

Octobre 2012

Contribution à la réflexion sur l'évolution de la régulation de l'audiovisuel et des communications électroniques

INTRODUCTION

Le 1^{er} août 2012, le Premier ministre a demandé au ministre du redressement productif, à la ministre de la culture et de la communication et à la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, de réfléchir aux conditions d'un rapprochement entre les deux autorités de régulation compétentes dans les domaines de l'audiovisuel et des communications électroniques.

À titre préliminaire, le Conseil supérieur de l'audiovisuel rappelle ce qui constitue, selon lui, le cœur de la régulation audiovisuelle et donc de son action, indépendamment des évolutions technologiques et économiques présentes et à venir. Trois objectifs majeurs sont à souligner.

1. Le respect, par tous les contenus audiovisuels, des valeurs qui appartiennent au socle de notre République : la préservation du pluralisme des courants d'expression socioculturelle, le respect de la déontologie de l'information et des programmes, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, contre les discriminations, contre les appels à la haine et à la violence, la protection de l'enfance et de l'adolescence, la promotion de la langue et de la culture françaises. Cet ensemble de valeurs s'est enrichi, au fil du temps, d'autres

aspects comme la promotion de la diversité et le développement de l'accessibilité des programmes aux personnes souffrant d'un handicap visuel ou auditif.

2. La pérennité du financement de la création, grâce à l'application d'un principe, à généraliser, suivant lequel tout service tirant un revenu de l'exploitation de contenus audiovisuels professionnels doit participer à leur financement.
3. La gestion pertinente, en toute indépendance, d'une ressource rare, stratégique, soumise à une pression croissante : le spectre des fréquences hertziennes.

Pour élaborer la présente contribution, le Conseil a procédé à l'audition de près de quarante personnalités ou organisations. Il s'est appuyé sur les études de référence du secteur, ainsi que sur sa connaissance de la régulation telle qu'elle est pratiquée dans des pays étrangers. La contribution met l'accent sur les expériences étrangères qui peuvent être prises en compte dans une analyse de l'articulation des institutions de régulation. Le Conseil a construit sa réflexion en essayant de répondre aux questions suivantes : les évolutions qu'a connues le secteur audiovisuel français sont-elles de nature à justifier une réforme de la régulation ? La régulation audiovisuelle a-t-elle vocation à s'étendre à tous les services proposant des contenus audiovisuels ? La réalisation des objectifs précités nécessite-t-elle de rapprocher les autorités régulatrices ? Si oui, sous quelle forme ?

I/ L'EVOLUTION DES TECHNOLOGIES CONDUIT A LA MULTIPLICATION DES TERMINAUX ET A UNE DIVERSIFICATION DES USAGES.

1. Des éléments de stabilité progressivement remis en cause

Pour la télévision, la plateforme hertzienne terrestre reste, aujourd'hui, celle qui a la préférence du public. Près de 60% des foyers sont équipés d'au moins un téléviseur disposant d'un adaptateur TNT (télévision numérique terrestre), externe ou intégré, raccordé à une « antenne râteau » ou, beaucoup plus rarement, à une antenne intérieure. La TNT est, depuis 2005, un facteur important de la numérisation de la réception de la télévision.

Si l'on prend en considération le développement limité des réseaux câblés, la disponibilité partielle de l'ADSL, sa moindre qualité pour la diffusion d'images, notamment en haute

définition, pour un grand nombre de foyers, la concentration de l'équipement en fibre optique sur les zones les plus denses, on peut estimer que la plateforme hertzienne terrestre restera, pour plusieurs années encore, la plus importante en nombre d'utilisateurs de la télévision. Elle continuera d'être un élément structurant de l'offre gratuite de programmes dans la mesure où elle procure aux chaînes qu'elle porte un avantage en termes de notoriété, d'une part, et où elle représente l'accès universel et gratuit aux services audiovisuels, d'autre part. La télévision demeure un média de masse, capable de fédérer des millions de personnes.

Gratuite, anonyme et mobile, la radio affiche une vitalité très forte et enregistre des pics d'audience supérieurs à ceux de la télévision, notamment le matin. Avec près de 900 stations, la France dispose d'un des réseaux parmi les plus diversifiés et les plus denses du monde, même si la question de sa numérisation est posée. Bien que les nouveaux modes d'écoute de la radio (radio sur IP) restent minoritaires, ceux-ci connaissent une croissance dynamique. Par ailleurs, la radio se trouve concurrencée sur certains de ses fondamentaux comme la mobilité ou l'immédiateté. De nouveaux acteurs, tels que Deezer ou Spotify, sont apparus.

