

N° 1292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

*en conclusion des travaux de la mission d'information
sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle
à l'ère numérique,*

ET PRÉSENTÉ

PAR Mme Aurore BERGÉ,

Rapporteure

Composition de la mission d'information :

M. Gabriel Attal, Mme Aurore Bergé, M. Pascal Bois, Mme Anne Brugnera, Mme Céline Calvez, Mme Fabienne Colboc, Mme Anne-Christine Lang, Mme Cathy Racon-Bouzon, Mme Stéphanie Rist et M. Bruno Studer (*La République en Marche*), Mme Virginie Duby-Muller, Mme Brigitte Kuster et Mme Constance Le Grip (*Les Républicains*), Mme Géraldine Bannier (*Mouvement Démocrate et apparentés*), M. Pierre-Yves Bournazel (*UDI, Agir et Indépendants*), Mme George Pau-Langevin (*Socialistes et apparentés*), M. Michel Larive (*La France insoumise*), Mme Elsa Faucillon (*Gauche démocrate et républicaine*).

Président : M. Pierre-Yves Bournazel ; *Rapporteure* : Mme Aurore Bergé

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	7
INTRODUCTION	13
I. LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LE PIRATAGE POUR REDONNER DE LA VALEUR À LA CHAÎNE DE LA CRÉATION AUDIOVISUELLE.....	21
A. APRÈS CINQ ANNÉES D'ATTENTISME, LE PIRATAGE TOUJOURS PRÉOCCUPANT.....	21
B. REDONNER DU SENS À LA RÉPONSE GRADUÉE	24
C. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE LES SITES MASSIVEMENT CONTREFAISANTS.....	30
D. ASSURER UN PLUS HAUT DEGRÉ DE COOPÉRATION DES ACTEURS D'INTERNET.....	34
E. FUSIONNER LA HADOPI AVEC LE CSA POUR UNE RÉGULATION UNIQUE DES CONTENUS	38
II. SÉCURISER LE FINANCEMENT DE LA CRÉATION FRANÇAISE EN LIBÉRANT LA CROISSANCE DES ACTEURS DE L'AUDIOVISUEL	41
A. EXPLOITER LE GISEMENT DE CROISSANCE QUE REPRÉSENTE LA PUBLICITÉ.....	41
1. Un marché publicitaire atone qui mine les recettes des éditeurs	41
2. Assouplir les règles entourant la publicité pour le cinéma à la télévision	45
3. Autoriser la publicité segmentée à la télévision	49
4. Laisser la possibilité aux chaînes d'introduire une troisième coupure publicitaire lors de la diffusion des films.....	51
5. Assouplir les règles entourant la diffusion de messages publicitaires à la radio....	53
B. RÉNOVER LES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	54
1. Moderniser la contribution à l'audiovisuel public	54
a. Un fait générateur de plus en plus déconnecté des usages	55

b. La possible diminution du rendement de la contribution à l'audiovisuel public	56
c. Un impôt aujourd'hui mal compris.....	56
d. Pour une contribution universelle à l'audiovisuel public.....	57
2. Utiliser les recettes supplémentaires tirées de l'universalisation de la contribution à l'audiovisuel public pour limiter la publicité sur l'audiovisuel public.....	58
3. Assumer la débudgétisation totale du financement des sociétés de l'audiovisuel public.....	59
C. ASSURER UNE PLUS JUSTE RÉPARTITION DE LA CONTRIBUTION FISCALE DE CHAQUE ACTEUR À LA CRÉATION.....	61
III. TROUVER LES TERMES D'UNE « NOUVELLE ALLIANCE » ENTRE LES ACTEURS DE L'AUDIOVISUEL	69
A. GARANTIR LA RÉMUNÉRATION ÉQUITABLE DE CEUX QUI CONTRIBUENT À LA CRÉATION DES ŒUVRES.....	69
1. La rémunération proportionnelle des auteurs à l'ère numérique	69
2. Les artistes-interprètes, perdants de la nouvelle donne numérique	70
3. L'avenir incertain de la nouvelle directive relative au droit d'auteur dans le marché unique numérique.....	72
B. ASSURER UN JUSTE PARTAGE DE LA VALEUR ENTRE LES PRODUCTEURS ET LES ÉDITEURS	73
1. Des obligations d'investissement qui ont contribué à la diversité de la production française	73
2. Laisser plus de place aux accords interprofessionnels et aux accords de gré à gré dans le domaine des droits et mandats	78
3. Faire contribuer les nouveaux acteurs numériques à la création française.....	81
C. RÉNOVER LA CHRONOLOGIE DES MÉDIAS POUR L'ADAPTER À LA NOUVELLE DONNE NUMÉRIQUE	84
1. Une chronologie des médias désormais inadaptée.....	84
2. Les propositions ambitieuses de la mission de médiation	87
IV. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ À LA CRÉATION FRANÇAISE DANS TOUTE SA DIVERSITÉ.....	91
A. ASSURER L'ACCÈS DE TOUS À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION PAR LA MODERNISATION DES RÉSEAUX NUMÉRIQUES TERRESTRES.....	91
1. Moderniser la TNT pour assurer la continuité de la réception gratuite de la télévision par tous	91
2. Soutenir et accélérer le déploiement de la radio numérique terrestre au bénéfice des auditeurs.....	95
B. ADAPTER LES QUOTAS DE DIFFUSION DES ŒUVRES AUX NOUVELLES RÉALITÉS NUMÉRIQUES.....	96
1. Les quotas de diffusion dans le domaine audiovisuel, socle de la diversité culturelle.....	96

2. L'extension des quotas audiovisuels aux services de médias audiovisuels à la demande étrangers : une évolution indispensable.....	99
3. La complexité actuelle des quotas applicables aux radios.....	100
C. ASSOUPLIR LES CONDITIONS DE DIFFUSION DES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES À LA TÉLÉVISION	105
D. RENFORCER LA VISIBILITÉ DE LA CRÉATION SUR LES CHAÎNES DU SERVICE PUBLIC	108
ANNEXE I : RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS.....	113
ANNEXE II : AUDITIONS CONDUITES PAR LA MISSION D'INFORMATION.....	117

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La mission d'information sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique créée le 31 janvier dernier a, à travers un rythme d'auditions soutenu, entendu les quelque **222 représentants d'un monde audiovisuel en pleine mutation.**

Ses membres ont ainsi reçu des diffuseurs, publics et privés, de télévision comme de radio, des représentants des auteurs, des artistes-interprètes, des professionnels de l'image et du son et des journalistes, des distributeurs, des producteurs et des réalisateurs, des opérateurs de télécommunication, des professeurs d'université, des représentants des salles de cinéma, les autorités publiques chargées de la régulation de ces différents secteurs, mais aussi des plateformes de partage de vidéos en ligne, des services de musique en ligne et de vidéos à la demande. Ils ont nourri dans leur diversité notre réflexion par leurs contributions utiles et constructives.

À la lumière des travaux conduits pendant huit mois par la mission, il apparaît de façon nette que la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et les décrets qui l'accompagnent ne forment plus un cadre normatif adapté. À la faveur des évolutions qui ont traversé l'audiovisuel depuis trois décennies, de nombreuses règles ont perdu leur justification ; dépassées, elles entravent aujourd'hui l'activité d'acteurs que d'aucuns qualifient d'« historiques », mais qui n'appartiennent pourtant pas à l'Histoire. **Il y a une urgence culturelle et économique à agir.**

Une asymétrie notable s'est ainsi creusée entre ces derniers et de nouveaux entrants sur le marché de l'audiovisuel qui, nés de l'internet et des nouvelles technologies de la communication, mettent à mal les modèles existants. Souvent établis à l'étranger, bénéficiant d'une réglementation minimale en matière audiovisuelle, les acteurs rassemblés sous l'acronyme de GAFAN bouleversent *de facto* les schémas sur lesquels est fondée notre réglementation.

Loin de souhaiter l'adoption d'une posture défensive qui reviendrait à nier une évolution inéluctable – et positive sous certains aspects –, il apparaît au contraire nécessaire de réformer notre socle législatif et réglementaire ainsi que notre système de régulation afin d'y inclure ces nouveaux acteurs et de réduire l'inégalité qui pèse aujourd'hui lourdement sur les producteurs, les distributeurs et les éditeurs français et européens.

Pour réduire cette asymétrie, deux voies d'action doivent être privilégiées : d'une part, **assouplir la réglementation applicable aux acteurs historiques ;**

d'autre part, **imposer des règles nouvelles aux acteurs du numérique** qui jouent un rôle dans l'écosystème audiovisuel.

