

La télévision connectée

Novembre 2011

Rapport au ministre de la culture et de la communication et
au ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique

**Mission confiée à MM. Takis CANDILIS, Philippe LEVRIER,
Jérémie MANIGNE, Martin ROGARD et Marc TESSIER**

Rapporteur : Mohammed Adnène TROJETTE

Liste d'abréviations et d'acronymes

AAI	Autorité administrative indépendante
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
CE	Conseil d'État
CGU	Contenus générés par les utilisateurs (ou UGC, <i>user generated contents</i>)
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNNum	Conseil national du numérique
COSIP	Compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DGCIS	Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGMIC	Direction générale des médias et des industries culturelles
FAI	Fournisseur d'accès à internet
FGI	Forum sur la gouvernance de l'internet
HADOPI	Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet
INA	Institut national de l'audiovisuel
IPTV	Voir TVIP
LCEN	Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique
SMA	Directive 2007/65/CE du 11 décembre 2007 modifiant la directive « Télévision sans frontière », dite « directive Services de médias audiovisuels »
SMAd	Services de médias audiovisuels à la demande
VàD	Vidéo à la demande
TNT	Télévision numérique terrestre
TST	Taxe sur les services de télévision
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TVIP	Télévision par internet (<i>Internet protocol television</i>)
TVSF	Directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 dite « directive Télévision sans frontière »

Sommaire

1 État des lieux et enjeux.....	3
1.1 Le développement de la télévision connectée, un phénomène récent, qui s'accélère et peut changer le paysage de manière imprévisible.....	3
1.1.1 <i>Un phénomène récent en accélération.....</i>	3
1.1.2 <i>Un phénomène qui peut modifier le paysage de manière imprévisible.....</i>	4
1.1.3 <i>Une phénomène susceptible d'altérer durablement les modes de régulation.....</i>	4
1.2 Enjeux sur la chaîne de valeur de l'audiovisuel.....	4
1.3 Enjeux pour l'intervention publique.....	5
1.3.1 <i>Faciliter les initiatives conjointes des acteurs.....</i>	6
1.3.2 <i>« Services gérés » et « services internet ».....</i>	6
1.3.3 <i>Lutter contre les pratiques délictueuses au niveau international.....</i>	7
1.3.4 <i>Quelles règles pour les services de médias audiovisuels en ligne ?.....</i>	8
2 Propositions.....	12
2.1 Une réglementation des contenus adaptée à l'univers ouvert d'internet.....	12
2.1.1 <i>Repenser la réglementation audiovisuelle à l'ère du numérique.....</i>	13
2.1.2 <i>Développer les dispositifs de protection des publics et des consommateurs....</i>	16
2.1.3 <i>Clarifier les compétences des autorités de régulation.....</i>	16
2.2 Un marché audiovisuel plus ouvert, encadré par des dispositifs nouveaux.....	17
2.2.1 <i>Revoir le contrôle des concentrations des médias.....</i>	18
2.2.2 <i>Introduire de la flexibilité dans les relations entre éditeurs et diffuseurs.....</i>	19
2.2.3 <i>Adapter la chronologie des médias aux usages internationaux.....</i>	20
2.2.4 <i>Encourager les démarches de standardisation.....</i>	20
2.3 Un soutien renforcé à la création.....	22
2.3.1 <i>Réaffirmer la logique et la nécessité du compte de soutien.....</i>	22
2.3.2 <i>Adapter le soutien aux modes d'exploitation numériques.....</i>	23
2.3.3 <i>Sécuriser les ressources du compte de soutien.....</i>	23
2.3.4 <i>Consolider le lien entre les distributeurs et le tissu créatif.....</i>	25
2.3.5 <i>S'aligner sur la TVA des pays les plus compétitifs.....</i>	26
2.3.6 <i>Territorialiser en France le CA ou le revenu des acteurs d'internet.....</i>	28

Annexes

- lettre de mission ;
- entretiens et réunions de travail menés par la mission ;
- glossaire juridique et technique ;
- comparaison internationale.

Introduction

Le ministre de la culture et de la communication et le ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique ont souhaité le lancement d'une mission de concertation, d'analyse et de propositions sur les enjeux de la télévision connectée.

Conformément aux lettres de mission reçues, le présent rapport a porté sur la télévision connectée dans une acception large et non pas réduite aux seuls téléviseurs connectables à internet. **La télévision connectée recouvre en effet une réelle diversité des modes de connexion.** Les premières offres de télévision connectées datent du lancement des offres *triple play*, démocratisées en France par les offres ADSL des opérateurs de télécommunication. Aujourd'hui, sur les 22 millions d'abonnements à internet à haut ou très haut débit (20,5 millions par ADSL), 11,3 millions sont couplés avec une offre de télévision¹. 7,4 millions de foyers se servent effectivement d'internet (ADSL ou fibre optique) pour regarder les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre² (TNT).

Les services de la télévision connectée sont également accessibles *via* les consoles de jeux³, les téléphones multifonctions ou *smartphones*, les tablettes⁴ et, plus récemment, les téléviseurs directement connectables⁵. Si, pour les téléviseurs, l'incertitude réside moins dans la connectivité que dans l'usage effectif de services connectés, cette incertitude est levée pour la plupart des autres dispositifs⁶. En tout état de cause, il semble vain de décrire un scénario prospectif, compte tenu de la variété des stratégies des acteurs, de la rapidité des innovations en termes de technologies, d'usages et d'offres commerciales.

À la demande des ministres, la mission s'est concentrée sur plusieurs enjeux structurants :

- les conséquences d'une fragmentation des offres de télévision connectée ;
- la répartition de la valeur et le financement de la création ;
- la régulation des contenus, la protection des publics, la protection des consommateurs, la lutte contre le piratage.

Elle a organisé plus d'une soixantaine d'auditions avec des créateurs (auteurs, producteurs), des éditeurs et des diffuseurs (chaînes diffusées par voie hertzienne, services en ligne), des distributeurs (dont opérateurs de télécommunications), des constructeurs, des syndicats professionnels, ainsi que les autorités de régulation concernées et des représentants des consommateurs et de communautés d'utilisateurs d'internet. Une demande de contribution extérieure, diffusée sur les sites du ministère de la culture et de la communication et du ministère de l'économie numérique, a donné lieu à de nombreuses réponses, y compris de la part de particuliers ayant souhaité s'exprimer sur le sujet ou apporter leur soutien à la contribution d'associations représentant la société civile. La mission a enfin réalisé une

¹ Observatoire trimestriel des marchés des communications électroniques en France de l'ARCEP – 2ème trimestre 2011.

² Étude Médiamétrie/GfK sur « La... les télévisions connectées » de septembre 2011.

³ D'après une étude du CNC/GfK/Médiamétrie, 47,1% des foyers étaient équipés de consoles de jeux vidéo en 2010. Une étude de l'institut GfK estime que près de 3 millions de PS3 et 2,2 millions de Xbox 360, toutes deux connectables étaient installées en 2010 dans les foyers français.

⁴ *Strategy Analytics* (décembre 2010) : 1,3 million de tablettes étaient installés dans les foyers français en 2010.

⁵ *Strategy Analytics* (décembre 2010) : 2,4 millions de téléviseurs connectables étaient installés en France en 2010.

⁶ Selon Médiamétrie et l'institut GfK (étude « La... les télévisions connectées » de septembre 2011), 3,8 millions de foyers sont équipés d'une console de jeux effectivement connectée, ce qui représente au moins 70% des foyers équipés d'une console connectable.

comparaison internationale portant sur une douzaine de pays.

Avant de tirer ses conclusions, la mission a voulu dresser un bilan des opportunités et des enjeux liés au développement des offres de télévision connectée. De ce bilan ont émergé plusieurs convictions : d'une part, **l'accès aux contenus audiovisuels disponibles sur internet est une réelle avancée** pour les téléspectateurs et internautes à qui une palette potentiellement illimitée de choix est offerte ; d'autre part, elle est également une **occasion pour les acteurs français**, qu'ils soient créateurs, éditeurs ou distributeurs, **de valoriser notre patrimoine culturel à l'échelle internationale de manière innovante.**

Toutefois, si les groupes français disposent de **nombreux atouts** pour s'imposer sur le territoire national, ils sont de plus en plus soumis à la concurrence d'acteurs étrangers particulièrement bien dotés, technologiquement et financièrement. Dans ce contexte, la mission a retenu **plusieurs propositions** dont l'objectif est de **placer les acteurs français dans les meilleures conditions possibles dans un marché de l'audiovisuel de plus en plus ouvert.**

L'émergence de la télévision connectée incite fortement à s'interroger sur la meilleure **articulation de la réglementation nationale avec les instruments de régulation existant aux niveaux européen et international.** Le temps où l'encadrement d'un secteur passait par un cadre juridique exclusivement national est révolu. Le droit communautaire, le droit international et la coopération entre États offrent en effet un large éventail de règles d'ores et déjà applicables. Plutôt que de s'inscrire en opposition vis-à-vis de règles imposées par le cadre juridique supranational, **les autorités françaises peuvent s'appuyer sur elles pour accroître l'efficacité du cadre juridique interne.**

Les enjeux relatifs à la télévision connectée encouragent par ailleurs à dresser un bilan du soutien à la création, de l'utilité des dispositifs en place et de leur efficacité. Les différentes auditions et la réflexion menées par les membres de la mission ont abouti à la conclusion que **l'intervention publique en faveur de la diversité culturelle garde tout son sens à l'ère du numérique.** Cette conclusion ne signifie néanmoins pas le maintien en vigueur de règles qui n'auraient plus de sens ou l'extension de règles à des supports qui ne s'y prêteraient pas.

La mission a enfin constaté la nécessité de travailler ensemble avec nos partenaires, à tout le moins au niveau communautaire, à la reterritorialisation de certaines des règles applicables. C'est en adoptant des positions unifiées, et non en s'inscrivant dans une concurrence réglementaire et fiscale, que les États membres de l'Union européenne parviendront le mieux à inciter les acteurs d'internet à adopter un comportement favorable à un modèle européen fondé sur la diversité culturelle.

Compte tenu de la sensibilité des enjeux en présence et des fonctions occupées par ses membres, la mission s'est fixé une méthodologie visant à prévenir tout conflit d'intérêt dans les propositions adoptées. Si **la plupart des positions retenues l'ont été sur le mode du consensus**, d'autres ont fait l'objet de scénarios traduisant la variété des opinions en présence.

1 État des lieux et enjeux

1.1 Le développement de la télévision connectée, un phénomène récent, qui s'accélère et peut changer le paysage de manière imprévisible

1.1.1 Un phénomène récent en accélération

Si la naissance d'internet, tel que nous le connaissons aujourd'hui, remonte au début des années 1990, certaines avancées technologiques très récentes ont permis une **démocratisation de son usage** et surtout une **augmentation forte des débits disponibles** pour les particuliers, rendant ainsi possible le visionnage de contenus audiovisuels sur internet. Ainsi, le débit moyen en France est aujourd'hui de 7,5 Mb/s et plus de trois quart des foyers (78%) disposent chez eux d'une connexion à haut débit⁷. Comme le souligne le rapport sur les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique, « *si l'on ajoute le spectaculaire succès des téléphones portables multifonctions, on prend la mesure de l'élargissement considérable des possibilités de consommation, de stockage et d'échange de contenus audiovisuels auquel on a assisté depuis la fin des années 1990* ».