Les études sur l'équipement des foyers montrent néanmoins que la tendance principale, ces dernières années, est l'augmentation du nombre de ceux qui disposent à la fois de la réception par l'ADSL ou par la fibre optique et de la réception par la voie hertzienne terrestre (celle-ci étant largement privilégiée pour les récepteurs secondaires). Par ailleurs, le secteur de l'audiovisuel a connu de profondes évolutions technologiques. Certaines, comme la numérisation des plateformes et des contenus, ont déjà eu des conséquences importantes sur les comportements des utilisateurs et sur l'économie du secteur. D'autres, plus récentes, portent en elles le germe de bouleversements futurs.

2. La multiplication des terminaux

Les forts taux de pénétration de l'ADSL et de la 3G en France et le développement d'une multiplicité de terminaux connectés, favorisent l'accès à des contenus audiovisuels potentiellement illimités. Près de 11 millions de téléphones principalement dédiés aux services de données (« smartphones ») et 1,5 million de tablettes ont été vendus au cours de la seule année 2011. Selon une étude de Médiamétrie, publiée le 19 octobre 2012, 32% de la population utilise un ordinateur pour regarder la télévision ou écouter la radio, et 8% un smartphone.

D'après les chiffres qui ont été publiés par GFK, il s'est vendu, en France, depuis 2009, près de 3 millions de téléviseurs connectables, dont 745 000 au premier semestre 2012. Selon l'institut CSA et NPA Conseil, 64% des internautes disposeraient de l'équipement nécessaire pour utiliser leur téléviseur en mode connecté, qu'ils aient recours à un décodeur, à un boîtier externe, à un lecteur Blu-Ray ou à une console de jeu connectable, soit une hausse de 15 points en un an.

3. Le développement de nouvelles pratiques

Grâce à ces innovations, de nouvelles pratiques multimédia sont apparues, qui connaissent aujourd'hui une progression rapide. Ce constat concerne aussi bien la télévision que la radio. Durant les sept premiers mois de l'année 2012, plus de 1,5 milliard de vidéos ont été regardées en télévision de rattrapage.

S'agissant de la radio, 23,3 millions de podcasts ont été téléchargés en juin 2012 avec un taux d'écoute de 78%. À titre de comparaison, en mai 2011, ces chiffres étaient respectivement de 16,2 millions et 70%. En 2011, le chiffre d'affaires total de la vidéo à la demande (VàD) payante a été estimé à 220 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 44% par rapport à 2010.

En quelques années, l'audiovisuel est ainsi passé d'un modèle fondé sur l'écoute d'un programme linéaire à une consommation reposant sur le libre choix du moment, du lieu et du support, d'un système reposant sur de nombreux intermédiaires à une pratique largement désintermédiée, d'un domaine clos à un espace sans frontières.

Par ailleurs, les téléspectateurs utilisent souvent plusieurs écrans de façon simultanée. Les réseaux sociaux offrent aux médias traditionnels une plateforme leur permettant de construire des communautés autour de leurs programmes et d'interagir avec les téléspectateurs. Ils permettent en outre à chacun de devenir prescripteur de contenus audiovisuels. C'est pourquoi certains ont pu parler de « télévision sociale ».

Ces évolutions posent, à l'ensemble des professionnels, des problèmes techniques, juridiques et économiques fondamentaux, qu'il s'agisse de la dispersion des audiences, de la coexistence de contenus régulés et non régulés sur un même écran, de la possibilité pour les studios américains de proposer leurs films ou leurs fictions directement sur internet sans passer par les chaînes nationales, ou encore l'irruption de nouveaux concurrents puissants.