L'assouplissement normatif passe en premier lieu par la suppression à court terme des règles qui apparaissent obsolètes ou anachroniques. De façon symptomatique, **l'encadrement des jours de diffusion des films à la télévision s'avère quelque peu déconnecté de son objectif originel**. Conçu pour pousser le public vers les salles de cinéma certains jours et à certaines heures, il est fortement remis en question par l'avènement de la vidéo à la demande. Cette interdiction ne va pas dans le sens de l'intérêt du public d'avoir un accès le plus large possible aux œuvres et ne saurait plus se justifier au regard de la réalité des usages de consommation.

De la même façon, la prégnance des nouvelles technologies de l'information et de la communication pousse à s'interroger sur des interdictions, dans le domaine de la publicité, qui apparaissent largement contournées : **comment justifier l'interdiction de la publicité segmentée ou de la publicité pour le cinéma ou l'édition littéraire à la télévision lorsque les annonceurs disposent d'un nouveau média, de surcroît extrêmement puissant, qu'est internet ?** Lever ces freins doit permettre d'actionner de nouveaux leviers de croissance utiles au dynamisme de l'écosystème audiovisuel.

S'il est impératif de veiller aux équilibres existants, ce type de réglementation ne saurait perdurer à moyen terme sans priver les éditeurs de services audiovisuels de ressources éminemment nécessaires.

D'autres règles ont, en revanche, gardé toute leur pertinence mais nécessitent néanmoins d'être assouplies. **Les règles anti-concentration, notamment, doivent être réexaminées** à la faveur d'un objectif jusqu'alors secondaire : la capacité à créer, en France, des médias globaux susceptibles de concurrencer les acteurs mondiaux du numérique.

Dans le domaine de la radio, les quotas de diffusion apparaissent désormais inadaptés à la diversité des radios et des genres musicaux et, si le principe est toujours pertinent, son application devrait être repensée dans le sens d'une plus grande adaptabilité aux spécificités de chaque offre radiophonique. À titre d'exemple, le législateur pourrait renforcer la singularité des « radios thématiques et de découverte » dont la programmation permet de favoriser l'émergence de nouvelles créations inédites françaises et européennes. Par ailleurs, **le déploiement complet de la radio numérique terrestre (DAB+)** sur l'ensemble du territoire représente un enjeu technologique et économique important, en particulier pour les radios indépendantes.

Dans le domaine publicitaire également, les règles pourraient être assouplies, notamment en ce qui concerne la coupure des œuvres cinématographiques, chaque éditeur assumant l'entière responsabilité de ses choix dans ce domaine. Ainsi, l'ouverture d'une troisième coupure publicitaire

présenterait un intérêt pour éviter une uniformisation des formats de fiction et inciter à une plus large diffusion des œuvres cinématographiques de longue durée. **En ce qui concerne la publicité à la radio, l'allègement significatif des mentions légales obligatoires** pourrait être une mesure pragmatique. En effet, cet allègement, sous certaines conditions, permettrait de tirer la croissance des revenus publicitaires des radios privées sans pour autant porter atteinte à la protection des consommateurs.

L'allègement normatif nécessite également de privilégier, toutes les fois que cela est possible, une forme d'autorégulation. **Le partage de la valeur entre éditeurs et producteurs**, qui emprunte déjà, pour partie, la voie des accords interprofessionnels, devrait faire l'objet d'une réglementation allégée au profit d'une autorégulation encadrée qui a déjà fait ses preuves.

Les décrets actuels, dont la complexité ne vise en réalité qu'à prendre en compte les spécificités de chaque acteur, ne permettent qu'imparfaitement d'associer les diffuseurs à la vie de l'œuvre, de favoriser l'exportation de la création française, ou de donner une juste visibilité aux différentes productions, notamment par le biais de la télévision de rattrapage qui n'est accessible, pour ce qui est des films, qu'auprès de certaines chaînes. Dans ce domaine comme dans celui de la chronologie des médias, la conclusion de nouveaux accords doit être fortement encouragée, afin de **construire un nouvel équilibre entre la nécessaire préservation de la capacité d'innovation des producteurs, la meilleure implication des éditeurs et la plus grande accessibilité des œuvres au public.**

L'enjeu de la réforme à venir de la loi audiovisuelle réside également dans la capacité du législateur français à **faire entrer dans le champ de la régulation des acteurs, souvent établis à l'étranger, qui y échappent aujourd'hui.** Les possibles évolutions du droit communautaire, tant en ce qui concerne la directive relative aux services de médias audiovisuels que celle portant sur les droits d'auteur, sont porteuses de progrès notables. Il faut saluer ces avancées portées par la France et qu'il nous revient désormais de transformer. Des entreprises comme Netflix ou Amazon pourront ainsi bientôt participer au financement de l'audiovisuel français, au même titre que les éditeurs établis en France, tandis que le statut d'hébergeur évoluera probablement dans le sens d'une plus grande responsabilisation des réseaux sociaux, ce qui, en matière de lutte contre le piratage, ne pourra que contribuer à une action plus efficace et à une plus juste rémunération des créateurs.

De telles évolutions nécessitent, en conséquence, de **repenser le rôle des autorités de régulation** qui interviennent dans ce champ. Des synergies plus grandes pourraient voir le jour entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), tandis qu'un rapprochement institutionnel pourrait être envisagé entre le CSA et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). L'action publique dans le domaine du piratage doit également être

renovée pour permettre d'endiguer un phénomène que l'essor de la vidéo à la demande n'est pas réellement parvenu à freiner. Trop longtemps, les ayants droit ont dû se battre seuls contre l'hydre du piratage anonyme. Il est également nécessaire de réaffirmer avec force que **sans la protection du droit d'auteur, c'est la création elle-même qui est menacée**. L'autorité de régulation des contenus audiovisuels devra être dotée de pouvoirs d'investigation plus importants à l'égard des nouveaux acteurs, pour assurer une parfaite application de la loi.

Enfin, **une place particulière et forte mérite d'être faite au service public de l'audiovisuel parce qu'il est porteur d'enjeux supplémentaires**. Une réflexion sur sa transformation doit être menée dans la perspective d'un double mouvement : celui de la mutation profonde de son environnement au même titre que les acteurs privés du secteur ; celui de la nécessaire réforme de l'État dans laquelle il ne peut manquer de s'inscrire. Cette double exigence implique de réinterroger notre audiovisuel public en tant que modèle. C'est-à-dire de redonner du sens à ses missions, de moderniser son organisation et de définir ensuite le mode de financement qui en découle.

Quelles missions ? Éduquer, informer, divertir, et soutenir la diversité de création. Le service public joue un rôle de transmission, de cohésion sociale, d'émancipation individuelle parfois, de vecteur de la vie démocratique. Il est un des principaux moyens d'expression de la création de notre pays. Cependant, alors que l'offre en matière audiovisuelle n'a jamais été aussi abondante et ouverte, la pertinence et la plus-value du service public semblent avoir besoin d'être relégitimées, en particulier auprès de la jeunesse.

Dans cette perspective, l'objectif de clarification de l'identité des chaînes de France Télévisions annoncé par la ministre de la Culture apparaît utile. Deux points de vigilance doivent néanmoins être soulevés. Tout d'abord, **l'évolution de France Ô** : si la volonté de valoriser les territoires ultra-marins sur France 3 – ce que l'exposition de France Ô n'a pas suffisamment permis – peut leur donner plus de visibilité, il serait opportun de consulter les populations concernées sur cette transformation. **L'arrêt de la diffusion hertzienne de France 4**, chaîne dédiée à la jeunesse et à l'animation, fait quant à lui peser un risque quant au dynamisme et au rayonnement de la filière d'animation française, France 4 étant le principal financeur et un tremplin pour l'exportation des programmes. De surcroît, le choix d'une offre dématérialisée pour les programmes jeunesse apparaît encore trop en décalage avec les usages des publics concernés qui demeurent ancrés dans la télévision linéaire.

Par ailleurs, si l'on considère que le service public de l'audiovisuel doit se montrer plus différenciant et prescripteur, il est nécessaire d'intégrer davantage une dimension qualitative dans la mesure de l'audience, notamment à travers des indicateurs de satisfaction et la prise en compte de la consommation délinéarisée, afin d'évaluer plus finement s'il remplit ses objectifs d'intérêt général.