L'arrivée de la télévision connectée n'est pas un phénomène nouveau. En revanche, les innovations en termes de transport des contenus et d'ergonomie ont ouvert la voie à sa démocratisation. Est ainsi apparue la **TVIP** (télévision diffusée *via* internet)⁸, tandis que le **visionnage en flux continu** (ou *streaming*) se généralisait. Par ailleurs, les **smartphones**, terminaux multifonction permettant d'accéder à des contenus audiovisuels en passant par le réseau de téléphonie portable ou par un réseau sans fil sont apparus, suivis par les **tablettes**, avec des capacités de stockage et un écran plus grands, adaptés au visionnage de contenus audiovisuels.

Si les dispositifs techniques permettant d'accéder facilement aux contenus audiovisuels sur internet existent depuis quelques années, leur essor est récent : ainsi, selon l'institut GFK, 15% des téléviseurs LCD vendus en juin 2010 en France étaient connectables⁹. Si l'on garde à l'esprit que 7,4 millions des foyers regardent la télévision *via* le boîtier de leur fournisseur d'accès à internet et que plusieurs millions de consoles de jeux sont connectées, l'on prend conscience de la multiplication des offres de contenus déjà largement utilisées grâce à ces développements technologiques :

- les sites de **télévision** et de **radio de rattrapage** et les sites de vidéo à la demande ;
- les **réseaux sociaux** et les **sites de partage de vidéos générées par les utilisateurs** ;
- les **programmes audiovisuels linéaires**, qui dépendent en règle générale mais pas uniquement de groupes de médias, sont également proposés en retransmission simultanée sur internet, partielle (événements sportifs notamment) ou totale (chaînes info non diffusées par voie hertzienne).

Au total, la télévision connectée rend tous les **contenus audiovisuels** disponibles sur internet **facilement accessibles à l'écran, en linéaire comme en délinéarisé**. La disponibilité des contenus audiovisuels issus d'internet sur les écrans assure un plaisir d'usage, chacun

⁷ Observatoire trimestriel des marchés des communications électroniques en France de l'ARCEP – 2ème trimestre 2011.

⁸ Qui « *correspond à la transmission numérique de services à large bande (programmes TV et films) via un réseau de télécommunication utilisant le protocole Internet (IP)* ». Rapport au CNC de la mission sur le développement des services de vidéo à la demande et leur impact sur la création, Sylvie Hubac, décembre 2010. La France est le premier pays au monde pour la TVIP avec un taux de pénétration de 26 % en 2009.

⁹ Chiffres et projections du Simavelec.

ayant la possibilité d'**arbitrer** entre les offres selon ses préférences et ses ressources et de **partager ses choix avec son réseau social**.

1.1.2 Un phénomène qui peut modifier le paysage de manière imprévisible

Une analogie avec le développement des réseaux mobiles, dont l'usage a été bouleversé par l'arrivée des *smartphones*, laisse à penser que le paysage culturel et économique de la télévision connectée peut être modifié de manière imprévisible. En effet, la diversité des modes de consommation modifie fortement les modes de répartition de la valeur (et donc de commercialisation et de facturation). Ceux-ci sont sans cesse renouvelés du fait de l'imbrication d'acteurs aux stratégies commerciales et aux partenariats diversifiés.

Ainsi, les acteurs auditionnés ont présenté un **large éventail de modèles économiques dont il est difficile d'évaluer le succès a priori**, difficulté d'autant plus grande qu'aucun instrument de mesure précis du phénomène du développement de la télévision connectée n'existe :

- si certains misent sur la création originale pour développer une image de marque et concentrent leurs efforts sur le financement et la valorisation des œuvres ainsi produites, d'autres sont résolument tournés vers l'importation de contenus étrangers moins coûteux que les œuvres originales européennes mais non moins fédérateurs du public ;
- tandis que plusieurs distributeurs ont décidé de déclinier l'ensemble de leurs contenus sur toutes les plateformes existantes, d'autres, plus rares, souhaitent toujours limiter l'accès à leurs contenus aux supports traditionnels.

1.1.3 Une phénomène susceptible d'altérer durablement les modes de régulation

Traditionnellement, le cadre réglementaire français de l'audiovisuel repose sur un contrôle des acteurs tenant compte de leur positionnement sur la chaîne de valeur et de leur territorialité :

- la réglementation organise de larges pans des **relations entre créateurs, éditeurs, diffuseurs et distributeurs** de contenus audiovisuels et cinématographiques, qu'il s'agisse des quotas et des restrictions portant sur la diffusion de contenus, ou des obligations de financement des œuvres, notamment indépendantes ;
- plusieurs **taxes**, pesant spécifiquement sur les acteurs situés en aval de la chaîne de valeur (assiettes « éditeurs » et « distributeurs » des taxes sur les services de télévision), sont directement **affectées** au centre national du cinéma et de l'image animée pour le **financement des acteurs situés en amont du secteur** (créateurs).

La télévision connectée remet en question le fondement et l'efficacité de certaines de ces règles. Ainsi, les acteurs de l'audiovisuel et d'internet exercent parfois de manière simultanée plusieurs métiers distincts de la chaîne de valeur. Lorsqu'ils sont installés à l'étranger, les règles nationales ne les touchent plus nécessairement, même s'ils réalisent des transactions en France.

1.2 Enjeux sur la chaîne de valeur de l'audiovisuel

L'incidence du développement de la télévision connectée sur la valeur des biens échangés et la rémunération des créateurs fait l'objet de débats et d'analyses aux positions

parfois divergentes. Ces débats portent notamment sur l'évolution des prix des contenus et sur la part de rémunération captée par les moteurs de recherche mais aussi sur la nature des programmes diffusés.

Les auditions menées et les contributions extérieures reçues par la mission ont ainsi permis d'identifier les opportunités et les inquiétudes exprimées tant par les acteurs de la chaîne de valeur que par les utilisateurs et consommateurs.

Parmi les opportunités identifiées, plusieurs peuvent être principalement citées :

- les **nouvelles possibilités offertes en termes de formats et de vecteurs de diffusion**, permettant la création de nouveaux contenus originaux, trans-média ou multi-écrans à un public de plus en plus nombreux en France et hors du territoire national ;
- l'**enrichissement des contenus** diffusés par le biais de métadonnées et de services interactifs ;
- la capacité de **mieux connaître le public** et de **mieux cibler le consommateur** ; par voie de conséquence, la possibilité de lui proposer des messages publicitaires adaptés à son profil.

Parmi les principales inquiétudes exprimées, les suivantes ont été les plus récurrentes :

- la crainte d'une **érosion des revenus** des créateurs et des diffuseurs traditionnels, liée d'une part à une fragmentation des offres et des audiences et d'autre part au développement du piratage et des procédés de détournement des écrans ; par voie de conséquence, l'affaiblissement du financement de la création dans un contexte où les concurrents étrangers ne participent pas au soutien de la création ;
- l'éventualité d'un non-respect des **droits moraux** des auteurs de contenus avec une atteinte à l'intégrité du signal diffusé ;
- la **fragmentation** liée au développement de plateformes aux caractéristiques techniques incompatibles les unes avec les autres ;
- la **concurrence** accrue par la présence d'**acteurs internationaux** qui n'appliquent pas les **règles et obligations françaises et européennes**.

Enfin, la capacité accrue **pour les acteurs d'exercer** simultanément plusieurs métiers situés à plusieurs niveaux de la chaîne de valeur, est perçue comme une opportunité pour les acteurs effectivement capables d'intervenir sur plusieurs plans (réduction du nombre d'intermédiaires, contact plus direct avec le consommateur) et comme une source d'inquiétude pour les acteurs qui n'en sont pas capables (possible désintermédiation et, par voie de conséquence, rupture du lien direct avec le consommateur ; captation de valeur, notamment par les moteurs de recherche et les agrégateurs de contenus).

1.3 Enjeux pour l'intervention publique

Les moyens d'action des autorités publiques nationales leur permettent moins que jamais d'encadrer dans le détail l'évolution des marchés de l'audiovisuel et d'internet. En effet, ces marchés ne sont plus isolés et interagissent fortement les uns avec les autres. Dans le même temps, les positions relatives d'acteurs présents simultanément sur ces marchés différents peuvent fortement varier.

Dès lors, un mode d'intervention publique adapté à un marché n'est pas forcément

adapté à l'autre marché. À titre d'illustration, les instruments nationaux traditionnels de l'intervention de le marché audiovisuel, adaptés à une économie localisée territorialement, ont perdu leur efficacité avec le développement des services diffusés sur internet.

1.3.1 *Faciliter les initiatives conjointes des acteurs*

Dans son rapport d'activité de 2001, le Conseil de la concurrence définissait le concept de marché pertinent comme « *le lieu sur lequel se rencontrent l'offre et la demande pour un produit ou un service spécifique. En théorie, sur un marché, les unités offertes sont parfaitement substituables pour les consommateurs qui peuvent ainsi arbitrer entre les offreurs lorsqu'il y en a plusieurs, ce qui implique que chaque offreur est soumis à la concurrence par les prix des autres* »¹⁰. Il a par ailleurs relativisé le rôle joué par cette notion du fait de l'effacement progressif des frontières qui existaient entre certains marchés : « *la convergence des marchés dans le secteur de l'internet et des médias est de plus en plus forte. Par ailleurs, les évolutions constatées sont de plus en plus rapides et nécessitent un suivi du contour des marchés au même rythme* ».

Néanmoins, dans certains pays, la pratique régulatoire en matière de concurrence dans le secteur des médias audiovisuels en ligne a eu pour effet de freiner le développement des acteurs nationaux et européens. Ainsi, plusieurs initiatives prises à l'échelon national pour développer des groupes cohérents et capables de résister à l'arrivée des géants américains du web ont été interrompues ou ralenties par des procédures lancées par les autorités de la concurrence. À titre d'illustration, le projet *YouView*, plateforme britannique d'agrégation des offres de télévision connectée de quatre diffuseurs (*BBC, Channel 4, Channel 5* et *ITV pica*) et trois opérateurs de télécommunications (*Arqiva, BT* et *TalkTalk*) a été lancé à la suite de l'échec du projet *Kangaroo*, bloqué en février 2009 par la commission de la concurrence britannique.

L'arrivée sur le même écran des contenus audiovisuels en provenance de plateformes de services installées à l'étranger et directement en concurrence avec les contenus proposés par des services français pose la question du marché pertinent, au sens où l'entend le droit de la concurrence. À cet égard, une partie des propositions de la mission vise à permettre l'émergence d'acteurs nationaux aptes à exister dans le paysage national mais également européen. Pour autant, le marché doit rester ouvert. L'apparition d'acteurs internationaux ne doit en effet pas aboutir à des phénomènes d'intégration verticale excessifs ou à la mise en place de barrières à l'entrée des acteurs innovants.