Google est présent à différents niveaux de la chaîne de valeur. Son moteur de recherche constitue une porte d'entrée pour accéder à des contenus vidéo. L'entreprise vient d'annoncer le lancement en France, sur sa filiale *Youtube*, de 13 « chaînes » thématiques. Même si elles s'apparentent, en réalité, à des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), celles-ci contribuent, par leurs caractéristiques, à remettre en cause des définitions communément admises : des producteurs partenaires peuvent bénéficier d'une avance sur recettes en échange d'une exclusivité limitée dans le temps. Google peut également compter sur le développement, sous licence libre, de son système d'exploitation *Android*, principalement utilisé sur les « smartphones », les tablettes et désormais les téléviseurs connectés, pour renforcer la position de *Youtube*.

Le site français *Dailymotion* diffuse en direct des événements culturels et sportifs depuis plus d'un an. Il distribue également de nombreux contenus vidéo professionnels. Apple propose à ses clients un service de VàD sur iTunes. Amazon Instant Vidéo, filiale du site de vente en ligne Amazon.com, dispose d'un catalogue de 18 000 films ou épisodes de séries télévisées ; l'entreprise a par exemple conclu un contrat avec la M.G.M et acheté la société britannique Lovefilm qui compte plus de 2 millions d'abonnés en Europe.

II/ CES EVOLUTIONS ONT RENFORCE LES CENTRES D'INTERET COMMUN AU CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL (CSA), A L'AUTORITE DE REGULATION DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES ET DES POSTES (ARCEP) ET A L'AGENCE NATIONALE DES FREQUENCES (ANFR).

1. Les centres d'intérêt commun à l'ARCEP et au CSA

1. La gestion du spectre

Le CSA est l'affectataire des bandes de fréquences réservées à la radiodiffusion et l'ARCEP celui des bandes réservées aux communications électroniques. Chaque autorité délivre des autorisations d'utilisation des fréquences, en fonction de critères légaux qui lui sont propres. La gestion du spectre fait l'objet d'une coordination internationale pour éviter les brouillages aux frontières et garantir à chaque Etat un accès équitable à la ressource.

L'intensification de l'usage des fréquences, notamment de la bande UHF, va rendre la gestion quotidienne du spectre plus délicate à court terme. En effet, la libération, au bénéfice des services de télécommunications, d'une partie des fréquences du « dividende numérique » engendré par le passage à la diffusion entièrement numérique de la télévision, a eu pour conséquence l'attribution de la bande 790-862 MHz, initialement utilisée par les services de télévision hertzienne, aux services de téléphonie mobile de quatrième génération (4G). Le déploiement de ces services devra s'effectuer sans porter atteinte à la bonne réception des services de télévision numérique terrestre qui utilisent la bande adjacente 470-790 MHz. Cette cohabitation inédite de la 4G et de la TNT a donné lieu à la réalisation d'études conjointes par le CSA, l'ARCEP et l'ANFR, pour évaluer les risques de brouillages, ainsi qu'à des expérimentations conduites en commun avec les opérateurs concernés.

Dans la même ligne, il faut noter qu'en Seine-Maritime, l'ARCEP a autorisé, avec l'accord du Conseil, l'expérimentation de la technologie dite « super wifi » pour développer l'accès à internet en zone rurale. Elle consiste à exploiter, pour transporter des données, les canaux non occupés par les bandes de fréquences UHF allouées à la diffusion de la TNT. L'autorisation, accordée pour un an, porte sur l'utilisation des fréquences 580-598 MHz qui présentent un haut niveau de pénétration des ondes malgré l'existence d'obstacles naturels.

Dans les années à venir, l'intensification des usages de services audiovisuels sur les réseaux de téléphonie mobile – qui représenteront plus des trois quarts du trafic sur ces réseaux en 2016-, d'une part, et la généralisation de la haute définition, d'autre part, vont accroître le besoin en fréquences, incitant à la recherche de solutions techniques de partage et à une allocation optimale du spectre.

La situation est similaire au niveau international, où le spectre réservé à l'audiovisuel, c'est-à-dire la bande UHF et, dans une moindre mesure, la bande L, est soumis à la pression des opérateurs de communications électroniques. Les arbitrages sont rendus sur une base « régionale » – au sens de l'Union internationale des télécommunications qui divise le monde en trois régions – et nationale. En février 2012, la Conférence mondiale des radiocommunications a décidé de permettre aux Etats qui le souhaitent d'affecter, à compter de 2015, les fréquences 694-790 MHz, actuellement utilisées par la TNT en France, aux réseaux de téléphonie mobile. Dans l'année qui vient, les pays européens devront faire un choix complexe en tenant compte de l'évolution des

besoins en téléphonie mobile et des besoins des services audiovisuels (de la télévision comme de la radio).