L'ambition de différenciation du service public doit enfin se traduire par un contrat d'objectifs et de moyens (COM) plus exigeant en matière de diversité d'exposition des œuvres culturelles, et singulièrement de nouveautés. **Cette exigence de différenciation passe par un effort d'éditorialisation du cinéma, de la création musicale et du spectacle vivant.** À titre d'exemple, en matière de cinéma, l'absence d'une émission de grande écoute permettant de contextualiser un film, de faire la pédagogie de l'histoire du 7^{ème} art et de faire découvrir des artistes constitue un manque pour France Télévisions.

Quelle organisation ? La réussite de la modernisation de l'audiovisuel public réside dans sa capacité à construire un « média global ». Dans la poursuite de cet objectif, les orientations de la ministre de la Culture visant à **favoriser les synergies et les rapprochements**, comme le projet d'une matinale commune à France Bleu et France 3, vont dans le bon sens. Pour autant, si les discussions sur la pertinence d'une « holding » n'apparaissent pas comme la priorité dans laquelle se joue le succès du service public, **un besoin de simplification** des instances de contrôle semble nécessaire pour mettre en œuvre un pilotage plus efficace. L'enjeu semble résider davantage dans la capacité de l'audiovisuel public à disposer d'une continuité dans sa direction afin de mettre en œuvre des réformes structurelles et de développer une stratégie éditoriale de long terme. La comparaison avec la stabilité des équipes dirigeantes dans les chaînes privées demande en effet une réflexion sur ce point de gouvernance. **Une désignation du président de France Télévisions ou de Radio France par le conseil d'administration**, garant de continuité et de neutralité, semble le meilleur moyen de pallier ce déficit de pilotage durable. L'extension de la durée du mandat pourrait également représenter une piste de réforme à étudier.

La modernisation de l'organisation de l'audiovisuel public aujourd'hui engagée doit se poursuivre en s'inscrivant dans **une réforme de sa technostucture** dans une logique de groupe, notamment à travers des économies et des synergies qui pourraient être trouvées dans les fonctions transverses (ressources humaines, de finances, de communication, etc). À l'aune d'une ambition de média global, comment justifier, par exemple, de ne pas unifier les régies publicitaires de France Télévisions et de Radio France ? Cet objectif de mutualisation doit être un moyen d'investir davantage dans le soutien à la création et les moyens à disposition de l'information.

Quel financement ? La légitimité d'un service public audiovisuel repose sur la différenciation de son offre et de ses missions d'intérêt général davantage que sur son mode de financement ou sur le niveau de la contribution des foyers fiscaux. La qualité des documentaires et des reportages, l'indépendance de l'information, l'innovation en termes d'écriture et la diversité des fictions sont la raison d'être de l'audiovisuel public. Il participe de notre exception culturelle dont le fondement est de promouvoir la capacité de création de tous nos talents.

La transformation numérique de France Télévisions et de Radio France, la création d'un média global et la qualité des contenus sont les conditions de

l'attractivité dans un contexte d'hyper concurrence face à des acteurs mondiaux et une abondance de l'offre, ce qui **implique une forte capacité d'investissement** à court et moyen terme, afin de ne pas prendre un retard préjudiciable. Le cabinet Roland Berger estime ainsi, dans son étude « Pour une réforme 4.0 de l'audiovisuel public », le besoin d'investissement à 500 millions d'euros, dont 350 millions pour la création de contenus, 100 millions pour la recherche et développement et la transformation numérique.

Dans le même temps, le service public de l'audiovisuel ne peut être exempté de l'effort budgétaire et des économies de fonctionnement engagés par l'État. La trajectoire du plan d'économies de 190 millions d'euros d'ici 2022 s'avère ainsi nécessaire. À cette trajectoire d'économies s'ajoutent les baisses successives de dotations à France Télévisions et Radio France au fil des lois de finances, ainsi que la perte cumulée de 400 millions d'euros qu'a représenté la suppression de la publicité après 20 heures. **L'absence de vision pluriannuelle du niveau de ressources n'apparaît pas de nature à faciliter une planification ambitieuse des programmes et une gestion financière cohérente.**

Dans ce contexte, **comment concilier nécessité d'investissements conséquents dans les contenus et exigence de réforme structurelle ?** L'universalisation d'une contribution à l'audiovisuel public peut constituer une piste de travail utile pour sécuriser et accroître son financement. Néanmoins, à court terme, l'enjeu porte sur la préservation d'une capacité d'investissement dans la création dans le cadre de son processus de transformation. La réussite de cet objectif en dépend. **Une mesure transitoire consistant à rétablir la publicité sur France Télévisions entre 20 heures et 21 heures** pourrait permettre de dégager 60 millions d'euros de recettes qui pourraient être affectées à la création de contenus sans peser sur les finances de l'État. De manière plus ambitieuse, afin d'assurer la réussite de la restructuration de l'audiovisuel public, ce qui a un coût, et de déployer un plan d'envergure dans la création, ce qui demande des investissements, le rétablissement de la publicité pendant une durée de cinq ans constitue une piste qui mérite d'être étudiée. Car c'est bien avant tout la qualité des programmes qui nourrit la mission du service public.

Le service public de l'audiovisuel se distingue par la singularité et la diversité de son offre. Des chaînes de France Télévisions à la richesse des stations de Radio France, en passant par la spécificité culturelle d'Arte et le rayonnement de France Média Monde, ce modèle, s'il doit bien entendu se réformer, demeure un vecteur puissant de notre exception culturelle. Face à l'accélération de la mutation de tout un secteur, face au risque d'hégémonie de nouveaux acteurs mondiaux, **notre objectif vise à lui permettre de réussir de manière ambitieuse sa transformation à un moment clé de son histoire.** Il s'avère donc indispensable de soutenir leurs actions porteuses de culture, de créativité et de la vitalité de la francophonie.

INTRODUCTION

Le paysage audiovisuel est soumis à une recomposition d'une ampleur inédite. Elle doit être une chance pour les acteurs audiovisuels, pour la création et pour le public.

L'atomisation des opérateurs hexagonaux, fragilisés par l'apparition d'acteurs mondiaux surpuissants, et les mutations touchant la chaîne de la création et le partage de la valeur, sont sans commune mesure avec les effets induits par la fin du monopole de l'ORTF ⁽¹⁾, la libéralisation de la première chaîne, l'arrivée du câble et du satellite, l'avènement de la télévision numérique terrestre (TNT) et de l'ADSL ou encore le développement des services de vidéo à la demande à l'acte. Alors que chacun remplissait jusqu'alors une fonction clairement identifiée dans la chaîne de la création – auteur, producteur, éditeur, distributeur, etc. –, les rôles sont aujourd'hui largement brouillés par l'intégration croissante de ces fonctions au sein d'une même entité, comme par l'émergence d'activités nouvelles inimaginables il y a encore quelques années.

Dans le domaine des usages, d'importantes innovations technologiques sont également intervenues depuis une dizaine d'années, tant en matière d'appareils et terminaux que de services, qui tendent à bouleverser les usages établis et à accélérer les mutations en cours. De nouveaux modes de consommation – mobiles, délinéarisés, individualisés – sont apparus chez les plus jeunes, dont l'accès au poste familial et au choix des programmes est par nature limité, et essaient au sein des autres tranches d'âge de la population. La consommation de programmes à la carte, souvent sur un écran d'ordinateur, de tablette ou de téléphone portable, ne s'est pourtant pas substituée à celle, généralement linéaire, de la télévision. La télévision conserve une place importante chez les Français, puisque 93,8 % des foyers en sont équipés. Par ailleurs, les programmes télévisés diffusés sur quatre écrans ⁽²⁾ sont aujourd'hui largement plus consommés que les vidéos sur internet, puisque la population des plus de 15 ans regarde en moyenne 5 h 12 de programmes télévisés par jour, contre 1 h 31 de vidéos ⁽³⁾.

De la même façon, si les écrans hors téléviseurs – ordinateurs, tablettes, *smartphones* – affichent une augmentation continue de leur taux de pénétration au sein de la population française, la consommation délinéarisée de programmes télévisés doit être relativisée : si la population des plus de 4 ans regarde, en moyenne, 3 h 51 de programmes télévisés par jour sur quatre écrans, moins de

(1) Office de radiodiffusion-télévision française.

(2) Télévision, ordinateur, smartphone et tablette.

(3) Audition de Médiamétrie du 14 mars 2018.