1.3.2 « Services gérés » et « services internet »

La distribution de services de télévision connectée de bonne qualité suppose la mise à disposition, par les opérateurs de télécommunications, d'un débit suffisant entre les serveurs de diffusion et les abonnés. Pour ce faire, deux canaux de distribution sont possibles :

- les **services gérés**, spécifiques à l'opérateur et que l'ARCEP définit comme les « *service[s] d'accès à des contenus/services/applications par voie électronique proposé par un opérateur bénéficiant, pour certains paramètres, de caractéristiques améliorées par rapport à celles de l'« accès à l'internet »*. Il s'agit notamment de garanties

¹⁰ Une définition similaire est également retenue par la Commission européenne dans la communication relative à la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (JOCE C 372 du 09/12/97) et à travers les différents règlements du Conseil.

supérieures (« premium ») fournies par l'opérateur en termes de bande passante garantie, de perte de paquets, de gigue, de temps de latence, ou encore de sécurité du réseau accrue » ; par exemple, les services de TVIP sont des services gérés ;

- les **services internet**, aussi appelés « services best effort », vers lesquels l'opérateur ne sert que de passerelle ; il s'agit de l'accès internet ouvert dans son acception courante.

Les avantages et inconvénients de ces deux canaux de diffusion de contenus sur les réseaux numériques font l'objet de débats nourris, à l'échelon national, communautaire et international, autour du concept de « *neutralité du net*¹¹ ». Ces débats portent autant sur la cohabitation des services gérés et des services internet que sur l'égalité de traitement entre « services internet ». Ces derniers mois, plusieurs autorités et instances ont analysé les enjeux en présence¹². Ces enjeux peuvent s'analyser sous deux angles : les **règles de tarification** par les opérateurs de télécommunications de l'accès des éditeurs de services à leurs réseaux locaux et de transparence de cet accès ; les **règles d'accès aux différentes plateformes** permettant à des éditeurs d'atteindre le marché avec des chances égales.

Si la mission ne s'est pas estimée compétente pour traiter la question sous l'angle de la tarification, elle s'est penchée sur les règles qui garantissent un accès ouvert des éditeurs aux plateformes de services et aux consommateurs et limitent les effets de la fragmentation du marché.

1.3.3 Lutter contre les pratiques délictueuses au niveau international

Avec l'apparition d'**offres de télévision connectée complètement ouvertes** (voir encadré ci-dessous), les possibilités d'accéder à des contenus piratés ou non régulés vont être grandement accrues, notamment par le biais des sites de *streaming*. Si le recours aux techniques de blocage ou de filtrage de contenus sur internet est une réponse envisagée dans certains cas, elle n'est cependant pas toujours une réponse satisfaisante :

- d'une part, ces techniques ne permettent pas de lutter directement contre la distribution des contenus illégaux et ne remplacent en rien la sanction des organisateurs de cette diffusion, souvent installés dans des pays peu coopératifs en matière de lutte contre le piratage, et la sensibilisation des consommateurs ;
- d'autre part, le recours aux mesures de blocage ou de filtrage suppose l'existence d'un cadre juridique adéquat, ces mesures constituant une atteinte à la liberté de communication qui ne peut être autorisée que par l'autorité judiciaire pour éviter les atteintes abusives (contenus bloqués à tort, par exemple) ;
- enfin, ces techniques ont souvent l'effet pervers d'encourager la démocratisation de méthodes de contournement encore plus difficile à encadrer – chiffrement des données, utilisateur d'un serveur mandataire (serveur *proxy*, c'est-à-dire intermédiaire situé à l'étranger et permettant d'accéder au site par ricochet) ou d'un réseau privé virtuel.

La voie à privilégier semble davantage la **capacité des États à coopérer et à se mobiliser, à l'échelon international, pour concevoir les instruments d'une lutte efficace**

¹¹ L'ARCEP, se référant à Tim Wu, « père » de l'expression « net neutrality », la définit comme le principe « *selon lequel un réseau public d'utilité maximale aspire à traiter tous les contenus, sites et plateformes de la même manière, ce qui lui permet de transporter toute forme d'information et d'accepter toutes les applications* » (traduction libre d'un extrait de http://www.timwu.org/network_neutrality.html).

¹² Au niveau national, plusieurs documents ont été publiés à ce sujet, notamment un rapport du secrétariat d'État chargé de l'économie numérique et un rapport de l'ARCEP en 2010, un rapport de mission parlementaire rédigé par les députées Laure de la Raudière et Corinne Erhel en 2011. Au niveau communautaire, la Commission européenne a publié une communication en avril 2011 (COM(2011) 222 final).

contre les différentes formes de contrefaçon. En effet, seule la mise hors ligne des serveurs de sociétés proposant des contenus illicites et la condamnation de leurs propriétaires marquerait l'arrêt de leurs agissements. Or celle-ci requiert une intervention de l'État de localisation des serveurs, saisi par la voie judiciaire.

L'apparition des modes ouverts dans les offres de télévision connectée

Jusqu'ici, les offres de télévision connectée consistaient essentiellement en la mise à disposition de portails totalement édités et gérés, que ce soit par l'opérateur de télécommunications, le constructeur de console de jeux ou de téléviseur. L'utilisateur avait un choix, parfois très vaste, parmi ceux proposés.

Début 2011, un opérateur a proposé une nouvelle version de sa *box* intégrant un navigateur. De même, certains constructeurs de téléviseurs et de consoles proposent ce mode, dit « browsé ». L'utilisateur a ainsi accès à l'ensemble des contenus accessibles sur internet à partir d'une simple recherche dans un moteur de recherche ou en choisissant le site Web de son choix. Dans les faits, ce navigateur offrait néanmoins une limitation majeure, le module Flash, extrêmement répandu sur les sites de partages de vidéos tels que *YouTube* ou *Dailymotion*, étant désactivé.

Courant octobre 2011, l'opérateur en question a proposé une mise à jour logicielle de sa *box* intégrant le module Flash, ouvrant ainsi la voie à une consommation massive des contenus audiovisuels proposés sur internet, y compris les contenus illégaux proposés par les sites de *streaming* tels que *Megavideo*.

Si certains sont sceptiques quant à l'efficacité de la coopération internationale en matière de lutte contre le piratage de contenus, l'intérêt des acteurs privés pour une telle coopération est cependant croissante. À titre d'illustration, en application d'une charte des principes des plateformes de contenus générés par les utilisateurs¹³, des acteurs tels que *Dailymotion* se sont engagés, vis-à-vis des *majors* américaines, à lutter contre la diffusion de versions pirates de leurs contenus. De même, dans le domaine du livre numérique, les accords commerciaux entre acteurs économiques nationaux et internationaux font progressivement émerger des rapports de forces et des modèles économiques efficaces fondés sur l'autorégulation.

L'intervention publique doit s'appuyer également sur les actions engagées par les acteurs privés lorsqu'elles ont pour objet d'améliorer le fonctionnement du marché : ainsi, des accords commerciaux fixent l'accès aux droits d'exploitation des contenus ; de même, des rapports de forces économiques déterminent, au niveau international, la chronologie des médias. Ces leviers sont parfois plus efficaces que l'adoption d'une réglementation spécifique.

1.3.4 Quelles règles pour les services de médias audiovisuels en ligne ?

Les autorités publiques n'ont plus la même facilité à réguler et influencer les acteurs de l'audiovisuel par le biais d'instruments réglementaires fondés sur la territorialité. Le recours à de tels instruments est soit inadapté, soit susceptible de générer des effets pervers, soit tout simplement impossible (instruments inexistant). Il donne lieu à trois types de

¹³ *Principles for User Generated Content Services : Foster Innovation. Encourage Creativity. Thwart Infringement*, <http://www.ugcprinciples.com>.

problèmes d'ordres différents :

- **les règles nationales ne sont pas toujours applicables techniquement¹⁴ et juridiquement¹⁵ aux acteurs extraterritoriaux** alors qu'ils interviennent sur le territoire national, en concurrence avec les acteurs nationaux ;
- **l'intervention publique s'inscrit dans un ensemble juridique qui dépasse souvent le simple cadre national** (directives encadrant le marché intérieur et la fiscalité, notamment) ;
- **les auditions n'ont pas permis de dégager un corpus de règles** qui pourraient être applicables à l'ensemble des acteurs, qu'ils soient localisés en France ou non ; les règles nationales pèsent ainsi souvent exclusivement sur les acteurs nationaux et peuvent les affaiblir vis-à-vis de leurs concurrents internationaux ;
- **l'évolution des usages** de foyers équipés de nombreux écrans connectés et interchangeables (voir tableau indiquant la proportion des foyers équipés en dispositifs connectés) est telle qu'interdire sur un support ce qui se fait déjà sur un autre support n'a plus de sens à mesure que les audiences se rapprochent.

Taux d'équipement des foyers français

	2007	2010	2011	Écart 2011/2007
TNT	19,5	80,5	88,8	+69,3 pts
Micro ordinateur	57,2	70,5	72,7	+15,8 pts
Accès internet	46,6	65,6	70,6	+24,0 pts
Box ADSL	30,1	55,4	60,5	+30,4 pts
TV ADSL	7,5	21,4	27,0	+19,5 pts
Smartphone	-	19,7	31,4	-
PVR	14,1	25,3	30,3	+16,2 pts
Tablette	-	-	2,4	-
Téléviseur connecté	-	-	4,6	-

Source : Médiamétrie-GfK, 2^e trimestre 2011, 2010, 2007

a) Des règles qui résistent à l'épreuve de la territorialité

Plusieurs **acteurs internationaux du web**, très présents et à même de s'adapter techniquement au marché, **font irruption dans le marché français en s'appuyant sur les modes de fonctionnement et les règles propres au réseau internet**. S'il est vrai que les contenus diffusés sur internet sont globalement moins régulés que les contenus diffusés sur les chaînes diffusées par voie hertzienne, les diffuseurs de ces contenus sont néanmoins tenus de respecter plusieurs types de règles : ils sont ainsi soumis au droit en vigueur dans le territoire où leur siège est installé, qu'il s'agisse des règles relatives au respect de l'ordre public, à la concurrence et à l'organisation du marché (chronologie des médias locales, par

¹⁴ Les procédures d'élaboration de dispositifs législatifs ou réglementaires sont telles qu'entre le débat sur un projet de texte et son adoption, ses fondements et les méthodes de son application peuvent avoir été rendus obsolètes par l'évolution des usages et des technologies.

¹⁵ De nombreux services établis à l'étranger (dans l'espace européen ou non) ne peuvent pas se voir imposer de règle particulière au motif que les offres sont accessibles ou commercialisées sur le marché français. Ils ne peuvent pas non plus se voir appliquer un traitement discriminatoire sauf à établir qu'ils ne respectent pas des textes de portée internationale sauf à établir qu'ils ne respectent pas des textes de portée internationale (droit d'auteur, quotas communautaires, obligations de production prévues par les directives, protection de l'enfance, etc.). L'usage des réglementations « anti-contournement » paraît inadapté aux services audiovisuels diffusés sur les réseaux numériques, sauf pour faire respecter une règle européenne dont les pays d'origine se seraient émancipés

exemple), ou des standards techniques adoptés au sein de comités internationaux.

Les principes et les objectifs de la réglementation audiovisuelle (liberté de communication, ordre public, protection du consommateur, diversité culturelle, respect de la propriété intellectuelle) **restent pertinents**. En outre, **le développement des acteurs français et européens** de l’audiovisuel et du numérique **est une priorité** (Europe 2020, France Numérique 2012 puis 2020), que ce soit pour défendre et promouvoir la culture française et européenne ou pour dynamiser une économie de la connaissance vectrice d’emplois et de croissance durable, mais aussi la compétitivité et l’attractivité des territoires français et européen.

