plus efficacement et leur permettrait de faire une concurrence plus efficace contre les opérateurs de câble. Les opposants à la fusion proposée allèguent qu'il réduirait de trois à deux le nombre de concurrents majeurs dans les régions géographiques actuellement desservies par les deux opérateurs *DBS* et un opérateur de câble. Les opposants soulignent également que de nombreux ménages américains ne sont desservis par aucun opérateur de câble, et donc l'union constituerait une fusion en vue d'un monopole pour ces ménages. *Direct TV* et *EchoStar* ont promis que si leur fusion est approuvée, ils fixeront le même prix pour leurs services de programmations dans toutes les juridictions à travers la nation, afin que même les ménages non desservis par les opérateurs de câble bénéficieront de la concurrence entre *DBS* et les opérateurs de câble dans d'autres régions géographiques. Des modèles de concurrence dans lesquels une firme fixe un prix national uniforme pour son service tout en confrontant différents niveaux de concurrence et différents concurrents dans diverses parts de la nation méritent un examen supplémentaire.

*AT&T Broadband* et *Comcast* sont, respectivement, le premier et troisième plus grands opérateurs de câble aux États-Unis. Du fait que les deux firmes opèrent dans des régions géographiques différentes, leur fusion n'augmenterait pas la concentration horizontale sur les marchés locaux géographiques. Néanmoins, la fusion permettrait à *AT&T Comcast* de desservir presque trente % des abonnés *MVPD* dans toute la nation. Comme suggéré dans la Section 5, ce rassemblement de spectateurs pourrait, en principe, doter *AT&T Comcast* d'un effet de levier considérable dans sa négociation avec les réseaux de programmations. Néanmoins, la littérature sur l'économie ne fournit pas de conseils non ambigus à l'égard des effets de concentration d'acquéreurs sur les résultats de pouvoir de négoce entre les acquéreurs (tels que les opérateurs de câble) et les vendeurs (tels que les réseaux de programmations).<sup>59</sup> Des recherches supplémentaires sur ces questions subtiles mais importantes sur les négociations pourraient être d'une valeur considérable pour la *Commission* alors qu'elle considère, de part et d'autre, les mérites de fusions particulières d'opérateurs de câble et la conception des limites générales pertinentes sur le nombre d'abonnés que les opérateurs de câbles individuels peuvent desservir.

## Références

- Atkinson, Jay, & Christopher Barnokov (2002) 'A completely Neutral Approach to Network Interconnection', Federal Communications Commission, Office of Plans and Policy, Working Paper No. 34.
- Biloni, Richard, Benjamin Swinburne, & Megan Lynch (2001) *Industry Overview : The Marquis de Broadbandbury – Parte Deux*, New York, Morgan Stanley Witter.
- Bykowsky, Mark, Anthony Kwanisca, & William Sharkey (2002) 'Horizontal

---

<sup>59</sup> Voir, par exemple, Chipty (1995), Chipty et Snyder (1999), et Raskovich (2001). La *FCC* a mandaté des études expérimentales sur les interactions en matière de négociations pour tenter d'apporter des aperçus supplémentaires sur cette question importante. Voir Bykowsky et al. (2002).

- Concentration in the Cable Television Industry: An Experimental Analysis', Federal Communications Commission, Office of Plans and Policy, Working Paper No. 35.
- Chipty, Tasneem (1995) 'Horizontal Integration for Bargaining Power: Evidence From the Cable Television Industry', *Journal of Economics & Management Strategy*, 4, 375-397.
- Chipty, Tasneem, & Christopher Snyder (1999) 'The Role of Firm Size in Bilateral Bargaining: A Study of the Cable Television Industry', *Review of Economics and Statistics*, 81, 326-340.
- DeGraba, Patrick (2000) 'Bill and Keep at the Central Office as the Efficient Interconnection Regime', Federal Communications Commission, Office of Plans and Policy, Working Paper No. 33.
- Ekelund, Robert, George Ford, & John Jackson (1999) 'Is Radio a Distinct Local Market? An Empirical Analysis', *Review of Industrial Organization*, 14, 239-256.
- Hausman, Jerry (1999) 'The Effects of Sunk Costs in Telecommunications Regulation', in James Allen & Eli Noam, eds., *The New Investment Theory of Real Options and its Implications for Telecommunications*, Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 191-204.
- Hazlett, Thomas (1988) 'Assigning Property Rights to Radio Spectrum Users: Why Did FCC License Auctions Take 67 Years?', *Journal of Law & Economics*, 41, 529-575.
- Hazlett, Thomas, & Robert Michaels (1993) 'The Cost of Rent-Seeking: Evidence From Cellular Telephone License Lotteries', *Southern Economic Journal*, 41, 529-575.
- Horrigan, John, & Lee Rainie (2002) 'The Broadband Difference: How Online Americans' Behavior Changes With High-Speed Internet Connections at Home', Pew Internet & American Life Project, <http://pewinternet.org>
- Kahn, Alfred, Timothy Tardiff, & Dennis Weisman (1999) 'The Telecommunications Act at Three years: An Economic Evaluation of its Implementation by the Federal Communications Commission', *Information Economics and Policy*, 11, 919-365.
- Kwerel, Evan, & Gregory Rosston (2000) 'An Insiders' View of FCC Spectrum Auctions', *Journal of Regulatory Economics*, 17, 253-289.
- Kwerel, Evan, & John Williams (2002, forthcoming [à paraître]) 'A Proposal for a Rapid Transition to Market Allocation of Spectrum', Federal Communications Commission, Office of Plans and Policy.
- Mandy, David (2002, forthcoming) 'TELRIC Pricing with Vintage Capital', *Journal of Regulatory Economics*.
- McAfee, R. Preston, & John McMillian (1996) 'Analyzing the Airwaves Auction', *Journal of Economics Perspectives*, 10, 159-176.
- McKinsey & Company & J.P. Morgan H&Q (2001) *Broadband 2001: A Comprehensive Analysis of Demand, Supply, Economics, and Industry Dynamics in the U.S. Broadband Market*, New York: J.P. Morgan Securities Inc.
- National Cable & Telecommunications Association (Visitée le 28 juin 2002). *Industry Statistics*, web page, [http://www.ncra.com/industry\\_overview/IndStat.ofm?indOverviewID=2](http://www.ncra.com/industry_overview/IndStat.ofm?indOverviewID=2)
- Owen, Bruce, & Steven Wildman (1992) *Video Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Powell, Michael K (2001) 'Digital Broadband Migration: Part II, Federal Communications Commission Press Conference, October 29, 2001'. <http://www.fcc.gov/Speeches/Powell/2001/spmkp109.html> (visité le 25 mai 2002).
- Pritchard, David (2001) 'A Tale of Three Cities: "Diverse and Antagonistic" Information in Situations of Local Newspaper/Broadcast Cross-Ownership', *Federal Communications Law Journal*, 54, 31-51.
- Raskovitch, Alexander (2001) 'Pivotal Buyers and Bargaining Position'. Economic Analysis Group Discussion Paper. U.S. Department of Justice.