15 minutes sont liées à une consommation en différé ou en rattrapage ⁽¹⁾. Même sur les services délinéarisés, une forme de « relinéarisation » est à l'œuvre, grâce à l'intelligence artificielle et à l'enchaînement automatique des programmes. **De la même façon que la télévision n'a pas mis fin à la radio, il est vraisemblable qu'elle sera amenée, dans un marché caractérisé par l'addition et non par la substitution, à perdurer face aux nouveaux modes de consommation de biens culturels.**

Une récente étude du cabinet Roland Berger estime cependant que le poids de la consommation de contenus « *over the top* », c'est-à-dire directement sur internet, aura été multipliée par cinq d'ici 2020 par rapport à 2000 et représentera, à terme, un tiers des heures de consommation vidéo ⁽²⁾. Si les mutations aujourd'hui constatées n'en sont qu'à leurs prémices, elles portent déjà en germe des changements de plus grande ampleur, notamment liés à l'interactivité croissante avec le public, à l'exploitation des données relatives à la consommation des contenus, à la place prise par les algorithmes de recommandations et aux nouvelles expériences permises par la réalité virtuelle.

Face au poids de plus en plus prégnant d'entreprises comme Netflix, Amazon ou Hulu, les éditeurs français tentent de s'adapter à la demande croissante du public d'une plus forte individualisation de leurs offres par la création d'un nouveau service audiovisuel en ligne, SALTO. Réunissant trois groupes majeurs de l'audiovisuel français – France Télévisions, TF1 et M6 –, la plateforme proposera, par le biais d'un abonnement, les programmes diffusés en direct sur leurs chaînes, mais également des programmes en rattrapage ou inédits, tant dans le domaine de l'information et du sport que de la fiction et du documentaire. La rapporteure ne peut que saluer une telle initiative, qui dénote une réelle prise de conscience de la part d'acteurs jusqu'ici concurrents et doit être encouragée par les pouvoirs publics. En particulier, une évolution législative apparaît indispensable pour accompagner ces mutations et encourager de telles initiatives.

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, objet d'étude de la mission d'information, a su, jusqu'alors, s'adapter aux évolutions technologiques et aux nouveaux usages qui sont apparus depuis sa promulgation : le câble et le satellite, puis l'ADSL, ont su y être intégrés ; la technologie numérique s'est substituée à la technologie analogique, en ce qui concerne la télévision, et a complété la bande FM pour ce qui est de la radio ; les services de médias audiovisuels à la demande n'ont pas longtemps échappé à la régulation. Plus de 80 interventions législatives ont, au total, été nécessaires pour adapter la loi aux nouveaux enjeux survenus au cours des trente dernières années, sans compter les nombreuses modifications réglementaires qui les ont suivies.

Bien que cette loi démontre sa remarquable plasticité, elle a vécu et les évolutions à venir ne sont pas solubles dans la réglementation actuelle, notamment en

(1) Audition de Médiamétrie du 14 mars 2018.

(2) Cabinet Roland Berger, « Pour une réforme 4.0 de l'audiovisuel public », Focus, août 2018.

raison de leur probable accélération. Au-delà, la loi du 30 septembre 1986 ne semble aujourd'hui plus adaptée aux réalités économiques du secteur, et notamment au poids colossal des nouveaux acteurs qui ont émergé au cours de la dernière décennie. Le poids financier d'un éditeur français comme TF1 est sans commune mesure avec celui d'entreprises comme Amazon, Netflix ou Hulu, dont la capitalisation boursière totale atteint près de 1 000 milliards de dollars ⁽¹⁾. L'écart qui les sépare, s'il s'explique par le caractère globalisé de deux de ces entreprises, n'en est pas moins révélateur de la puissance de ces dernières sur le marché français.

Les opérateurs traditionnels que sont les chaînes de télévision subissent aujourd'hui un triple handicap. Au plan financier, les éditeurs français font face à des acteurs mondiaux qui ne sont généralement peu ou pas soumis à la loi fiscale française et qui, de surcroît, absorbent une partie de leurs recettes publicitaires par le biais de leurs régies internet. Si des progrès ont pu être accomplis, en France, par l'application de la taxe sur les vidéogrammes à des entreprises comme YouTube et Netflix, le gouffre fiscal qui les sépare est aujourd'hui loin d'être comblé, même si une taxation européenne – idée portée par la France – pourrait y contribuer. Quant aux revenus publicitaires des chaînes, leur captation par des entreprises comme Google et Facebook, qui représentent 66 % du marché publicitaire en ligne en France en 2017 ⁽²⁾, est appelée à se poursuivre, le marché de la publicité digitale connaissant actuellement une croissance continue au détriment des autres secteurs publicitaires. L'étude précitée indique ainsi qu'entre 2016 et 2018, au niveau mondial, le marché de la publicité digitale a gagné 60 milliards de dollars, tandis que celui de la publicité à la télévision et à la radio a perdu 6 milliards de dollars ⁽³⁾.

En matière de contenus, les chaînes sont aujourd'hui concurrencées par de plus en plus d'entreprises – fournisseur d'accès à internet et de téléphonie mobile, enseigne de vente à distance comme Amazon, livreur de DVD comme Netflix ou encore hébergeur de contenus comme YouTube, qui a déjà plusieurs films à son actif – dont ce n'est pourtant pas l'activité première et qui investissent, en France et à l'étranger, dans la production audiovisuelle, avec des moyens bien plus importants et des avantages économiques certains, notamment en raison des données sur les consommateurs dont ils disposent de façon exclusive.

Enfin, sur le plan juridique, les acteurs hexagonaux apparaissent considérablement handicapés par une asymétrie normative de plus en plus prégnante. Les nouveaux acteurs numériques – agrégateurs, magasins d'applications, réseaux sociaux, plateforme de partage de vidéos et de vidéos en direct, etc. – entrent de plus en plus difficilement dans les catégories établies par la loi de 1986, et échappent de ce fait en grande partie à la régulation. À l'inverse, l'évolution des acteurs français vers des médias globaux apparaît freinée par une réglementation devenue « *inadaptée à un environnement numérique et*

(1) Cabinet Roland Berger, id.

(2) Conseil supérieur de l'audiovisuel, Refonder la régulation audiovisuelle, septembre 2018.

(3) Cabinet Roland Berger, id.

globalisée » car conçue « à l'ère pré-numérique, pour un marché fermé, de dimension nationale » ⁽¹⁾.

De façon symptomatique, les chaînes de télévision ont l'interdiction de diffuser des films certains soirs de la semaine, quand Amazon ou YouTube proposent un service continu de vidéos à la demande. Les acteurs français sont soumis à la chronologie des médias, alors que Netflix y échappe volontairement en ne sortant pas ses films en salle. Les services de vidéos à la demande français exposent 60 % d'œuvres européennes sur leur plateforme quand Netflix n'en expose que 20 % ⁽²⁾. Les éditeurs français financent obligatoirement la création audiovisuelle et cinématographique, tandis que les entreprises comme Amazon ne le font que sur la base du volontariat. La publicité segmentée et géolocalisée est interdite à la télévision ; elle est possible, sans entrave, sur Facebook et Google. Les ayants droit français intentent jour après jour un nombre croissant d'actions judiciaires à l'encontre de sites pirates, tandis que les géants de l'internet se retranchent derrière le statut d'hébergeur que leur offre aujourd'hui le droit communautaire pour échapper à toute responsabilité, contribuant ainsi à faciliter l'accès à des œuvres contrefaites, quand ils n'en tirent pas indirectement profit.

Des constats identiques peuvent être tirés dans le domaine de la radiodiffusion : les radios privées voient, comme les chaînes de télévision, leurs recettes publicitaires captées par les géants du Net ; elles subissent la concurrence de nouveaux acteurs que sont les services de musique à la demande et les plateformes de partage de vidéos, qui proposent, par le biais des suggestions et des listes de lecture automatiques, des fonctions relativement proches du point de vue de l'utilisateur ; elles n'en sont pas moins soumises à des contraintes réglementaires extrêmement lourdes, par le biais d'un système de quotas, qui n'ont pour l'heure pas d'équivalent en ce qui concerne les nouveaux services numériques, souvent improprement désignés comme *web radio*.

La liste est longue des asymétries préjudiciables aux entreprises de l'audiovisuel établies en France. Certes, la transposition de la nouvelle version de la directive relative aux services de médias audiovisuels sera synonyme de progrès dans ce domaine, notamment en ce qui concerne l'obligation de contribution au financement des œuvres. Mais, sur d'autres points, l'asymétrie ne sera que partiellement réduite, si les pays membres de l'Union européenne continuent de laisser les entreprises étrangères, notamment américaines, choisir leur pays d'établissement en Europe en fonction de la dureté de la réglementation applicable. Si des évolutions sont également attendues des institutions européennes dans le domaine du piratage, elles ne seront vraisemblablement pas à la hauteur des enjeux.