Néanmoins, force est de constater qu’en l’état du droit national et international, il est extrêmement difficile de faire respecter les règles françaises à des acteurs installés hors de France et, *a fortiori*, hors de l’espace européen. Se pose dès lors la question de l’applicabilité des normes en vigueur et de la compétence des autorités de régulation sectorielles nationales.

b) Des règles internationales ambitieuses

Contrairement à une idée répandue, le cadre juridique communautaire reste un niveau adéquat pour la fixation de principes ou l’élaboration de normes, en matière d’audiovisuel. C’est d’ailleurs à ce niveau qu’ont été fixées, grâce aux efforts de la France, plusieurs obligations visant à « *préserver certains intérêts publics tels que la diversité culturelle, le droit à l’information, le pluralisme des médias, la protection des mineurs et celle des consommateurs et élever le niveau de connaissance et de formation du public en matière de médias* ».

La directive « services de médias audiovisuels »¹⁶, qui a succédé en 2007 à la directive « *Télévision sans frontière* » et a fait l’objet d’une transposition en droit français¹⁷, **souligne ainsi la nécessité « d’appliquer à tous les services de médias audiovisuels, tant la radiodiffusion télévisuelle (c’est-à-dire les services de médias audiovisuels linéaires) que les services de médias audiovisuels à la demande (c’est-à-dire les services de médias audiovisuels non linéaires), au moins un ensemble minimal de règles coordonnées »**.

En matière de protection de l’enfance, le rapport de la Commission européenne du 13 septembre 2011 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans le monde numérique¹⁸ conclut « *qu’il est possible d’envisager des mesures supplémentaires, au niveau européen, reposant sur les meilleures pratiques des États membres et de réaliser ainsi des économies d’échelle dans le secteur des TIC, ce qui permettra aux enfants de tirer parti, en toute sécurité, d’un monde numérique en constante évolution* ». Il met par ailleurs en évidence la nécessité pour les États membres de **travailler sur des initiatives communes pour permettre « les économies d’échelle qui accroîtraient leur efficacité »**.

¹⁶ Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l’exercice d’activités de radiodiffusion télévisuelle.

¹⁷ Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision et décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

¹⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l’application de la recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 concernant la protection des mineurs et de la dignité humaine, et de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l’industrie européenne des services audiovisuels et d’information en ligne – Protéger les enfants dans le monde numérique (COM(2011)0556 final).

c) Une articulation efficace entre règles nationales et communautaires

La mission souhaite attirer l'attention sur la nécessité de **s'appuyer davantage sur le cadre communautaire**. Cette stratégie doit être menée selon deux axes complémentaires :

- d'une part, le fait de mener une réflexion juridique au niveau national ne doit pas empêcher de faire évoluer le cadre communautaire à chaque fois que cela s'avère nécessaire et à chaque fois que cela est possible ;
- d'autre part, la France doit œuvrer auprès des instances communautaires pour que la législation européenne facilite l'adoption de dispositifs efficaces au niveau national (par exemple en matière de fiscalité).

Une telle stratégie s'inscrit certes dans un **temps institutionnel long** mais elle constitue un **facteur clé de succès** pour permettre l'adaptation d'un secteur tel que l'audiovisuel à un environnement de plus en plus ouvert. À l'heure de débats nourris sur des problématiques qui dépassent, par nature, le cadre national, que ce soit sur la neutralité du net ou sur la lutte contre le piratage, l'échelon communautaire est manifestement le plus à même d'apporter des garanties suffisantes pour les consommateurs et les services tout en facilitant l'intervention publique nationale.

L'ensemble des enjeux présentés précédemment soulève des **problèmes actuels et non seulement à venir. Il convient de régler ces problèmes sans délai**, compte tenu de la difficulté à recourir aux instruments traditionnels de la régulation.

La priorité est de **maintenir le respect des principes décrits précédemment, d'atteindre les objectifs fixés par la loi et de placer les acteurs français dans les meilleures conditions possibles** pour affronter la compétition internationale. En effet, dans un espace numérique mondialisé par construction, se définir en opposition systématique des nouveaux usages serait contre-productif. Au contraire, il est possible et souhaitable de favoriser toute démarche qui permettrait de réguler le marché dans un sens favorable à la création et à l'innovation en France.

2 Propositions

Au terme de ses auditions, la mission a constaté que de nombreux acteurs français disposent d'atouts face à la concurrence internationale. Ces acteurs, ainsi que les acteurs étrangers qui investissent en faveur de la création française, doivent être encouragés, quelle que soit leur fonction dans la chaîne de valeur.

Dans ce contexte, la mission invite les autorités publiques à penser la réglementation des contenus et la régulation économique de l'audiovisuel dans l'univers ouvert d'internet. Elle appelle également à apporter un soutien renouvelé à la création.

2.1 Une réglementation des contenus adaptée à l'univers ouvert d'internet

En France, **l'encadrement de l'audiovisuel fait l'objet d'une réglementation spécifique liée à une histoire** (monopole d'État puis secteur dominé par un nombre réduit de grands groupes) **et associée au mode de diffusion par voie hertzienne**, c'est-à-dire exploitant un bien public rare. Elle s'est attachée à atteindre des objectifs de plusieurs ordres, énumérés au premier article de la loi du 30 septembre 1986 relative à la communication audiovisuelle¹⁹.

Aujourd'hui, le contexte est sensiblement différent puisqu'un grand nombre d'acteurs français et étrangers proposent une profusion de services audiovisuels accessibles sur des supports différents, que ce soit sur la TNT ou sur internet. De plus, avec l'essor des contenus accessibles selon des modes de consommation à la demande, les publics ont plus d'initiative et de liberté de choix.

Dès lors, **la mission a souhaité s'interroger sur l'impact de ces changements sur la réglementation audiovisuelle en matière de contenus**, d'autant que la télévision connectée fait cohabiter sur le même écran des services régulés par une autorité dédiée, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), et des services issus d'internet pour lesquels le CSA n'est pas compétent²⁰. Cette cohabitation de services qui sont, dans les faits, tous concurrents pour l'accès à l'utilisateur final, s'accompagne d'une différence de traitement qui peut avoir plusieurs types d'effets négatifs :

- elle peut affaiblir les acteurs les plus régulés qui font l'objet de restrictions plus importantes ;
- elle peut réduire l'efficacité de la réglementation, certaines règles n'étant *de facto* pas applicables ou pas appliquées, ne serait-ce que pour des motifs de territorialité ;

La mission juge dès lors nécessaire, à l'ère du numérique, de penser la réglementation, non plus dans le cadre restrictif de la diffusion par voie hertzienne terrestre, mais dans le cadre d'un univers ouvert, celui d'internet, sous réserve que cet univers reste ouvert et régi, *a minima*, par des règles supranationales efficaces. **Il existe d'ores et déjà des règles applicables, même en l'absence de réglementation spécifique de l'audiovisuel sur**

¹⁹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

²⁰ Il s'agit notamment des services diffusés depuis l'étranger, les services qui consistent à fournir ou à diffuser du contenu audiovisuel créé par des utilisateurs privés à des fins de partage et d'échange au sein de communautés d'intérêt (« *user generated contents* » tels que *YouTube* ou *Dailymotion*) et des services que les autorités n'ont pas identifiés comme étant des services de médias audiovisuels à la demande (au sens de la loi du 30 septembre 1986).

internet : les juridictions de droit commun sont naturellement compétentes en matière de droit pénal, de droit de la concurrence, de droit de la presse ou de droit de la propriété intellectuelle. Encore faut-il que ces règles, négociées dans le cadre d'accords internationaux, soient effectivement appliquées pour sanctionner les pratiques délictueuses.

En ce qui concerne les problématiques ne relevant pas de la sauvegarde de l'ordre public ou d'exigences déontologiques, **l'opportunité d'imposer des règles plus strictes à l'échelon national qu'à l'échelon supranational doit être étudiée au cas par cas** :

- d'une part, en comparant l'**efficacité** d'une réglementation nationale et d'une réglementation communautaire, en particulier **sur les services territorialisés hors de France** ;
- d'autre part, au regard de l'impact de la réglementation nationale sur le **positionnement des acteurs français dans la compétition internationale**.

2.1.1 *Repenser la réglementation audiovisuelle à l'ère du numérique*

Proposition n° 1 : Adapter la réglementation audiovisuelle en matière de contenus aux évolutions technologiques, des usages et du marché audiovisuel.
--

La réglementation audiovisuelle en matière de contenus est fondée sur une structure de marché qui n'est plus d'actualité avec l'essor de la TNT et d'internet. De plus, n'importe quel acteur – économique ou non – peut aujourd'hui créer librement un service de médias audiovisuels sous des formes variées (webTV, vidéo à la demande)²¹. Le réseau internet, qui s'appuie sur l'accès massif d'**utilisateurs** qui peuvent être **à la fois consommateurs et producteurs d'images**, de textes et de vidéos, offre une **capacité d'expression démultipliée**. La philosophie même de ce réseau est celle d'une absence de barrière à l'entrée des acteurs.

À l'heure de cette modification majeure, la mission considère que certaines obligations fixées dans le cadre de la réglementation des services diffusés par voie hertzienne perdent une grande part de légitimité d'autant plus qu'elles ne sont pas applicables aux services en ligne. Il apparaît aujourd'hui plus déterminant, pour défendre la liberté de communication audiovisuelle, de s'assurer du libre accès des utilisateurs aux réseaux que d'apporter des restrictions générales portant sur la diffusion des services.

S'il ne s'agit pas de remettre en cause les principes et objectifs fixés par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication²², il est cependant nécessaire de distinguer, parmi les règles nationales en vigueur, celles qui permettent de respecter au mieux ces principes et d'atteindre efficacement ces objectifs. En dehors de ces règles, le cadre communautaire et le droit commun fixent des obligations souvent suffisantes dans un espace mondialisé tel qu'internet.

Tirant la conséquence de ce qui précède, la mission juge indispensable une revue de la réglementation spécifique en vigueur pour les services audiovisuels. Dans le cadre de ses travaux, elle s'est intéressée plus particulièrement à trois séries de règles : les règles quantifiant et organisant la **programmation d'œuvres cinématographiques et audiovisuelle à la télévision** ; les règles concernant la **publicité sur les chaînes de télévision** ; les règles

²¹ Chaque minute, plusieurs dizaines heures de vidéos sont ajoutées sur les plateformes de partage de contenus audiovisuels.

²² Article 1^{er} de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

garantissant l'expression pluraliste des courants de pensée.

Ces allègements pourront nécessiter une **phase de transition**, notamment en ce qui concerne leur mise en œuvre pour les services de télévision encore massivement regardés par voie hertzienne. Le rôle joué par l'autorité de régulation compétente en matière de contenus sera particulièrement important pendant cette phase de transition/

a) La programmation d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles à la télévision

Compte tenu de la pression concurrentielle pesant sur la distribution d'œuvres cinématographiques en salles du fait de la diffusion de ces œuvres à la télévision, la réglementation²³ a interdit aux chaînes de télévision cette diffusion certains soirs de la semaine et a restreint le nombre d'œuvres pouvant être diffusées chaque année : hormis les « chaînes cinéma », le samedi toute la journée et le dimanche avant 20h30 ainsi que les mercredi et vendredi soirs (sauf pour les films d'art et d'essai qui peuvent être programmés après 22h30) sont des plages horaires interdites à la programmation cinématographique ; sur ces mêmes chaînes, il est interdit de diffuser chaque année plus de 192 films de longue durée, le nombre de films diffusés en tout ou partie entre 20h30 ou 22h30 ne pouvant excéder 144.