Dans la mesure où une partie importante de la croissance du trafic du secteur des communications électroniques mobiles sera liée à la consommation de vidéo, il semble peu optimal de continuer à allouer des fréquences pour diffuser ce type de contenus sur des réseaux mobiles qui, pour l'essentiel, sont conçus pour assurer des communications point à point. Grâce à une meilleure coopération entre les réseaux, il serait par exemple possible, d'utiliser une partie de la ressource des multiplex de la TNT, pour recevoir des contenus audiovisuels non linéaires. Il est indispensable, pour des raisons d'efficacité, de réfléchir à l'avenir des services audiovisuels sur l'ensemble des plateformes, et non plus uniquement de façon sectorielle.

2. La régulation technico-économique du marché de la diffusion hertzienne

La radiodiffusion des programmes télévisuels en mode numérique se compose de deux marchés : un marché de gros, en amont, où l'offre des gestionnaires d'infrastructures rencontre la demande des diffuseurs techniques ; un marché de gros, en aval, où l'offre des diffuseurs techniques, tels que TDF, Towercast, Itas-Tim ou Onecast, rencontre la demande des opérateurs de multiplex qui sont des émanations des chaînes. L'ARCEP a reçu, dans ce domaine, une compétence de régulation économique. En plus de sa connaissance du rôle de la diffusion terrestre dans l'économie du secteur audiovisuel, le CSA dispose, pour sa part, d'une compétence technique décisionnelle. Les paramètres du déploiement de la TNT – allotissements, agréments de sites sur la base de leurs caractéristiques techniques, calendriers – relèvent ainsi de la responsabilité du CSA. Des professionnels ont pu parfois tenter d'utiliser ce partage de compétences pour infléchir la décision de l'une ou l'autre des deux autorités.

Par ailleurs, la loi impose à celles-ci de recueillir mutuellement leur avis lorsqu'un différend dont l'une est saisie peut avoir des conséquences sur le secteur régulé par l'autre. L'ARCEP a saisi le CSA au sujet de différends portant sur la radiodiffusion, mais pas sur ceux qui sont relatifs au déploiement du très haut débit. Inversement, le CSA a saisi l'ARCEP au sujet de différends portant sur les conditions techniques de distribution d'un service de télévision par un fournisseur d'accès à internet, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux autres conditions de distribution.

3. *La distribution de la télévision et des services non linéaires par les opérateurs de communications électroniques*

Depuis l'acquisition de TPS et Canalsatellite par Groupe Canal Plus et Vivendi en 2006, le secteur de la télévision payante a vécu plusieurs évolutions (augmentation du nombre des chaînes gratuites, développement de la télévision par ADSL, développement des services non linéaires, entrée d'Orange sur le marché de l'édition de chaînes) qui ont eu des conséquences sur les conditions de concurrence et les modèles économiques des acteurs du marché (ayants droit, chaînes de télévision, distributeurs de bouquets, fournisseurs d'accès à internet).

En dépit de ces mutations, le groupe Canal Plus continue de disposer de positions très fortes sur l'ensemble de la chaîne de valeur (acquisition et vente de droits de diffusion, édition de chaînes, distribution de bouquets) et est à ce titre un des principaux contributeurs au système de financement de la création française. Les pratiques du groupe ont été encadrées à plusieurs reprises par l'Autorité de la concurrence, au titre de ses pouvoirs de contrôle des concentrations, et par le CSA, dans l'exercice de son pouvoir de règlement de différends.

Après avoir retiré en 2011 l'autorisation d'acquisition de TPS par le groupe Canal Plus, l'Autorité de la concurrence a ainsi imposé à ce-dernier, au mois de juillet 2012, une série d'injonctions dont les objectifs sont notamment de développer la concurrence et la diversité des offres faites aux consommateurs. Elle s'est en particulier fondée sur l'analyse concurrentielle et les propositions de mesures correctives formulées par le CSA. La régulation du secteur de la télévision payante doit s'appuyer sur une analyse économique et concurrentielle des différents marchés concernés, mais également tenir compte d'autres impératifs comme la qualité des programmes, le financement du système de la création, le développement de l'innovation et le pluralisme des courants de pensée.