Après des années de *statu quo*, il appartient au législateur de faire en sorte que les dispositifs enviés de tous et qui ont contribué à faire la force de

(1) Conseil supérieur de l'audiovisuel, id., p. 4.

(2) Observatoire européen de l'audiovisuel, *The origin of films in VOD catalogues*, décembre 2017.

l'audiovisuel français, en particulier de son cinéma, ne constituent pas, dans un environnement économique radicalement nouveau, un carcan insurmontable pour les acteurs français. **Sauf à accepter leur asphyxie progressive, un changement de paradigme normatif est nécessaire.**

Le triptyque souvent évoqué au cours des nombreuses auditions conduites par la mission d'information – élargir, assouplir, simplifier – apparaît, à cet égard, d'une pertinence certaine : élargir autant que possible notre réglementation aux acteurs mondiaux, pour réduire l'asymétrie réglementaire qui fausse la concurrence ; assouplir les règles qui entravent aujourd'hui la croissance des acteurs français pour leur permettre de jouer à armes égales avec leurs concurrents mondiaux ; simplifier un droit qui est devenu difficilement lisible au fil du temps et rechercher une forme de neutralité technologique dans son application.

Au-delà de ces éléments de réforme, la rapporteure estime que plusieurs objectifs doivent guider le travail législatif : garantir le financement de la création, notamment par l'inclusion des nouveaux acteurs de l'audiovisuel et la refonte de la fiscalité applicable à l'ensemble des opérateurs ; maintenir une production riche et plurielle, capable de contribuer au rayonnement de la France à l'étranger et accessible au plus grand nombre ; assurer une juste rémunération aux créateurs, en réaffirmant la nécessité de lutter contre le piratage et en renforçant considérablement l'arsenal législatif dans ce domaine.

Chaque élément de notre réglementation devra être passé au crible de cette méthode et de ces objectifs, ce que le présent rapport entreprend de faire sur les dispositifs les plus saillants de la loi de 1986 et de ses décrets d'application. Ainsi, **certaines règles, dont l'obsolescence est flagrante, devront être profondément revues voire supprimées ; à l'inverse, certains principes structurants devront impérativement être maintenus, notamment ceux qui forment le socle de notre diversité culturelle, mais néanmoins étendus aux nouveaux acteurs et simplifiés pour le bénéfice de tous.**

Au rang des réglementations anachroniques figurent notamment plusieurs interdictions de nature défensive, qui avaient pour objectif de protéger l'exploitation des films en salle et la production française, à une époque où la production américaine tendait à inonder le marché audiovisuel. L'interdiction de diffuser des films certains jours et à certains horaires n'a plus de sens à l'heure numérique, quand les services de vidéos à la demande permettent de regarder des œuvres cinématographiques à tout moment. Il en est de même de l'interdiction relative à la publicité segmentée, qui obère les marges de croissance des chaînes de télévision sans pour autant parvenir à protéger le marché publicitaire de la radio et de la presse écrite. Pour autant, si de telles normes sont logiquement appelées à évoluer, la rapporteure considère nécessaire de veiller à ne pas modifier brutalement les équilibres économiques qu'elles ont contribué à créer.

Les obligations relatives à la production audiovisuelle, en revanche, doivent être conservées dans leur principe, car elles ont fait la preuve de leur efficacité en

assurant une production audiovisuelle d'une diversité inégalée et enviée de tous. Ainsi, qu'il s'agisse des obligations de financement ou des quotas de production et de diffusion, ces règles doivent impérativement être maintenues et étendues aux nouveaux acteurs de l'audiovisuel, y compris établis à l'étranger, dès lors qu'ils visent le marché français. C'est du reste le sens de la nouvelle version de la directive sur les services de médias audiovisuels, qui permettra de leur imposer un quota minimal de 30 % d'œuvres européennes et de les faire contribuer, selon les règles posées par la loi française, à la production locale. Pour autant, une simplification apparaît nécessaire dans l'application de telles règles, notamment en ce qui concerne l'investissement dans la production indépendante et la définition même du critère d'indépendance. Il en est de même des quotas de chansons francophones à la radio, qui doivent être maintenus mais néanmoins simplifiés.

De la même façon, la chronologie des médias, qui a contribué à forger l'exception culturelle française en assurant une exploitation équilibrée des œuvres cinématographiques, doit perdurer dans son principe. Toutefois, les évolutions récentes des usages rendent nécessaires certaines modifications, en raccourcissant, pour certains films, la durée de l'exploitation en salle, en favorisant le rapprochement temporel des fenêtres des chaînes de télévision et des services vertueux de vidéos à la demande par abonnement, et en assurant le dégel de la vidéo à la demande à l'acte sur toute sa durée. La rapporteure déplore qu'un accord n'ait pas pu être trouvé à ce sujet, qui correspondrait mieux aux équilibres économiques actuels et assurerait une meilleure accessibilité des œuvres.

Une plus grande égalité doit également être recherchée en matière fiscale, notamment dans le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). L'écart de taxation entre les éditeurs et les services de vidéos à la demande apparaît aujourd'hui injustifié, tant est grande la place que ces derniers occupent dans le paysage audiovisuel comme dans les habitudes de consommation des publics, effaçant ainsi progressivement les caractéristiques qui les distinguaient jusqu'alors des chaînes de télévision et justifiaient un traitement fiscal différencié.

Dans d'autres domaines, la législation française et son application apparaissent en deçà des ambitions fixées par le présent rapport, et méritent donc d'évoluer dans le sens d'un renforcement. C'est en particulier le cas de la politique publique menée dans le domaine du piratage ; plusieurs années d'immobilisme ont contribué à laisser se développer des pratiques délétères pour la création et les créateurs, que seule l'action judiciaire d'ayants droit déterminés a pu limiter. Il est temps, aujourd'hui, d'aller au bout de la logique de la réponse graduée et de doter la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) de nouvelles compétences pour lutter plus efficacement contre les autres formes de consommation de biens culturels contrefaits, tels que la lecture en ligne et le téléchargement direct, évolutions que la rapporteure considère comme prioritaires et qui font l'objet de la première partie du présent rapport.

Dans une deuxième partie, le rapport explore plusieurs pistes de réforme tendant à libérer la croissance des acteurs de l'audiovisuel, tant privés que publics, dans un environnement économique mondialisé, et à réduire les asymétries, notamment fiscales, qui brident aujourd'hui leurs capacités d'investissement en comparaison des acteurs internationaux. La troisième partie du présent rapport aborde les possibles termes d'une « nouvelle alliance » entre les acteurs nationaux, afin d'assurer un juste partage de la valeur entre les créateurs, les producteurs et les éditeurs, et d'assurer une plus grande compétitivité aux acteurs nationaux dans leur ensemble. Enfin, la question de la visibilité donnée à une création française diverse fait l'objet de la quatrième et dernière partie du présent rapport.

L'audiovisuel public est évidemment concerné, au même titre que ses concurrents privés, par une partie des préconisations du présent rapport. Néanmoins, il présente des enjeux spécifiques qui font l'objet d'analyses distinctes : en matière de financement, notamment, la question de l'avenir de la contribution à l'audiovisuel se pose de façon de plus en plus pressante au fur et à mesure que les usages évoluent. De la même façon, le contexte budgétaire contraint appelle une réflexion sur le périmètre de ses missions et l'efficacité des dépenses effectuées par les sociétés de l'audiovisuel public par rapport à des objectifs de politique publique qui sont à redéfinir ou à approfondir. C'est notamment le cas en matière de soutien à la création, mais aussi de représentation de la société ou encore d'innovation. Sur tous ces sujets, l'audiovisuel public porte une responsabilité majeure dont il doit être tenu compte dans le cadre des évolutions législatives qui s'annoncent.