De plus, afin de garantir un niveau minimal d'exposition des œuvres d'expression originale française et européenne, des quotas de diffusion ont été mis en place²⁴. Ainsi que le résume le CSA sur son site, pendant les **heures de grande écoute**, « *les chaînes sont tenues de consacrer, dans le nombre annuel de diffusions et de rediffusions d'œuvres cinématographiques de longue durée, 60 % à la diffusion d'œuvres européennes et 40 % à la diffusion d'œuvres d'expression originale française. S'agissant des œuvres audiovisuelles, ces proportions doivent être respectées par rapport au total du temps annuellement consacré à la diffusion d'œuvres audiovisuelles. Ces proportions doivent être atteintes tant sur l'ensemble de la diffusion qu'aux heures de grande écoute* »²⁵.

Ces règles relatives à la programmation des œuvres et aux heures de grande écoute n'ont plus de justification dans un univers où le téléspectateur peut choisir le programme qu'il souhaite regarder parmi une palette de services qui inclut des services de médias audiovisuels délinéarisés.

b) La publicité sur les services de télévision

Les règles concernant la publicité sur les chaînes de télévision, qu'il s'agisse du nombre de coupures autorisées, de la durée horaire des coupures ou de l'interdiction de publicité dans certains secteurs, découlent pour partie du cadre communautaire et pour partie du cadre national²⁶. Dans un univers où la télévision hertzienne avait le monopole de la communication audiovisuelle, l'encadrement de la publicité se justifiait, de manière à éviter les comportements abusifs et à protéger les consommateurs.

La concurrence des acteurs de l'audiovisuel en ligne, qui ne sont pas assujettis aux mêmes obligations que les acteurs de l'audiovisuel hertzien, remet en cause le fondement de

²³ Articles 8 à 12 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision.

²⁴ Article 27 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et articles 7, 13 et 14 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990.

²⁵ http://www.csa.fr/infos/controle/television_quotas_diffusion.php

²⁶ Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

cette réglementation.

À l'heure de la télévision connectée, cela ne signifie pas qu'il faille supprimer toute règle. Au contraire, les **nouvelles stratégies publicitaires** qui s'appuient sur les nouvelles technologies pour accroître leur efficacité (captation des écrans, profilage des consommateurs, stratégies multi-écrans) posent la question de la **protection du consommateur, de sa vie privée et de ses données personnelles**. Dès lors, il s'agit non pas de saisir chaque mode de diffusion par une réglementation distincte mais bien d'appliquer une **réglementation homogène** à des messages publicitaires destinés à l'ensemble des écrans.

c) *Le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée (pluralisme interne)*

La question de l'allègement des règles de pluralisme pour les services qui sont diffusés par voie hertzienne va progressivement se poser avec la généralisation de leur réception par le biais des réseaux informatiques et compte tenu de la **complexité des règles arithmétiques de mesure des temps de parole** en vigueur.

Il convient de noter que la France est l'un des rares pays, avec notamment la Roumanie, à appliquer de règles fondées sur l'égalité quantitative des temps de parole. **D'autres pays**, tels que le Royaume-Uni, **s'appuient en effet sur une approche plus qualitative** du pluralisme interne, fondée sur des objectifs d'équité ou d'impartialité (« due impartiality »). Dans ces pays, l'autorité de régulation est chargée d'intervenir en cas de traitement inéquitable d'un courant de pensée.

En outre, la plupart des grands médias de presse disposent désormais de portails web et de webTV. De plus en plus de citoyens se renseignent plusieurs fois par jour sur ces portails dont le poids relatif augmente, par rapport à celui des médias diffusés par voie hertzienne.

Si les travaux de la mission n'ont pas permis de déterminer la solution la plus appropriée, elle préconise d'**engager une réflexion spécifique** sur cette problématique. Compte tenu du fait que la diffusion hertzienne demeure une diffusion massive, la mission ne préconise aucun changement brusque de réglementation en la matière. Elle identifie en revanche deux types de réformes qui permettraient d'alléger les obligations pesant sur certains acteurs, notamment ceux intervenant sur internet :

- le pluralisme de l'expression des courants de pensée pourrait s'appuyer sur un principe d'équité ou d'impartialité et non plus d'égalité ;
- le contrôle d'un service pourrait être modulé en fonction de l'audience réalisée ; en deçà d'un seuil d'audience, l'autorité de régulation réaliserait un contrôle qualitatif ; au-dessus du seuil, le service resterait soumis au contrôle quantitatif.

En tout état de cause, le **traitement des chaînes d'information** dans ce système devrait faire l'objet d'une analyse particulière, compte tenu de l'impact de ces chaînes sur l'opinion.

2.1.2 Développer les dispositifs de protection des publics et des consommateurs

Proposition n° 2 : Confier au CSA une mission d'analyse et de recommandation portant sur les dispositifs destinés à assurer la protection des publics et des consommateurs sur l'ensemble des réseaux donnant accès à des contenus audiovisuels.

Les autorités françaises ont une responsabilité importante en matière d'**accompagnement des démarches d'autorégulation**. En effet, la compétence du CSA est reconnue par tous les acteurs en matière de protection des publics et ses initiatives font l'objet d'une attente sociale forte. Son **pouvoir de recommandation** emporte des effets prescripteurs sur l'adoption de dispositifs techniques protecteurs des publics (contrôle parental, par exemple) et sur le niveau et la transparence de l'information des consommateurs.

Le CSA pourrait mener une mission d'analyse et de recommandation sur les dispositifs destinés à assurer la protection des publics, notamment le jeune public, et des consommateurs sur l'ensemble des réseaux donnant accès à des contenus audiovisuels.

2.1.3 Clarifier les compétences des autorités de régulation

Proposition n° 3 : Clarifier les compétences de l'ARCEP et du CSA à l'intersection des secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications.

La télévision connectée fait cohabiter des acteurs issus de mondes différents dans un univers commun. Or, aujourd'hui, certains métiers de la chaîne de valeur de l'audiovisuel sont soumis à la régulation du CSA, d'autres métiers étant soumis à la régulation de l'ARCEP. Désormais, certains acteurs de cette chaîne de valeur peuvent exercer plusieurs métiers simultanément (éditeur et distributeur, par exemple) et être soumis indifféremment à l'une ou l'autre des autorités de régulation ou être confronté à un litige avec un acteur ne relevant pas de la compétence de la même autorité de régulation.

Les compétences des autorités de régulation vont dès lors inévitablement se chevaucher, notamment en matière de règlement des différends. La multiplication des services et les enjeux de concurrence en présence vont aviver les tensions entre acteurs économiques et pourra mener à l'augmentation du volume de différends à traiter par les autorités. Il s'agit dès lors de simplifier les modes de régulation afin d'éviter des jurisprudences hétérogènes et incompatibles.

Cette problématique a fait l'objet de débats nourris au sein de la mission, celle-ci ayant souhaité s'interroger sur la pertinence de traitements différents pour des problématiques convergentes et sur l'efficacité et la lisibilité d'une intervention publique reposant sur deux autorités administratives distinctes.

La mission est convaincue que l'émergence de la télévision connectée rend nécessaire une **réflexion globale sur l'organisation de la régulation des communications** en France et une **clarification à court terme des compétences des autorités de régulation** passant, notamment, par l'affirmation que le pouvoir de règlements des différends confié à l'ARCEP lui permet d'arbitrer en particulier les **litiges entre éditeurs de services, opérateurs ou utilisateurs d'internet**, notamment au regard de la **neutralité du net**.

Deux options ont été envisagées lors de ces débats, une majorité de membres s'exprimant, en l'état, en faveur la première option.

Option n° 1 : confier à l'ARCEP la régulation de l'économie des réseaux

Les compétences des autorités pourraient être clarifiées pour une meilleure lisibilité du paysage institutionnel par les acteurs économiques en transférant à l'ARCEP **l'ensemble des compétences de régulation de l'économie des réseaux en ligne**. Cela lui permettrait d'encadrer **les relations économiques entre acteurs** au croisement du monde de l'audiovisuel et du monde des télécommunications (opérateurs, éditeurs de services ou utilisateurs) et de régler les litiges relatifs, notamment, à l'accès aux réseaux, à la tarification de cet accès ou à la disponibilité des réseaux.

Option n° 2 : susciter la coopération entre les deux autorités sur ces enjeux

L'évolution rapide des marchés et des réseaux de la communication électronique, audiovisuelle et en ligne, provoquée par la convergence numérique, pourrait naturellement conduire les pouvoirs publics à envisager **une réforme profonde de l'organisation de la régulation de ces secteurs**.

Deux voies principales devraient alors être explorées : celle d'une **spécialisation fonctionnelle plus marquée du CSA et de l'ARCEP**, telle qu'elle est suggérée par certains membres de la mission et celle, plus radicale, mais peut-être plus pérenne, de la **création d'une autorité unifiée**, sur le modèle des organismes mis en place dans de nombreux pays, en particulier en Europe, au cours de la dernière décennie. Il appartient au Gouvernement de décider si une telle réflexion doit être engagée, et si oui, selon quelles modalités.

À court terme, il est nécessaire, *a minima*, d'inciter les deux autorités indépendantes à résoudre elles-mêmes les questions posées par les chevauchements de leurs domaines de compétence et à traiter ensemble les dossiers qui, selon la loi, requièrent une intervention commune.

Cette mission serait confiée à un **comité de liaison ARCEP/CSA**²⁷, systématiquement saisi de toute question d'intérêt commun. Il organiserait l'instruction de ces questions pour le compte des deux collèges et proposerait les éventuelles adaptations réglementaires ou législatives propres à clarifier leur rôle respectif, en vue de faciliter la compréhension, par les acteurs des marchés, des mécanismes d'intervention des régulateurs.

La création de ce comité de liaison pourrait relever d'un simple accord conventionnel entre le CSA et l'ARCEP. À défaut d'accord, une intervention réglementaire devrait être envisagée.

2.2 Un marché audiovisuel plus ouvert, encadré par des dispositifs nouveaux

Le marché des services audiovisuels en ligne repose sur des **mécanismes économiques sensiblement différents** de ceux qui existent sur l'audiovisuel diffusé par voie hertzienne. Il donne lieu à des stratégies variées qui sont fonctions de la capacité :

- à diffuser des contenus au **format** le plus adapté (série, minisérie, etc.) sur tous les **réseaux** et **supports** de diffusion ainsi que tous les terminaux de réception d'offres de télévision connectée ;
- à adopter le **mode d'exposition** le plus efficace (délinéarisation, multi-écrans) pour des

²⁷ Un groupe de liaison ARCEP/CSA (GLAC) composé de membres des deux collèges a existé par le passé comme instance de coordination des deux autorités.

- **contenus enrichis**, notamment grâce aux réseaux sociaux ;
- à négocier, avec l'opérateur de réseaux, les meilleures **conditions d'accès** et de **disponibilité des services** ;
- à développer et déployer les **instruments commerciaux** et de *marketing* les plus innovants (profilage, publicité ciblée, synchronisation multi-terminaux).