À cet égard, dans son rapport sur les exclusivités dans le secteur de la télévision payante rendu au Premier ministre au mois de janvier 2010, Mme Marie-Dominique Hagelsteen a proposé la mise en place d'une régulation *ex ante* du marché de la télévision payante par le CSA. Elle a recommandé de s'inspirer des instruments de régulation mis à la disposition de l'ARCEP par le code des postes et des communications électroniques, en les adaptant aux spécificités du secteur audiovisuel. Au mois de juillet 2010, M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, s'était également exprimé publiquement en faveur d'une extension des compétences du CSA à la régulation *ex ante* des opérateurs puissants dans le secteur de la télévision payante.

Cette proposition mériterait d'être retenue par le législateur, surtout à l'occasion d'un rapprochement entre l'ARCEP et le CSA.

4. *La question de la neutralité des réseaux*

Le débat sur la neutralité des réseaux, c'est-à-dire sur le contrôle exercé par les opérateurs de télécommunications à l'égard du trafic échangé et sur ses conséquences pour la préservation d'internet en tant qu'espace ouvert, ne cesse de gagner en intensité. D'après Cisco, la part des services audiovisuels, à l'exclusion des jeux vidéo et des contenus non professionnels, dans le trafic véhiculé par internet à l'échelle mondiale devrait atteindre 50% dès 2012 et 54% en 2016. En France, Cisco prévoit une multiplication par trois du trafic IP dans la période 2011-2016, ce qui représente un taux de croissance annuel de 22%. La vidéo devrait représenter 74% du trafic sur les réseaux mobiles en 2016. Ces tendances ont été confirmées par l'étude menée en juin 2012 par l'IDATE pour le compte du Centre national du cinéma et de l'image animée. Elle estime qu'en 2015, le trafic vidéo représentera 59% du trafic total d'internet ouvert sur réseau fixe et connaîtra une croissance annuelle moyenne d'environ 27%.

Pour le Conseil, le principe de neutralité des réseaux constitue le prolongement naturel de la liberté de communication dans la mesure où il conditionne l'accès aux contenus audiovisuels, particulièrement volumineux et sensibles aux paramètres techniques d'internet, notamment le temps de latence des réseaux. Le CSA, qui est l'un des principaux garants de l'exception culturelle, défend les intérêts de la création française et européenne dans le cadre de l'application du principe de neutralité. Dans sa réponse à la consultation lancée par la Commission européenne le 23 juillet 2012, il a recommandé que le cadre juridique de l'Union européenne prévoie un principe de préférence fondé sur la participation d'un service au financement de la création et sur le respect des valeurs qui ont été rappelées en introduction. A défaut, il faudrait que les Etats membres puissent permettre aux opérateurs de communications électroniques de favoriser, dans leurs offres de services gérés, la reprise des services audiovisuels plutôt que des services qui les concurrencent sans contribuer au financement de la diversité culturelle.

Depuis la transposition en droit français, en août 2011, de certaines dispositions contenues dans le dernier « Paquet Télécom », l'ARCEP détient une compétence pour connaître des litiges relatifs aux conditions techniques et tarifaires d'acheminement du trafic entre opérateurs et fournisseurs de services de communication au public en ligne. Parmi eux figurent des services comme *Youtube*,

Dailymotion, Vimeo, dont une part essentielle de l'activité consiste à proposer des contenus audiovisuels qui, en tant qu'hébergeurs, ne relèvent pas de la catégorie des services de communication audiovisuelle. De surcroît, l'ARCEP peut imposer des normes de qualité de service aux opérateurs de réseaux de communications électroniques. Au regard de la part prépondérante, à l'avenir, des contenus audiovisuels dans le trafic, cette compétence sera décisive pour préserver la libre circulation des contenus.

2. Les sujets d'intérêt commun à l'ANFR et au CSA

Le spectre des fréquences radioélectriques, qui appartient au domaine public de l'Etat, est une ressource limitée. Elle est répartie entre neuf affectataires sectoriels – sept départements ministériels, ainsi que le CSA pour la radiodiffusion audiovisuelle et l'ARCEP pour les communications électroniques – par un arrêté du Premier ministre, dans le cadre du tableau national de répartition des bandes de fréquences (TNRBF).