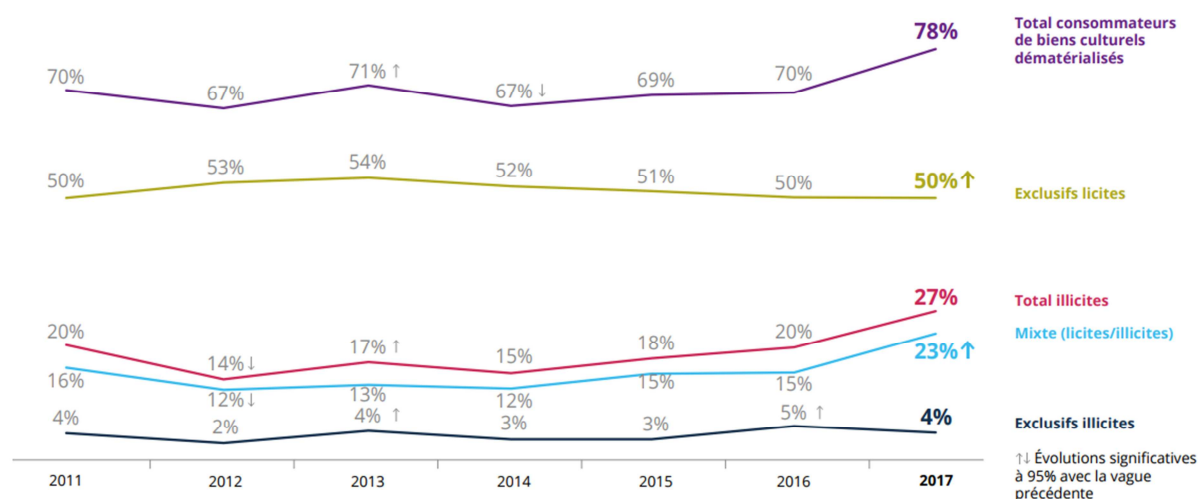
I. LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LE PIRATAGE POUR REDONNER DE LA VALEUR À LA CHAÎNE DE LA CRÉATION AUDIOVISUELLE

Redonner de la valeur à l'ensemble de la chaîne de la création impose de renforcer considérablement l'efficacité de la lutte contre la piraterie audiovisuelle. Il convient en particulier de rendre plus opérants les dispositifs existants qui ciblent tant les sites pirates et les sites de partage de vidéos que les consommateurs de biens culturels contrefaits, et de créer une obligation de coopération à la charge des intermédiaires que sont les moteurs de recherche et les fournisseurs d'accès à internet.

A. APRÈS CINQ ANNÉES D'ATTENTISME, LE PIRATAGE TOUJOURS PRÉOCCUPANT

L'analyse des dernières données en matière de consommation de biens culturels dématérialisés est inquiétante. Alors qu'en 2012, 14 % des internautes de plus de 15 ans s'adonnaient à une consommation illicite de biens culturels, ils étaient 27 % en 2017, alors même que la part de la consommation exclusivement licite est restée stable sur la période. Ainsi, si les consommateurs de biens culturels dématérialisés sont aujourd'hui plus nombreux, cette augmentation est avant tout liée à l'**augmentation des pratiques mixtes – c'est-à-dire à la fois licites et illicites** (cf. graphique *infra*).

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION LICITE ET ILLICITE EN 2017



Source : HADOPI – Médiamétrie. Baromètre des usages avril-mai 2017.

Le développement de l'offre légale au cours des dernières années n'a donc pas suffi à endiguer le phénomène, pas plus que l'action de la HADOPI, pourtant particulièrement qualifiée et pertinente dans ses recommandations.

Au total, ce sont plus de **65 millions de vidéos illégales** qui sont consultées chaque mois par les internautes français et 16 millions de

procès-verbaux de constat d'infraction qui ont été adressés par les ayants droit à la HADOPI en 2017. D'après les études conduites par la HADOPI, **les 15-24 ans sont ceux qui déclarent le plus haut taux de pratiques illicites** : ils sont ainsi 61 % à consommer des biens culturels contrefaits en 2017. Ils sont suivis de près par les 25-39 ans, dont 46 % déclarent des pratiques illicites. **Les catégories socio-professionnelles supérieures sont aussi plus concernées que les autres par la piraterie**, puisque 42 % des internautes interrogés en 2017 déclarant se livrer à des pratiques illicites en étaient issus.

Les techniques de piratage ont également évolué, rendant le dispositif légal moins pertinent. En effet, le volet répressif de l'action de la HADOPI se concentre aujourd'hui sur le **pair à pair** ⁽¹⁾ (*peer to peer*), **pratique née dans les années 2000 et aujourd'hui supplantée par la lecture en ligne** ⁽²⁾ (*streaming*) **et le téléchargement direct** ⁽³⁾, qui échappent, pour l'heure, à la justice alors même qu'ils constituent dorénavant les deux principaux protocoles utilisés pour accéder à un contenu contrefait. D'après une récente étude, **en moyenne 6,6 millions d'internautes visionnent au moins un contenu en streaming par mois**, représentant ainsi 60 % du total des personnes s'adonnant au piratage ⁽⁴⁾.

De manière inquiétante, le live streaming serait désormais utilisé par environ un million d'internautes chaque mois. Cette nouvelle forme de piratage porterait, à titre principal, sur les contenus sportifs et atteindrait un niveau préoccupant. Le dernier état des lieux fourni par l'Association de lutte contre la piraterie audiovisuelle (ALPA) indique, en effet, que le *streaming* en direct des retransmissions sportives représente entre 10 % et 20 % des audiences réalisées à la télévision, le football étant tout particulièrement touché par ce phénomène ⁽⁵⁾.

Ainsi, à titre d'exemple, on estime à 564 000 le nombre de personnes ayant visionné illégalement le match du 18 mars dernier qui a opposé l'équipe niçoise au

(1) Défini par la HADOPI comme une « technologie notamment utilisée pour échanger des fichiers et des contenus numériques entre différents utilisateurs connectés simultanément à Internet. Les fichiers échangés sont stockés sur les ordinateurs ou sur les terminaux des différents utilisateurs. Les échanges se font généralement grâce à un logiciel (un client P2P) qui utilise un réseau pair à pair spécifique. En principe, les contenus récupérés par un utilisateur auprès de ses pairs sont ensuite partagés automatiquement avec les autres membres du réseau. »

(2) Définie par la HADOPI comme « l'envoi sur Internet de contenus audio ou vidéo en mode continu et leur lecture à la volée, au fur et à mesure que ces contenus sont diffusés, sans stockage définitif au niveau du terminal récepteur. Les flux en question peuvent être des retransmissions en direct de programmes radiophoniques ou télévisés (*live streaming*), mais aussi des programmes consultés à la demande (YouTube, Netflix, offre de TV en rattrapage, etc.). Le *streaming* est à distinguer du téléchargement de fichiers, qui nécessite de récupérer l'ensemble d'un contenu avant de pouvoir le consulter. »

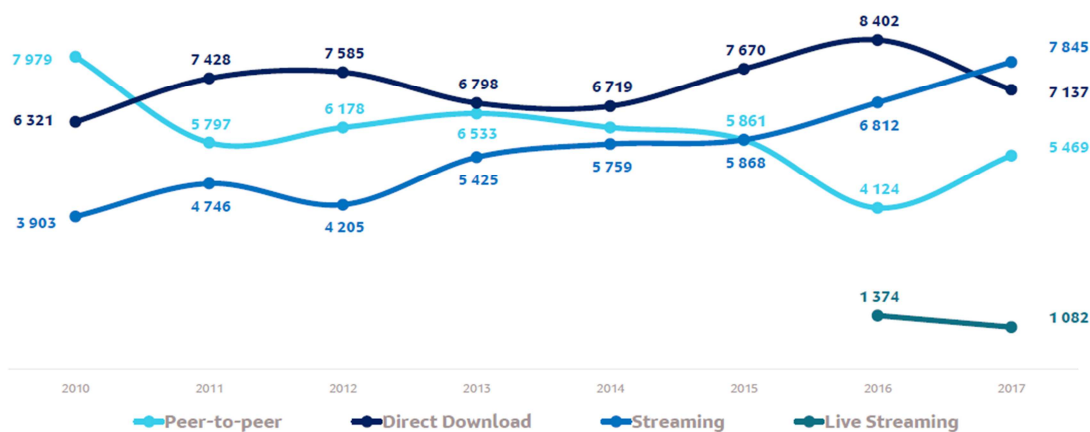
(3) Défini par la HADOPI comme « un transfert direct de fichier depuis un serveur ou depuis une plateforme d'hébergement sur Internet vers un client (le téléchargeur). Une fois téléchargé, le contenu en question est généralement sauvegardé sur le terminal de l'utilisateur ou sur un support amovible (clé USB, carte mémoire, DVD, etc.). Le téléchargement direct est à distinguer des échanges de fichiers en mode pair à pair (entre utilisateurs) et de la lecture continue de flux en streaming (qui n'ont pas vocation à être sauvegardés). »

(4) EY, Communiqué de presse du 28 juin 2018.