Bien qu'il ne semble pas souhaitable de remettre en cause l'ensemble des obligations qui pèsent sur les éditeurs de services²⁸ – leur rôle dans le financement des œuvres reste essentiel –, il paraît néanmoins nécessaire de faire preuve de flexibilité dans la détermination des obligations qui pèsent sur eux. La mission a en effet conçu la conviction, au terme de ses travaux, que toute règle susceptible de freiner la capacité des acteurs nationaux à développer une stratégie économique adaptée à la télévision connectée doit être analysée de manière à en évaluer l'impact et l'opportunité et à la supprimer quand cela est nécessaire.

Les **acteurs nationaux** doivent être en mesure dans les mois et années qui viennent de proposer une **alternative crédible** à l'arrivée de géants de l'audiovisuel ou d'internet extracommunautaires préparés par leur implantation sur les marchés nord américains et capables de fournir des offres bon marché du fait des économies d'échelle importantes qu'ils réalisent en intervenant dans un grand nombre de pays.

Ce constat rend urgente la **concertation stratégique des acteurs nationaux et européens** afin de structurer des offres cohérentes et attractives dans le cadre de partenariats incluant des acteurs capables de les imposer en France comme à l'étranger. Elle doit notamment porter sur les modalités d'exploitation des œuvres, y compris la chronologie des médias, la lutte contre les comportements délictueux et la capacité à faire émerger des standards.

La mission pense en effet qu'il est important de **prendre acte de la nécessité du développement d'acteurs polyvalents capables de présenter des contenus innovants sur l'ensemble des supports de diffusion**. Ces acteurs sont les plus à même de valoriser notre création audiovisuelle et cinématographique, en étant de fait les premiers et meilleurs ambassadeurs.

2.2.1 Revoir le contrôle des concentrations des médias

Proposition n° 4 : Faire évoluer les règles de contrôle des concentrations des médias pour prendre davantage en considération les parts d'audience et de marché.

À l'heure de la **profusion des supports de diffusion et des offres de médias audiovisuels**, les critères d'appréciation de la diversité des opérateurs (pluralisme externe) ne sont plus pertinents. C'est par exemple le cas du nombre maximal d'autorisations relatives à des services nationaux de télévision dont une même personne peut être titulaire. Ainsi, l'Autorité de la concurrence a été amenée à intervenir quand bien même le nombre maximal de chaînes était respecté (acquisition de TMC et NT1 par TF1 ; plus récemment, acquisition de Direct 8 et Direct Star par Canal Plus).

Cette problématique, complexe, a fait l'objet du travail d'une commission présidée par Alain Lancelot en 2005. Celle-ci préconisait un contrôle reposant sur un plafond de part

²⁸ Certaines sont d'ailleurs fixées par voie conventionnelle entre le diffuseur et l'autorité de régulation.

d'audience réelle fixé par rapport à l'ensemble des services nationaux de télévision publics ou privés, tous modes de distribution confondus. Une telle évolution, qui demande de modifier les articles 38 à 41-3 de la loi de 1986, rapprocherait le régime français de celui en vigueur dans d'autres États membres de l'Union européenne, comme l'Allemagne.

La mission s'est interrogée sur l'opportunité de rapprocher le corpus **des règles anti-concentration de celles en vigueur dans la presse, de manière à accorder plus d'importance aux parts d'audience (réelles ou potentielles) et de marchés réalisées sur les différents supports de diffusion** qu'au nombre de chaînes contrôlées sur le réseau hertzien. Les mesures d'audience plurimédias se développant, elles pourraient offrir un moyen plus précis de suivi de l'état du marché.

2.2.2 Introduire de la flexibilité dans les relations entre éditeurs et diffuseurs

Proposition n° 5 : Supprimer le critère de dépendance des œuvres lié à l'étendue des droits détenus par le diffuseur, sans préjudice du critère de dépendance capitalistique.
--

Si le **système des obligations de production a montré son efficacité pour la création cinématographique**, plusieurs travaux ont récemment montré que ses **résultats sont plus nuancés en matière de création audiovisuelle**. Ainsi, la fiction française est aujourd'hui en difficulté face aux fictions étrangères²⁹. Il semble en effet que les obligations de production pesant sur les diffuseurs n'ont pas à elles seules eu l'effet escompté : la proportion des fictions françaises dans les meilleures audiences françaises est bien en deçà de celles observées dans d'autres États européens³⁰.

Dans les faits, la mission constate que **les obligations de production n'offrent plus de perspectives d'évolution des ressources aussi dynamiques que par le passé pour la création audiovisuelle**.

La mission ne souhaite pas remettre en cause les obligations de production et en particulier celles qui portent plus spécifiquement sur la production indépendante. Néanmoins, pour que les diffuseurs puissent devenir de réels groupes audiovisuels compétitifs, ils doivent pouvoir disposer de **droits étendus d'exploitation des œuvres qu'ils financent**, que ce soit notamment en termes de supports, de nombre de diffusions ou de valorisation des œuvres à l'export.

À cet égard et afin de limiter les possibles blocages de droits de diffusion par les ayant droits, la mission appelle de ses vœux un accord interprofessionnel portant sur les durées d'exclusivité d'exploitation des œuvres et leur circulation. Pour autant, cela ne devrait pas mener à mettre en cause l'individualisation et la valorisation contractuelles des modalités d'exploitation, ainsi que la contribution des diffuseurs à la production indépendante.

Dans le même ordre d'idées, les quotas de production³¹ d'œuvres d'expression

²⁹ Plusieurs travaux ont été réalisés récemment à ce sujet : le rapport de la mission Chevalier intitulé *Fiction française, le défi de l'écriture et du développement* (mars 2011) ; un rapport de l'inspection générale des finances sur les besoins de financement et les ressources du CNC (mai 2011) ; le rapport d'information n° 710 du sénat réalisé à la suite d'une table ronde sur l'avenir de la production audiovisuelle en France (juillet 2011)..

³⁰ Étude du CSA sur la place de la fiction nationale dans les audiences des grands pays européens (décembre 2010).

³¹ Des obligations relatives à l'investissement dans la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques européennes et d'expression originale française sont imposées aux chaînes au titre des décrets n° 2001-609 du 9 juillet 2001 pour les

originale française et d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques européennes³² pourraient faire l'objet d'assouplissements pour accroître la compétitivité des producteurs sur une partie des contenus créés.

2.2.3 Adapter la chronologie des médias aux usages internationaux

Proposition n° 6 : Raccourcir la chronologie des médias sur la fenêtre de vidéo à la demande par abonnement.

Afin de garantir à chaque support de diffusion une fenêtre temporelle d'exploitation des œuvres, une chronologie des médias a été mise en œuvre³³. Souvent transposée à partir de la pratique des grandes sociétés de production américaine, cette chronologie est négociée par les acteurs du cinéma sous la forme d'un accord interprofessionnel et arrêtée par le ministre de la culture.

Dans un espace dépourvu de frontières tangibles tel qu'internet, la diffusion d'œuvres cinématographiques par un acteur non soumis à la chronologie des médias est tout à fait possible. Ces diffusions peuvent être le fait tant d'acteurs de la vidéo à la demande à l'acte ou par abonnement, parfaitement légaux, que d'acteurs qui enfreignent les droits nationaux et le droit international.

Dans ce contexte, pour les acteurs français de la vidéo à la demande, et singulièrement de la vidéo à la demande par abonnement, la fenêtre de valorisation des œuvres dont ils disposent (quatre mois pour la V&D à l'acte, trente-six pour la V&D par abonnement) est aujourd'hui centrale. Dans le même temps, le développement rapide d'**offres légales** attractives et compétitives permettrait de limiter l'impact des offres illégales.

S'il apparaît dès lors nécessaire de **négocier une chronologie des médias tenant compte des usages sur les principaux marchés**, des enjeux de la télévision connectée et permettant le développement d'offres françaises de vidéo à la demande à l'acte et par abonnement compétitives, la mission recommande un raccourcissement de la chronologie des médias sur la fenêtre de la vidéo à la demande par abonnement.

2.2.4 Encourager les démarches de standardisation.

Proposition n° 7 : Soutenir le recours aux standards ouverts et les initiatives visant à une meilleure interopérabilité des équipements.

La plupart des plateformes d'accès à la télévision connectée se fondent aujourd'hui sur des systèmes propriétaires (*Samsung SmartTV*, *iTunes*, console *Xbox*, etc.) qui favorisent des modèles économiques d'intégration verticale. Ces modèles fonctionnent souvent au profit d'acteurs étrangers qui viennent s'insérer dans la chaîne de valeur de l'audiovisuel (constructeurs d'équipements ou de systèmes d'exploitation).

services hertziens analogiques, n° 2001-1332 du 28 décembre 2001 pour les services cryptés analogiques, n° 2001-1333 du 28 décembre 2001 pour les services hertziens numériques, n° 2002-140 du 4 février 2002 pour les services distribués par câble ou diffusés par satellite.

³² Ces deux notions sont définies aux articles 5 et 6 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 modifié relatif à la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

³³ Accord pour le réaménagement de la chronologie des médias du 6 juillet 2009, annexé à l'arrêté d'extension du ministre de la culture et de la communication du 9 juillet 2009 pris en application de l'article 30-7 du code de l'industrie cinématographique.

Les ayants droit ou éditeurs doivent passer des accords avec les différents fournisseurs de plateformes et investir pour adapter leurs services aux caractéristiques techniques différentes des plateformes. La disponibilité de plateformes standardisées permettrait aux fournisseurs de contenus nationaux et européens d'évoluer dans un environnement plus ouvert et de regagner de la valeur dans leurs négociations avec les fournisseurs de technologies. La mise en place d'une plateforme de test pour garantir la compatibilité et l'interopérabilité des équipements, évoquée par les constructeurs, va dans le bon sens.

Plusieurs éditeurs et constructeurs mettent en place des services interactifs fondés sur un standard intitulé **HbbTV** qui permet, à partir d'un signal audiovisuel diffusé par une chaîne de la TNT de donner accès au téléspectateur à du contenu en ligne proposé et contrôlé par la chaîne. **Si de telles initiatives sont bien sûr à encourager, la mission recommande toutefois d'être attentif à la concurrence de services interactifs accessibles directement sur internet**, souvent moins coûteux à développer et plus faciles à déployer à grande échelle sur tous les dispositifs compatibles avec les standards du Web.

Télévision connectée et intégrité du signal

L'attention de la mission a été attirée, au cours de ses auditions, sur la question de l'intégrité du signal diffusé par les services de télévision connectée. La mission est naturellement extrêmement sensible tant au respect des droits moraux des auteurs de contenus diffusés qu'à la capacité du public de distinguer, sur son écran, les contenus diffusés par les chaînes qu'ils regardent des éléments qui pourraient altérer ses contenus (publicité intempestive, par exemple).

Le standard HbbTV a été mis en avant comme permettant à un diffuseur de maîtriser l'ensemble du signal qui est transmis à l'utilisateur. Dans ce contexte, deux éléments sont à prendre en considération :

- d'une part, l'utilisateur doit rester maître de ce qu'il souhaite afficher sur son écran ; dès lors, il ne peut être apporté de restriction à sa liberté de réception voire d'altération volontaire du signal reçu ;
- d'autre part, les données transmises par un système tel qu'HbbTV, par exemple les données de synchronisation des programmes (coupures publicitaires, disponibilité de contenus enrichis ou de services interactifs) peuvent faciliter l'inclusion de contenus tiers sur l'écran, à la demande de l'utilisateur ou non.