Créée le 1^{er} janvier 1997, l'Agence nationale des fréquences (ANFR) est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Ses missions sont précisées à l'article L.43 du code des postes et des communications électroniques. L'ANFR assure la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation de l'ensemble du domaine public des fréquences radioélectriques. Elle prépare la position française dans les négociations internationales, contrôle l'utilisation des fréquences et instruit les éventuels cas de brouillage. Elle gère le fonds de réaménagement du spectre (FRS) et s'assure, conjointement avec le CSA, de la bonne réception de la télévision.

Le CSA dispose de compétences lui permettant d'assurer la planification, la gestion et le contrôle de la partie du spectre qui lui est affectée. Il a la possibilité de prendre des mesures coercitives à l'encontre des chaînes et des multiplex pour les inciter à résoudre les difficultés qui sont constatées. La protection de la réception, notamment pour la TNT, est une compétence partagée. L'ANFR prend en charge l'accompagnement des téléspectateurs (réception des appels, analyse des défauts signalés) tandis que le CSA mène les actions de correction au niveau de la diffusion. Enfin, l'ANFR et le CSA sont tous deux dotés de moyens techniques locaux, notamment pour assurer le contrôle du spectre.

III/ LES AUDITIONS MENEES PAR LE CSA PLAIDENT EN FAVEUR D'UNE EVOLUTION DE LA REGULATION.

Les professionnels entendus ont souligné la convergence entre les secteurs de l'audiovisuel et des communications électroniques, ainsi que la disparition progressive de la différence entre services linéaires et contenus en ligne. Tous reconnaissent que les évolutions récentes ont créé des distorsions de concurrence qui impliquent de modifier la nature, le cadre et le périmètre des régulations.

Concernant la consistance d'une régulation rénovée, les avis sont plus nuancés, voire divergents. Certains veulent réduire les missions confiées aux régulateurs. D'autres, au contraire, plaident en faveur de leur extension aux contenus audiovisuels diffusés sur internet et aux services qui les hébergent. Quelques uns proposent la mise en place d'une régulation à deux niveaux, comprenant un « noyau dur » applicable à tous les services de communication audiovisuelle et une réglementation spécifique à chaque catégorie. Des adaptations du cadre réglementaire ont été réclamées. Elles concernent, principalement, la redéfinition des catégories juridiques d'opérateurs, la chronologie des médias, le renforcement de la régulation économique de la distribution des contenus ou les secteurs interdits à la publicité à la télévision.

Si tous s'accordent à reconnaître la nécessité de maintenir deux cadres de réglementation séparés, la majorité des professionnels du secteur audiovisuel plaide en faveur d'un renforcement de la coopération entre l'ARCEP et le CSA, mais sous certaines conditions. Certains craignent que le poids économique du secteur des communications électroniques ne conduise les pouvoirs publics à introduire dans la régulation de l'audiovisuel des principes qui lui sont étrangers, comme la mise aux enchères des fréquences ou la primauté des règles de la concurrence sur les objectifs culturels et sociétaux. Les professionnels ont précisé les garanties, voire les conditions, qu'ils estimaient indispensables dans le cas d'un rapprochement entre l'ARCEP et le CSA, quelle que soit la modalité qui serait retenue : la présence de deux collègues spécialisés ; l'indépendance de l'autorité unique par rapport au secteur des télécommunications; le maintien de la compétence du Gouvernement sur la répartition stratégique des fréquences entre les différents secteurs.

IV/ UNE ADAPTATION DE LA REGULATION AUDIOVISUELLE A L'EVOLUTION NUMERIQUE POURRAIT SE TRADUIRE PAR LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS SUIVANTS.

Sur la base de ce qui vient d'être dit, cinq observations peuvent être formulées. Leur caractéristique est de ne pas être ou d'être peu contestées par les professionnels.