(5) Médiamétrie, ALPA et CNC, La consommation illégale de vidéos en France. Ordinateur, mobile, tablette : une consommation multi-écrans, juin 2018.

Paris-Saint-Germain dans le cadre de la Ligue 1, et à 3 800 le nombre de flux pirates – dont 38 % sur Facebook – pour les cinq matchs les plus piratés de la Ligue des Champions ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN MENSUEL D'INTERNAUTES PIRATES PAR PROTOCOLE (EN MILLIERS)



Source : Médiamétrie, ALPA et CNC, La consommation illégale de vidéos en France. Ordinateur, mobile, tablette : une consommation multi-écrans, juin 2018.

Ainsi, même si la réponse graduée a récemment gagné en efficacité, notamment du fait de l'envoi d'une lettre de rappel faisant mention des œuvres téléchargées et de la transmission plus fréquente des dossiers au procureur de la République, celle-ci n'est pas à la hauteur des enjeux économiques actuels.

De fait, les pertes économiques liées au piratage, facilité par la forte pénétration du haut débit en France par rapport à d'autres pays, sont aujourd'hui massives. Une récente étude du cabinet ES évalue ainsi à **1,35 milliard d'euros les pertes liées à la consommation de contenus audiovisuels illicites en 2016** ⁽²⁾, dont 430 millions d'euros de manque à gagner fiscal et social pour l'État, 265 millions d'euros pour les auteurs, 265 millions d'euros pour les entreprises chargées du marketing et de la distribution et 330 millions d'euros pour les entreprises audiovisuelles. **Les pertes économiques liées au piratage sont ainsi du même ordre de grandeur que le chiffre d'affaires des exploitants de cinéma**, qui s'établissait à 1,5 milliard d'euros en 2015 ⁽³⁾. En 2017, ES constate un léger recul de ces pertes économiques en lien avec une légère diminution du piratage, estimant celles-ci à 1,18 milliard d'euros, dont 408 millions d'euros de manque à gagner pour les administrations publiques ⁽⁴⁾. Pour autant, le piratage entraînerait toujours, **pour Canal+, une perte estimée à 500 000 abonnés** ⁽⁵⁾.

(1) Contribution écrite de l'Association pour la protection des programmes sportifs.

(2) EY, Piratage en France. Estimation du manque à gagner lié à la consommation illégale de contenus audiovisuels, février 2017.

(3) INSEE, La projection cinématographique : une croissance tirée par les multiplexes, INSEE Première, n° 1677, novembre 2017.

(4) EY, Communiqué de presse du 28 juin 2018.

(5) Audition de M. Maxime Saada du 12 juillet 2018.

Dans le domaine du sport, les pertes économiques sont quant à elles estimées à 500 millions d'euros ⁽¹⁾.

Compte tenu des sanctions pécuniaires prononcées en 2017, au nombre de 88, et dont une seule a consisté en une amende d'au moins 2 000 euros, ces chiffres soulignent, s'il était besoin, **l'urgence de repenser l'action publique dans ce domaine** et de remédier rapidement à **l'inaction législative passée, qui a contribué à envoyer un signal très négatif aux consommateurs de biens culturels contrefaits**. En particulier, la suppression, en 2013, du décret d'application permettant la coupure de l'accès à internet de l'abonné coupable de négligence caractérisée ⁽²⁾, alors que cette sanction était l'une des dispositions les plus importantes de la loi HADOPI, a pu conduire à un moindre respect des règles applicables, la seule sanction possible étant dorénavant l'amende. De la même façon, sous le quinquennat précédent, les annonces gouvernementales récurrentes tendant à la suppression de la Haute autorité n'ont pu que contribuer à gêner son action.

B. REDONNER DU SENS À LA RÉPONSE GRADUÉE

La consommation illicite de biens culturels expose aujourd'hui leur auteur à plusieurs infractions pénales. Le **délit de contrefaçon**, prévu à l'article L. 335-3 du code de la propriété intellectuelle, sanctionne ainsi de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende toute « *reproduction, représentation ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'une œuvre de l'esprit en violation des droits de l'auteur* ».

Cette qualification pénale étant peu utilisée par les ayants droit, qui lui préfèrent souvent la voie civile et le recours au référé prévu à l'article L. 336-2 du même code ⁽³⁾, le législateur a souhaité, en 2009, leur offrir une nouvelle voie de droit plus adaptée aux cas de piratage individuel.

L'article L. 331-24 du code précité permet ainsi aux ayants droit, par le biais d'agents assermentés désignés par leurs organismes de gestion collective et de défense professionnelle, de **porter à la connaissance de la commission de protection des droits (CPD) de la HADOPI tout fait constitutif d'un**

(1) Contribution écrite de l'Association pour la protection des programmes sportifs.

(2) Décret n° 2013-596 du 8 juillet 2013 supprimant la peine contraventionnelle complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne et relatif aux modalités de transmission des informations prévue à l'article L. 331-21 du code de la propriété intellectuelle.

(3) L'article L. 336-2 du code de la propriété intellectuelle dispose qu'« En présence d'une atteinte à un droit d'auteur ou à un droit voisin occasionnée par le contenu d'un service de communication au public en ligne, le tribunal de grande instance, statuant le cas échéant en la forme des référés, peut ordonner à la demande des titulaires de droits sur les œuvres et objets protégés, de leurs ayants droit, des organismes de gestion collective régis par le titre II du livre III ou des organismes de défense professionnelle visés à l'article L. 331-1, toutes mesures propres à prévenir ou à faire cesser une telle atteinte à un droit d'auteur ou un droit voisin, à l'encontre de toute personne susceptible de contribuer à y remédier ».

manquement à l'obligation, pour les abonnés à internet, de veiller à ce que leur accès ne soit pas utilisé à des fins de contrefaçon ⁽¹⁾.

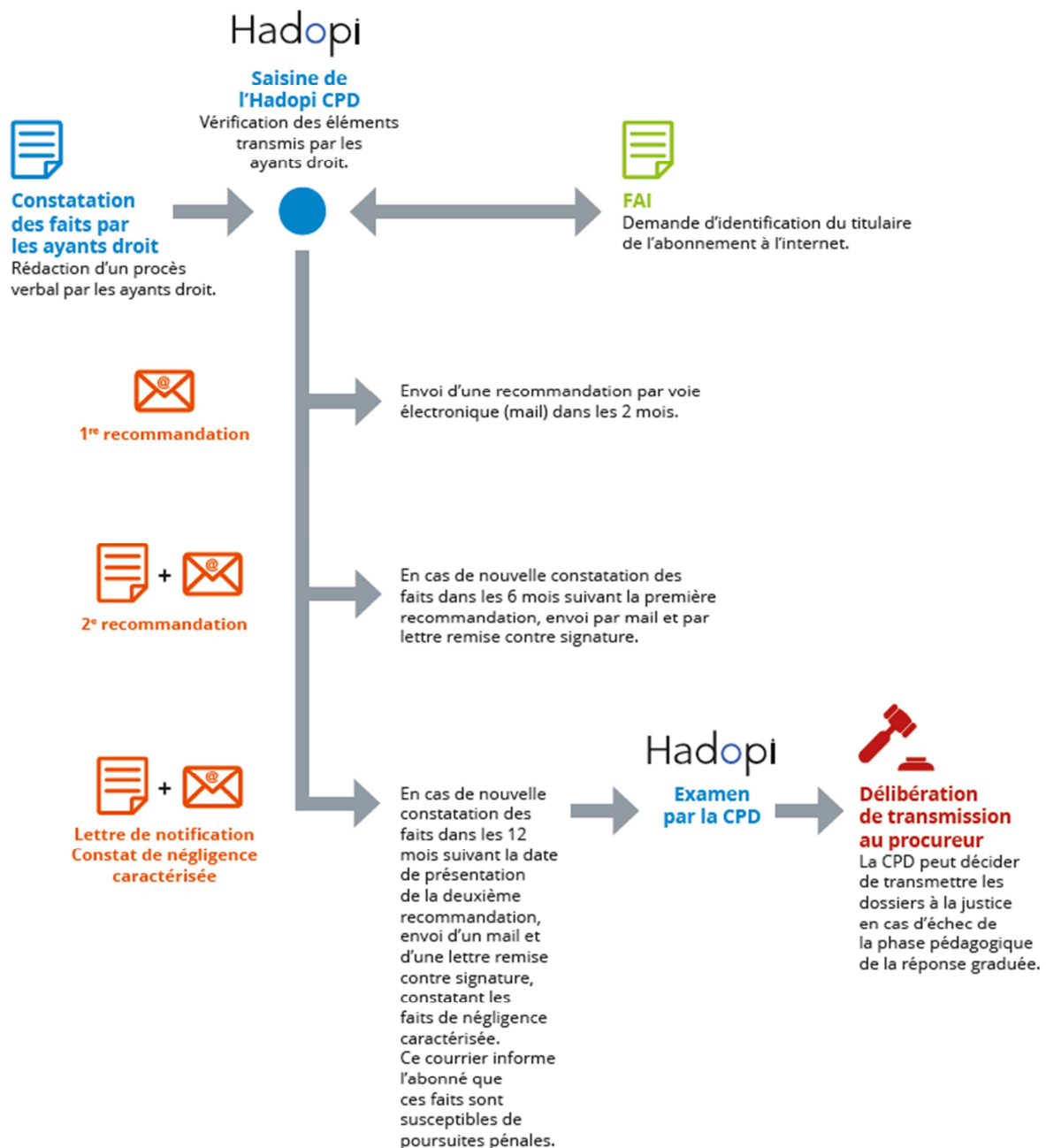
Les différents éléments nécessaires à la saisine de la CPD – à savoir, l'extrait du fichier contrefaisant, l'adresse IP ayant servi au téléchargement, la date et l'heure de ce dernier – font alors l'objet d'un **procès-verbal dressé par les ayants droit**. Les agents assermentés, de même que les membres de la CPD, peuvent obtenir auprès des fournisseurs d'accès à internet, en application de l'article L. 331-21 du code de la propriété intellectuelle, l'identité de l'abonné ainsi que ses coordonnées.