Par ailleurs, les auditions menées par la mission ont mis en évidence des pratiques de modification du signal de chaînes de télévision par des éditeurs de services de télévision connectée partenaires. Dès lors, la mission n'a pas souhaité émettre de préconisation de nature normative sur cette problématique qui ne peut que faire l'objet d'une concertation entre acteurs ou de précisions d'ordre jurisprudentiel. En effet, le droit commun, qu'il s'agisse du droit civil³⁴ ou du droit d'auteur, fournit des instruments suffisants aux ayants-droits.

³⁴ Ainsi, le parasitisme, c'est-à-dire le fait pour une personne de chercher à profiter de la réputation d'un tiers ou des investissements réalisés par celui-ci, peut être poursuivi dans le cadre du régime général de responsabilité civile régi par les articles 1382 et 1383 du code civil.

2.3 Un soutien renforcé à la création

À l'heure actuelle, les éditeurs de services audiovisuels nationaux sont soumis à plusieurs séries d'obligations vis-à-vis du monde de la création : d'une part, des obligations portant sur le financement de la production ; d'autres part des obligations portant sur la diffusion des contenus mentionnés précédemment. Ces obligations, issues aussi bien des textes communautaires que des lois nationales et des accords interprofessionnels, ont tous pour **objectif de maintenir, en France et en Europe, un tissu créatif indépendant et suffisamment financé.**

Ainsi, en France, le financement de la production par les chaînes doit être supérieur à un montant minimal exprimé réglementairement en pourcentage de leur chiffre d'affaires. Ce montant doit, de plus, être consacré dans sa plus grande partie à la production indépendante. Le critère de dépendance est apprécié en fonction du niveau d'intégration verticale du producteur par rapport au diffuseur et de l'étendue des droits d'exploitation accordés par le producteur au diffuseur³⁵.

Si la pérennité du financement de la création est un objectif louable, la mission considère que la régulation des secteurs audiovisuel et cinématographique doit être adaptée de manière dynamique pour atteindre cet objectif. En effet, comme cela a été décrit précédemment, les règles en vigueur vont tendre vers des rendements décroissants, notamment du fait de l'évasion d'une part de la valeur, faute de pouvoir assujettir les acteurs internationaux à des engagements comparables.

Dans ce contexte, **le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP)**, dont les effets macroéconomiques sont vertueux, reste un instrument pertinent, à condition d'en garantir la cohérence, de l'orienter vers le financement des œuvres les mieux adaptées au modèle de la télévision connectée et d'en sécuriser les ressources.

2.3.1 Réaffirmer la logique et la nécessité du compte de soutien

Proposition n° 8 : Réaffirmer la logique et la nécessité du compte de soutien.

Depuis sa création en 1946, les mécanismes gérés par le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ont été bâtis sur le **principe simple de faire contribuer l'exploitation du cinéma**, quelle que soit l'origine de l'œuvre diffusée, **au financement du cinéma français**. Ce principe de fonctionnement a eu des **effets contracycliques vertueux**. La philosophie des ressources du CNC est restée celle de taxes prélevées en aval dont le produit permet de façon automatique de financer, à travers le COSIP, la production des œuvres françaises.

Dans un contexte d'incertitude pour l'avenir de l'industrie audiovisuelle française et compte tenu de ses effets macroéconomiques, la mission souhaite **réaffirmer l'utilité et la nécessité du compte de soutien** dont l'impact est important malgré sa part relativement modeste dans le financement des œuvres³⁶. Le creux de cycle n'est pas le bon moment pour réduire le financement de la création par un plafonnement de ses ressources.

³⁵ Article 6 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre.

³⁶ Le COSIP ne représente que 11% en moyenne du financement des œuvres audiovisuelles qui sont essentiellement financées par les diffuseurs (source : CNC).

La mission regrette que ces éléments n'aient pas été davantage pris en considération dans les débats budgétaires actuels.

2.3.2 Adapter le soutien aux modes d'exploitation numériques

Proposition n° 9 : Mieux soutenir les contenus les plus adaptés aux modes d'exploitation en ligne.

Force est de constater que le COSIP n'a pas suffisamment contribué, ces dernières années, l'émergence des **contenus audiovisuels** les plus **adaptés aux nouveaux modes de consommation et de diffusion**. En effet, le mode d'attribution des aides du CNC en vigueur valorise davantage les formats longs (téléfilms), tandis que les feuilletons ou les mini-séries sont pénalisés du fait de leur grand nombre d'épisodes – actuellement le pilote et un nombre limité d'épisodes peuvent être soutenus. Les critères de répartition des aides ne tiennent pas assez compte des diffusions multiples sur les différentes antennes d'un groupe ou sur ses différents supports.

Or, les formats plus courts sont plus dynamiques et plus à même de fidéliser le public autour d'un rendez-vous, linéaire ou délinéarisé. De même, dans une économie de la *long tail*, la diffusion sur l'ensemble des supports disponibles à un éditeur puis, progressivement sur l'ensemble des antennes d'un groupe, est rapidement génératrice d'économies d'échelle importantes – ne serait-ce qu'en termes de *marketing*.

Dès lors, **la mission appelle de ses vœux une refonte rapide du soutien à la fiction permettant une meilleure réactivité du mécanisme de soutien aux évolutions des modes de consommation et de diffusion.**

Cette refonte suppose à la fois un **financement adéquat de la fiction** audiovisuelle et un **ajustement des critères d'attribution des aides** au secteur audiovisuel pour **rééquilibrer la valorisation des modes de diffusion**, que ce soit entre les services de télévision et internet ou sur plusieurs antennes d'un même groupe. S'il ne paraît pas évident qu'il faille, en l'état, utiliser des critères d'audience pour asseoir les aides automatiques³⁷, une prime doit en revanche être introduite à chaque fois qu'un nouveau mode d'exploitation est pris en considération dans le préfinancement afin de **conforter les nouveaux supports et les acteurs** qui contribuent à la création, y compris et surtout ceux qui investissent dans le numérique.

2.3.3 Sécuriser les ressources du compte de soutien

Proposition n° 10 : Garantir le dynamisme des ressources du compte de soutien et renforcer leur cohérence.

Le développement des offres de télévision connectée sera vraisemblablement accompagné, au moins dans un premier temps, **par une érosion des ressources de la création** sous l'effet cumulé de plusieurs phénomènes :

- l'érosion des audiences entre des offres de médias audiovisuels qui ne valorisent pas les contenus au même niveau ;
- l'érosion des audiences dans le temps ;

³⁷ Un critère d'audience instantanée pourrait favoriser les diffusions diffuseurs les mieux établis sur des supports fortement générateurs d'audience par rapport aux supports non linéaires en croissance.

- le transfert d'une partie de la valeur créée grâce aux contenus vers des acteurs qui ne contribuent pas à la création, notamment ceux qui sont installés hors de France.

Dans ce contexte, et compte tenu du soutien spécifique proposé précédemment, la mission souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur la **nécessité de sécuriser les ressources du compte du soutien**.

Or, à l'heure actuelle, les taxes prévues pour faire contribuer les éditeurs et les distributeurs de services audiovisuels en ligne au financement de la création (taxe sur les services de télévision, volets éditeurs et distributeurs, taxe sur la vidéo à la demande) présentent plusieurs limites :

- n'y sont soumis que les acteurs localisés en France ou territorialisant une part de leurs activités en France (seule l'assiette de TVA est harmonisée au niveau communautaire) ;
- les aides accordées au monde de la création n'imposent pas aux producteurs de contrainte quant à la diffusion des médias audiovisuels en ligne par des acteurs ayant contribué à leur financement *via* le COSIP ; ainsi, certains producteurs n'hésitent pas à accorder plus de droits aux distributeurs localisés hors de France (et ne contribuant pas au financement de la création) qu'aux acteurs localisés en France.

En somme, **le système en vigueur laisse fuir la valeur** selon deux canaux : la base imposable et la destination des œuvres. **Il crée une discrimination** (tarifs de détail, marge, largeur du catalogue, etc.) entre acteurs localisés en France et acteurs localisés hors de France, au profit de ces derniers. La situation actuelle est problématique pour le financement de la création audiovisuelle dès lors qu'elle avantage principalement des acteurs qui bénéficient indirectement des financements sans y contribuer.

Les auditions conduites par la mission ont mis en évidence **plusieurs sources de financement de la création à approfondir pour prendre le relais, à terme, de la part de la TST distributeurs pesant sur les FAI**. Le lien de ces sources de financement avec la création audiovisuelle est tangible et où l'ensemble des acteurs, qu'ils soient ou non installés en France, est mis à contribution de manière équivalente.

La voie d'un prélèvement au niveau des consommateurs a été envisagée dans un premier temps. À titre d'illustration, le rétablissement, à un taux réduit, de la redevance audiovisuelle sur les résidences secondaires permettrait de dégager des ressources suffisantes propres à remplacer la TST distributeurs pesant sur les opérateurs de télécommunications.

La mission a néanmoins privilégié la piste d'une **modification des caractéristiques de la TST distributeurs** pour que celle-ci couvre les acteurs d'internet, en plus des opérateurs de réseaux.

Sur la base d'une évaluation de la part que représentent les contenus vidéo dans la consommation globale de services en ligne, les opérateurs de télécommunications pourraient collecter et reverser au COSIP le produit d'une **contribution perçue sur les échanges générés par les services en ligne**. Ces échanges transitent vers les opérateurs de télécommunications et sont en provenance soit d'un autre opérateur de télécommunications, soit d'un acteur qui jouit d'une interconnexion directe – il peut s'agir aussi bien d'un service en ligne que d'un intermédiaire technique³⁸.

³⁸ Les intermédiaires techniques (transitaires, CDN, hébergeurs) peuvent répercuter ce montant.

Un tel dispositif présente **plusieurs intérêts** :

- il permet de passer par un acteur localisé et régulé en France, l'opérateur de télécommunication, pour collecter le produit d'une telle taxe ;
- il permet d'assujettir, par ce biais, l'ensemble des acteurs, y compris ceux qui ont déterritorialisé leurs activités et leurs revenus ;
- il permet de renforcer la logique du COSIP en intégrant dans les contributeurs, des services distributeurs des productions soutenues par le système ;
- il permet également d'établir une contribution minimale sur la diffusion de contenus illégaux sur Internet.

Le mécanisme ainsi proposé combinerait les avantages d'une ressource dynamique³⁹ avec ceux d'un meilleur équilibre entre les niveaux de contribution de tous les acteurs d'internet.

2.3.4 *Consolider le lien entre les distributeurs et le tissu créatif*

Proposition n° 11 : Renforcer le lien entre contributeurs et bénéficiaires du financement de la création.
--

Le mécanisme d'épargne collective sectorielle sur lequel repose le COSIP a été pensé pour maintenir le lien entre le tissu créatif et le tissu économique qui bénéficie de la valeur créée par la diffusion des œuvres produites. Cependant, contrairement aux chaînes de télévision, les opérateurs de télécommunications, redevables de la TST au titre de leur activité de distribution de médias audiovisuels, disposent plus rarement de droits sur les contenus qu'ils diffusent. Par voie de conséquence, ils ont moins d'influence sur le secteur de la production et ne peuvent pas peser sur les stratégies adoptées en matière d'exposition des œuvres.