1. Les frontières traditionnelles entre contenus régulés et contenus non régulés, entre services linéaires et services non linéaires, entre audiovisuel et télécommunications, entre éditeurs, distributeurs et hébergeurs, s'estompent.
2. Il semble indispensable de faire évoluer la régulation audiovisuelle, au moins dans deux directions : une adaptation rendue nécessaire par la convergence des technologies, la multiplication des terminaux et le développement de nouveaux usages ; une extension de la régulation, sous des formes nouvelles, à des services qui échappent aujourd'hui à toute réglementation, ce qui nécessite de redéfinir sur le plan juridique certaines catégories d'opérateurs. Ces évolutions devront également se traduire, au niveau européen, par une adaptation du cadre juridique communautaire.
3. La multiplication prévisible des sujets communs à l'ARCEP et au CSA milite pour un rapprochement dans trois domaines au moins : la gestion du spectre, la régulation économique et la régulation des services en ligne.
4. Quelle que soit la forme que prendrait un rapprochement institutionnel, les exigences liées au respect du pluralisme et de l'exception culturelle rendent indispensable de maintenir, du moins à moyen terme, deux collèges distincts.
5. En raison de l'importance des enjeux liés au financement de la création, il serait illusoire, voire destructeur, de déconnecter les différents aspects (techniques, juridiques, économiques) de la régulation des contenus audiovisuels, telle que l'assure aujourd'hui le CSA.

La possibilité d'un rapprochement avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) ne sera pas évoquée ici dans la mesure où la

commission de concertation présidée par M. Pierre Lescure sur « l'acte 2 de l'exception culturelle » ne doit achever ses travaux qu'en mars 2013. On se limitera dès lors à rappeler que, mis à part un souci partagé de développer l'offre légale, les sujets d'intérêt commun entre l'HADOPI et le CSA sont quasiment inexistantes. Le seul cas clairement identifié concerne la copie privée, la loi reconnaissant la compétence du CSA pour sanctionner les éditeurs de chaînes de télévision qui recourent à des mesures techniques ayant pour effet de priver le public du bénéfice de l'exception pour copie privée. Il convient de rappeler que le développement d'une offre légale riche et disponible de contenus audiovisuels sur internet contribue à décourager les pratiques de piratage.

Par ailleurs, conformément à la volonté constante du législateur, la régulation audiovisuelle telle que la pratique actuellement le CSA forme un tout. Elle se fonde sur la conciliation d'impératifs économiques et culturels, qu'il s'agisse de la sélection de nouvelles chaînes ou de l'examen d'opérations de concentration. À cet égard, il apparaît que la répartition actuelle des compétences entre le CSA et l'Autorité de la concurrence pour connaître des opérations de concentration donne des résultats très satisfaisants : tous les dossiers sur lesquels l'Autorité de la concurrence a sollicité le CSA ont fait l'objet d'un traitement approfondi et diligent.

Une fusion totale de l'ANFR avec le CSA ou l'ARCEP, ou une institution qui leur succéderait, semble difficilement envisageable. Il est essentiel, pour le Gouvernement, de disposer d'un organisme lui apportant l'expertise nécessaire à la gestion stratégique du spectre sur les plans national et international. À défaut, il se priverait d'un instrument qui lui est nécessaire pour rendre ses arbitrages et, par extension, d'un pouvoir important au regard des enjeux à venir. Dans l'hypothèse où les arbitrages seraient effectués au sein d'une seule institution, le risque serait grand de voir d'autres secteurs, comme la Défense ou l'aviation civile, être systématiquement défavorisés. Il apparaît, en revanche, primordial de renforcer, tant pour la conduite des négociations internationales que pour la gestion technique du spectre, la coopération entre l'ANFR, l'ARCEP et le CSA.

Tout rapprochement entre le CSA et l'ARCEP qui s'appuierait uniquement sur le groupe de liaison qui a été mis en place en 2002 reviendrait à maintenir un statu quo qui suscite des interrogations. Rien ne garantit qu'à l'avenir, ce dispositif, qui existe sous des noms différents depuis dix ans, puisse fonctionner avec plus de régularité qu'aujourd'hui. Comment assurer un renforcement de la coopération et de la coordination entre les deux institutions ?

Plusieurs hypothèses d'évolution sont envisageables. Elles n'ont de sens que si elles découlent des priorités qui seront fixées par le Gouvernement et par le Parlement pour la régulation numérique, notamment concernant les services en ligne proposant des contenus audiovisuels. Avec l'élaboration d'une nouvelle politique numérique audacieuse, en particulier sur la nécessaire régulation des contenus audiovisuels sur internet, deux propositions d'évolution pourraient être envisagées.

