

# Le dividende

La question du dividende numérique n'est pas spécifique à la France, ni même à l'Europe. Certains

## Etats-Unis : créer un espace de Net-neutralité dans le monde du haut débit sans fil

par **Winston Maxwell** et **Ari Fitzgerald\***, avocats associés, Hogan & Hartson



**E**n matière de dividende numérique, les Etats-Unis disposent de plusieurs atouts. D'abord, la planification du spectre s'effectue sur une échelle presque continentale et les problèmes de coordination aux frontières se limitent aux frontières canadienne et mexicaine. Ensuite, les Etats-Unis disposent d'une seule autorité de régulation responsable du spectre, aussi bien pour l'audiovisuel que pour les communications électroniques. Enfin, le législateur américain s'est impliqué tôt dans le débat, en adoptant des règles claires sur l'arrêt de la diffusion analogique et sur l'attribution des fréquences issues du dividende numérique. Cela a permis une action volontariste de la FCC qui n'aurait pas été possible en l'absence d'un tel mandat du législateur.

### Plus de 1000 licences mises aux enchères

Entre 1997 et 2000, le Congrès et la FCC ont décidé que la télévision numérique terrestre serait cantonnée aux bandes situées en dessous du seuil de 698 MHz, et que la partie comprise entre 698 MHz et 806 MHz (dénommée bande 700 MHz) serait réservée aux « services commerciaux » pour 75% environ, et à la « sécurité publique » pour 25%. Le législateur a précisé que l'attribution de licences par la FCC pour les services commerciaux pouvait s'appuyer sur le principe de « souplesse d'utilisation » (terme correspondant aux concepts de neutralité des services et de neutralité technologique), et que lorsque les attributions s'effectueraient au profit d'un unique opérateur, la FCC devrait le sélectionner par des enchères. La loi précise

que les enchères doivent se fonder non seulement sur des critères monétaires, mais également sur l'atteinte d'objectifs d'intérêt général, tel que le développement de services innovants dans les zones rurales, le développement d'opérateurs de tailles différentes et l'utilisation efficace de la ressource rare.

Le choix d'enchères répond également à la logique budgétaire du Congrès, qui voit dans le dividende numérique de nouvelles ressources pour l'Etat, notamment pour financer le programme d'aide aux familles pour la transition vers la diffusion numérique, programme doté d'un budget de 1,5 milliard de dollars destiné à subventionner l'achat de boîtiers TNT.

Le Congrès américain a fait l'erreur initiale d'assortir la date d'arrêt de la diffusion analogique (31 décembre 2006) d'une condition : que 85% des foyers américains soient équipés en récepteurs TNT. Ayant constaté que cette condition était manipulée par les acteurs de l'audiovisuel et les fabricants d'équipements de façon à ce que ce taux ne soit jamais atteint, le législateur a modifié la loi en 2005 pour adopter une date ferme. L'arrêt de la diffusion analogique doit ainsi avoir lieu le 17 février 2009 au plus tard, et les enchères pour le spectre libéré par cet arrêt devront se dérouler le 28 janvier 2008 au plus tard.

En août 2007, la FCC a publié les règles relatives à l'attribution des fréquences de la bande 700 MHz non-encore attribuées. Comme la loi l'exige, la FCC organise une procédure d'enchères. Plus de mille licences seront mises aux enchères, certaines licences couvrant des zones géographiques réduites, d'autres ayant une couverture nationale. Chaque bande mise aux enchères s'accompagne de règles particulières d'utilisation et d'obligations de couverture. Généralement, les règles d'utilisation sont souples, obéissant aux principes de neutralité des services et de la technologie.

Ainsi, tout service ou technologie est permis, y compris la technologie défendue par Google qui permet au titulaire de la licence de prêter temporairement son spectre à des tiers de manière dynamique (« *dynamic spectrum*

*management techniques* »). La FCC souhaite ainsi laisser se développer des appareils intelligents capables d'utiliser du spectre inoccupé et de disparaître aussitôt qu'un utilisateur prioritaire de ce spectre se manifeste. Les attributaires de licence doivent également s'engager à atteindre des taux de couverture, sous peine de perdre au bout de huit ans le spectre qu'ils n'utilisent pas.

### Des règles d'accès ouvert pour le « Block C »

Certains acteurs, dont Google, Skype, et des associations de consommateurs, ont souhaité que la FCC impose des engagements afin que les titulaires de licences ne puissent pas bloquer certaines applications ou limiter le type d'appareil utilisé sur leur réseau. Il s'agit du débat connu outre-atlantique sous le nom de « *wireless net neutrality* ». Ces acteurs ont eu partiellement gain de cause : la FCC a désigné une bande importante (2x11MHz) comme étant soumise à des règles d'accès ouvert. Les titulaires de licence pour cette bande (connue sous le nom de « Block C ») ne pourront pas limiter le type de terminal, de service ou d'application utilisé par l'abonné, sauf pour des raisons légitimes liées à la protection du réseau.

Les opérateurs ne pourront pas non plus exiger le verrouillage (*SIM-lockage*) des terminaux, et devront publier des normes permettant le développement par des tiers d'applications compatibles. L'idée est de créer un espace de Net-neutralité dans le monde de l'accès haut-débit sans fil comparable au monde du haut débit fixe, afin d'encourager le développement d'applications innovantes qui n'émergeraient peut-être pas si les opérateurs pouvaient privilégier leur propres terminaux, contenus et applications (approche « *walled garden* »). Pour les bandes autres que le « Block C », la FCC n'applique pas de règles d'accès ouvert, laissant aux opérateurs la liberté d'appliquer ou non une politique de *walled garden*. ■

\*avant de rejoindre Hogan & Hartson, Ari Fitzgerald était conseiller du président de la FCC, William Kennard, notamment sur les questions du dividende numérique.