Cette problématique s'inscrit dans un débat plus général relatif à la contribution de ces opérateurs aux ressources du CNC. À la suite d'une mission menée conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires culturelles⁴⁰ et de débats parlementaires, la question de l'écêtement de la part de la TST versée par les opérateurs de télécommunications a été abordée. Au motif que le produit de la taxe serait excessif et plutôt que de procéder à une baisse du taux d'imposition, le surplus serait reversé au budget général de l'État.

La mission souhaite signaler que ces orientations, en plus d'affaiblir la logique de l'épargne collective sectorielle du COSIP et d'exposer l'ensemble du dispositif de la TST distributeurs vis-à-vis des règles communautaires encadrant la fiscalité du secteur des télécommunications, réduisent le consentement des opérateurs de télécommunication à contribuer au financement.

Dans ce contexte, si la mission ne soutient pas une logique fondée sur un juste retour des contributions versées par les distributeurs, elle a néanmoins identifié plusieurs canaux permettant de conforter la relation des **opérateurs de télécommunications avec le tissu créatif**. Les opérateurs de télécommunications pourraient être davantage représentés dans les instances du CNC qui attribuent les aides.

³⁹ Son montant, encore peu élevé, a vocation à augmenter rapidement dans les années qui viennent.

⁴⁰ Rapport IGF-IGAC de mai 2011 sur les besoins de financement et les ressources du CNC.

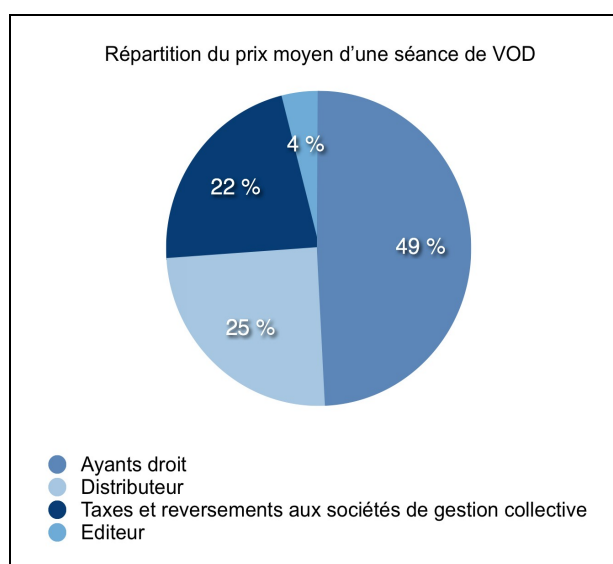
Certains membres de la mission ont également évoqué l'opportunité de flécher temporairement ou définitivement, parmi la part des ressources du CNC provenant des opérateurs de télécommunications, un montant consacré exclusivement au financement de la fiction orientée vers une diffusion multi-supports selon des critères différents de ceux qui président à la répartition du COSIP.

2.3.5 S'aligner sur la TVA des pays les plus compétitifs

Proposition n° 12 : Adopter un régime de TVA compétitif pour les ventes de médias audiovisuels en ligne.

Depuis de nombreuses années, les groupes de travail et commissions administratives chargées de formuler des propositions en faveur des distributeurs de biens culturels numériques localisés en France ont tous mis en évidence l'**intense concurrence fiscale au niveau communautaire**. La mission souhaite attirer l'attention des autorités publiques sur le fait que cette réalité est **encore plus vraie dans le domaine des médias audiovisuels disponibles sur internet** et qu'elle sera accentuée avec le développement de la télévision connectée.

À titre d'illustration, en France, les distributeurs de médias audiovisuels sur internet sont assujettis à une taxe sur la valeur ajoutée au taux normal de 19,6 %. Toutefois, les services fiscaux de certains États membres, qui ont attiré les sièges des plus grands groupes américains d'internet, ont adopté une analyse plus fine de l'acte de vente d'un bien culturel dans le cadre d'une transaction électronique. La vente d'un bien culturel en ligne est en effet composée en partie d'une cession de droits patrimoniaux et immatériels (soumise à un taux réduit de TVA).

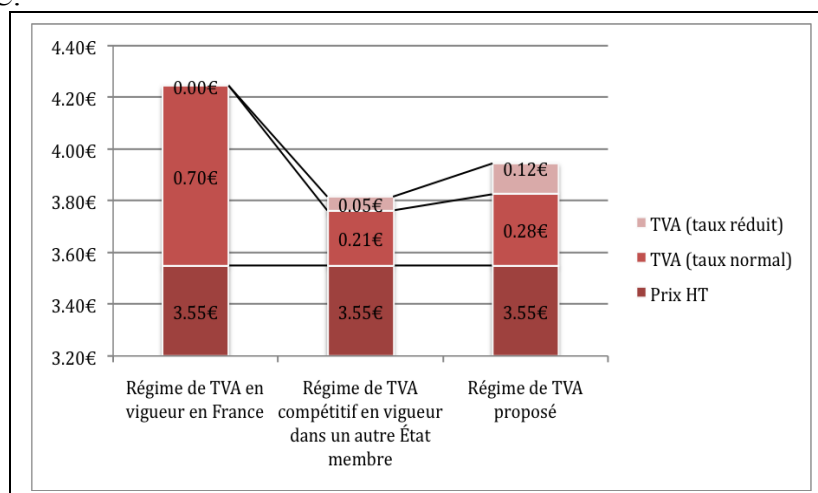


Source : Hadopi

Si un compromis a été conclu à l'unanimité par les États membres de l'Union européenne en matière de TVA afin de collecter cette taxe dans le pays du preneur, ce compris ne donne pas, à court et moyen termes, une réponse satisfaisante. En effet, le principe de la taxation au pays de réalisation de la transaction ne sera pleinement en vigueur qu'à partir de 2019, avec une montée en charge progressive à partir du 1^{er} janvier 2015. Dans ce

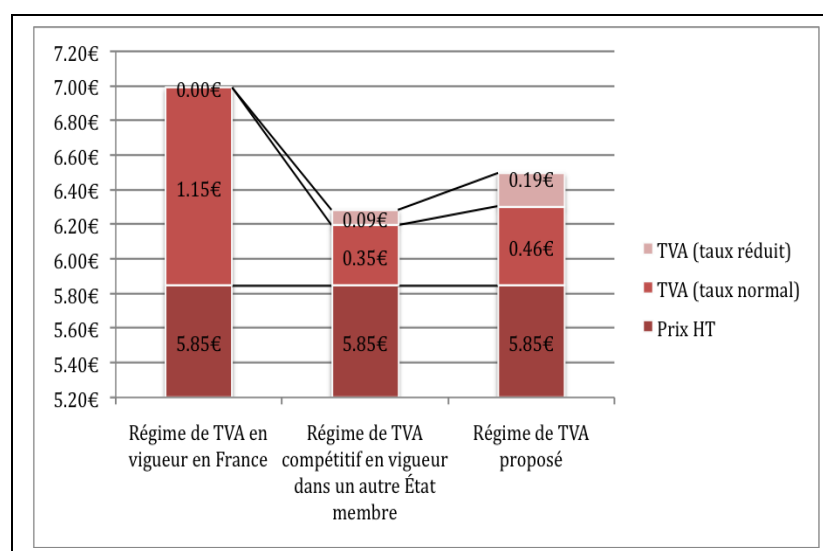
contexte⁴¹, la différence entre une vente réalisée en France et une vente réalisée dans les États membres ayant les régimes de TVA les plus compétitifs peut s'élever à près de 12 % du prix toutes taxes comprises. Un tel différentiel a des effets réellement dissuasifs sur la demande.

- Exemple 1 : si l'on prend le prix moyen des œuvres cinématographiques en VàD, soit 4,25 € TTC selon l'Hadopi, celui-ci correspond à un prix HT est de 3,55 €. Dans les États membres dont la fiscalité est la plus compétitive, une telle œuvre serait commercialisée à 3,82 € TTC. Avec la proposition de la mission, elle serait commercialisée en France à 3,95 € TTC.



Calculs de la mission

- Exemple 2 : si l'on prend un offre de VàD par abonnement de 6,99 € TTC par mois, commercialisée à un prix HT est de 5,85 €, une telle œuvre serait commercialisée à 6,28 € TTC par mois dans les États membres dont la fiscalité est la plus compétitive. Avec la proposition de la mission, elle serait commercialisée en France à 6,50 € TTC par mois.



Calculs de la mission

Dès lors, afin d'accroître l'attractivité du territoire et de placer les éditeurs de services audiovisuels en ligne installés en France dans une situation fiscale au moins aussi favorable que ceux qui sont installés à l'étranger, la mission appelle de ses vœux la

⁴¹ Pour les pays les plus compétitifs, hypothèse d'un taux moyen de TVA de 7,5 % issu d'une pondération 60/40 entre un taux normal de 15% et un taux réduit de 2,5%. Pour la France, hypothèse d'un taux réduit de 5,5%. En cas d'adoption par le Parlement d'un taux réduit de 7%, les résultats sont sensiblement identiques.

mise en place d'une grille d'analyse fine des transactions électroniques pour les distributeurs de médias audiovisuels en ligne installés en France afin de les assujettir à un taux de TVA similaire à celui applicable dans les pays les plus compétitifs⁴². Une telle démarche a d'ores et déjà été adoptée dans le secteur du livre.

2.3.6 Territorialiser en France le CA ou le revenu des acteurs d'internet

Le Conseil national du numérique a récemment affiché sa volonté de travailler sur la compétitivité des acteurs de l'économie numérique en France. Parmi les leviers de cette compétitivité, le CNNum a identifié la fiscalité et a évoqué, lors d'échanges avec la mission, des travaux réalisés à l'échelon communautaire et international, des travaux en vue de définir le concept d'établissement stable virtuel.

Cette proposition permettrait de reconnaître aux acteurs internationaux une activité et des revenus permanents générés par leurs activités en France et servant de base à leur taxation à l'impôt sur les sociétés. Cependant, cette proposition n'a pas encore fait l'objet d'un débat plus poussé.

Il faut noter que les grands groupes visés disposent déjà d'établissements stables en France imposés à l'impôt sur les sociétés. Cependant, grâce à des mécanismes d'optimisation fiscale et à l'impossibilité de contrôles fiscaux entre États membres, leur imposition est quasiment nulle : ainsi, en 2008, *e-Bay* a payé 33 € d'impôt sur les sociétés et *Amazon* 0 €.

La question qui se pose est donc plutôt de pouvoir appréhender de manière globale les revenus tirés de leurs activités puisque, du fait des réglementations européenne et nationale en vigueur dans l'Union, les grands groupes proposant des services de communications électroniques peuvent trouver des moyens légaux d'échapper à l'imposition qui serait normalement due.

En tout état de cause, la mission est favorable à tous les efforts permettant de **territorialiser en France le chiffre d'affaires voire les revenus des acteurs d'internet** liés aux achats de biens culturels en ligne effectués par des consommateurs installés sur le territoire national.

Proposition n° 13 : Approfondir les travaux permettant de territorialiser en France le chiffre d'affaires ou le revenu des acteurs d'internet.

⁴² Certains pourront certes opposer un manque à gagner pour les caisses de l'État dans un contexte budgétaire compliqué, mais la mission attire l'attention sur le fait que l'État percevra cette TVA sur l'ensemble des ventes en ligne – en France et à l'étranger – de médias audiovisuels réalisées par les acteurs installés en France, dont le volume augmentera mécaniquement du fait d'une meilleure compétitivité des prix et de la moindre réticence des acteurs étrangers à s'installer en France.