La première comporte deux étapes distinctes, dont le calendrier pourrait être fixé par la loi. Les développements qui suivent n'entrent délibérément pas dans le détail des modalités d'application des principes qu'ils définissent. Celles-ci relèvent en effet de l'appréciation du Gouvernement et du Parlement.

Proposition n°1 : Un rapprochement progressif des deux institutions

Première étape : maintien des deux autorités, création d'une instance paritaire commune de régulation, coopération renforcée entre les services

Une première étape consisterait à maintenir séparées les deux autorités actuelles, tout en créant une instance paritaire de régulation, dotée d'un pouvoir décisionnel, dans laquelle siègeraient des membres des deux collèges, voire tous leurs membres. L'instance serait appelée à statuer sur des sujets d'intérêt commun, comme la gestion du spectre, la régulation économique et la régulation des services en ligne, qui pourraient être définis par la loi. Elle s'accompagnerait d'un renforcement de la coopération entre les services. Cette première phase, temporaire, permettrait aux deux autorités d'approfondir leur coopération en vue de préparer la deuxième étape.

Deuxième étape : création d'une autorité unique, maintien de deux collèges, fusion des services

La deuxième étape se traduirait par la mise en place d'une autorité unique. Celle-ci serait composée de deux collèges, présidés par une même personne, l'un pour les contenus et le pluralisme, l'autre pour les infrastructures et les réseaux. Chaque collège pourrait associer, à titre consultatif, un ou plusieurs membres appartenant à l'autre. Les deux collèges pourraient siéger en formation commune sur les sujets qu'ils détermineraient. Les services seraient fusionnés et regroupés sur un même site. Ce dispositif permettrait de tirer pleinement le bénéfice des

complémentarités croissantes entre les services. Il faciliterait l'optimisation de la gestion opérationnelle des fréquences, notamment par l'intégration des fonctions de contrôle technique actuellement dévolues à l'ANFR. Il améliorerait la diffusion des contenus sur les réseaux de données, fixes et mobiles. Il apporterait une réponse à la question de l'identification de l'autorité compétente pour trancher les différends relatifs aux difficultés d'accès aux services de média audiovisuel à la demande (S.M.A.D). Il garantirait la prise en compte du financement de la création audiovisuelle et cinématographique dans la mise en œuvre du principe de neutralité des réseaux. Il pourrait être l'occasion d'étendre les compétences des comités territoriaux de l'audiovisuel aux communications électroniques (couverture des réseaux mobiles, accès au haut débit) au moment où le Gouvernement promeut le très haut débit pour tous. Le maintien de deux collèges constituerait une garantie contre les risques d'interférence entre des principes de régulation différents, voire divergents.

Proposition n°2 : autorité et collèges uniques

La forme d'intégration la plus radicale consisterait à créer une institution unique, dotée d'un seul collège. Elle présenterait des avantages comparables au dispositif précédent. Néanmoins, la fusion des collèges suscite des oppositions et peut paraître prématurée. Le risque de voir les logiques économiques et concurrentielles l'emporter sur les aspects culturels et sociétaux est souvent évoqué.

Quelle que soit la solution retenue, un rapprochement ne peut être envisagé que s'il se traduit, pour les personnels, par de réelles perspectives de carrière. Il devra être précédé d'un dialogue approfondi avec les organisations syndicales représentant les collaborateurs des deux autorités, sur la base d'un projet d'organisation qui devrait tenir compte des missions de la future institution, du dimensionnement des services et des métiers associés. De surcroît, des dispositifs de suivi devront être mis en œuvre pour traiter les situations individuelles.

CONCLUSION

Le secteur de l'audiovisuel, qu'il s'agisse de la télévision ou de la radio, a connu des évolutions profondes. Tout indique que ce mouvement n'a pas connu son point d'aboutissement. Au

contraire, il est probable que l'audiovisuel sera appelé à connaître, dans un délai assez court, de nouveaux bouleversements. Ces évolutions plaident en faveur d'une réforme de la régulation.

Bien que primordiale, la réflexion sur les aspects institutionnels ne saurait résumer, à elle seule, la problématique de la régulation à l'ère numérique. Elle doit s'accompagner d'adaptations portant sur l'ensemble de la législation et de la réglementation, sur lesquelles le Conseil adressera prochainement au Gouvernement une contribution.