Une **première recommandation** lui est alors adressée par voie électronique, en précisant la date et l'heure du téléchargement illicite. Depuis 2015, en cas de réitération au cours des semaines suivantes, une lettre de rappel est envoyée à l'abonné, qui comporte également des éléments d'information sur le fonctionnement des logiciels de pair à pair. Si la CPD constate que l'abonné a à nouveau téléchargé des contenus de façon illicite dans les six mois qui suivent la première recommandation, une **deuxième recommandation** lui est alors adressée, cette fois par une lettre remise contre signature et par mail. En cas de nouvelle réitération dans les douze mois qui suivent cette deuxième recommandation, l'abonné reçoit, par mail et par lettre remise contre signature, un courrier constatant les faits de négligence caractérisée et l'informant que ces faits sont passibles de poursuites pénales.

À l'issue de la procédure de réponse graduée (cf. *infra*), qui se veut pédagogique, **la HADOPI peut transmettre à l'autorité judiciaire les éléments constitutifs de l'infraction de négligence caractérisée** prévue par l'article R. 335-5 du même code et punie d'une amende d'un montant maximal de 1 500 euros pour une personne physique.

(1) Article L. 336-3 du code de la propriété intellectuelle.

SCHEMA DE LA PROCEDURE DE REPONSE GRADUEE



Source : Rapport annuel 2016-2017 de la HADOPI, p. 29.

Afin de rendre plus efficace la procédure actuelle de réponse graduée, la HADOPI a confié, en août 2017, à M. Louis Dutheillet de Lamothe et à Mme Bethânia Gaschet, la mission d'étudier les différentes pistes d'évolution possibles en ce qui concerne la réponse, pédagogique ou répressive, apportée aux internautes consommant illicitement des biens culturels *via* le pair à pair.

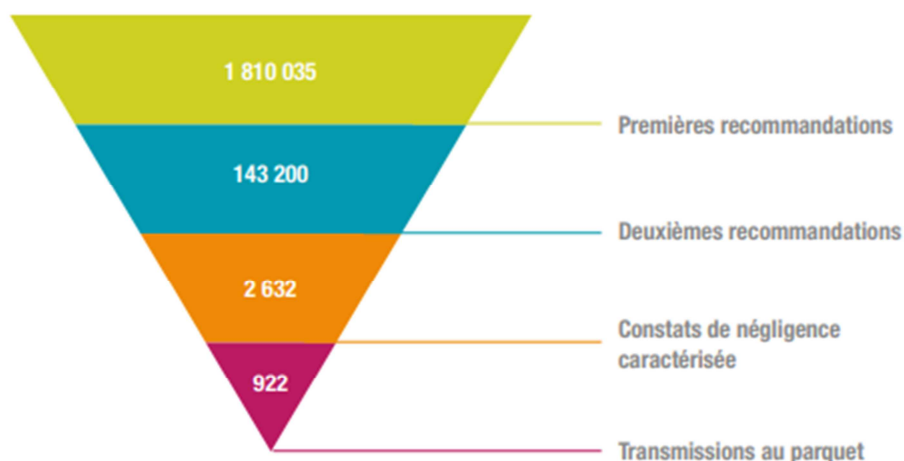
S'il n'apparaît pas souhaitable aux auteurs de l'étude de faire évoluer l'infraction actuelle de négligence caractérisée en instaurant, notamment, une présomption de culpabilité, il leur semble en revanche possible de mettre en œuvre **plusieurs améliorations marginales de la procédure de réponse graduée**, auxquelles la rapporteure ne peut que souscrire :

– **permettre à la HADOPI d’envoyer la première recommandation sur l’adresse électronique usuelle de l’abonné**, et non pas sur l’adresse électronique mise à disposition par son fournisseur d’accès à internet, généralement peu consultée ; cela nécessiterait une transmission de l’adresse usuelle par le FAI, s’il en a connaissance ;

– **faire figurer dans les recommandations adressées à l’abonné le titre de l’œuvre illégalement téléchargée**, afin qu’il puisse plus facilement identifier l’auteur du téléchargement illégal et sécuriser sa connexion.

Bien que relativement longue, on ne saurait faire l’économie de la première partie de la procédure : d’une part, parce qu’elle est, par essence, nécessaire à la caractérisation de l’infraction et, d’autre part, parce que son **caractère pédagogique conduit un certain nombre d’usagers à cesser de consommer des biens culturels de façon illicite** (cf. *infra*). Dès lors, la plus grande marge d’amélioration réside dans l’issue répressive de la procédure, qui fait aujourd’hui l’objet d’un mécontentement légitime de la part des ayants droit.

LES CHIFFRES CLÉS DE LA RÉPONSE GRADUÉE EN 2017



Source : Rapport d’activités 2016-2017 de la HADOPI.

En effet, cette contravention de la cinquième classe ne saurait, de façon compréhensible, constituer une priorité pour les parquets et les tribunaux, et ce d’autant plus qu’il s’agit d’une infraction complexe à caractériser. Il est dès lors souhaitable de **permettre à la HADOPI de répondre par elle-même aux manquements constatés**, afin de renforcer l’efficacité de la répression une fois établie l’infraction de négligence caractérisée, en la dotant d’un pouvoir de transaction pénale – qui nécessiterait l’homologation d’un juge –, en prévoyant une amende pénale forfaitaire ou en transformant l’actuelle sanction pénale en sanction administrative.

Les avis divergent sur la solution la plus adéquate à mettre en œuvre. **En ce qui concerne la création d’une sanction administrative en lieu et place d’une sanction pénale, il est fréquemment avancé que cela ferait obstacle à la possibilité, pour les agents assermentés des ayants droit, de collecter des**

données personnelles. En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 juin 2009 ⁽¹⁾, a estimé que *« l'autorisation donnée à des personnes privées de collecter les données permettant indirectement d'identifier les titulaires de l'accès à des services de communication au public en ligne conduit à la mise en œuvre, par ces personnes privées, d'un traitement de données à caractère personnel relatives à des infractions ; qu'une telle autorisation ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, avoir d'autres finalités que de permettre aux titulaires du droit d'auteur et de droits voisins d'exercer les recours juridictionnels dont dispose toute personne physique ou morale s'agissant des infractions dont elle a été victime »*. Cela laisse à penser que le juge constitutionnel censurerait une disposition permettant la constitution d'un fichier par des personnes privées dès lors qu'elle ne s'inscrirait pas dans une perspective judiciaire.

Le rapport précité considère toutefois qu'une autre lecture de la décision du Conseil constitutionnel est possible et qu'**il convient de ne pas « surestimer la contrainte constitutionnelle »** : les auteurs du rapport estiment ainsi que *« malgré les incertitudes sur ce que jugerait le Conseil constitutionnel, il ne (...) semble pas contraire à la Constitution de permettre aux ayants droit et aux organismes les défendant ou gérant leurs droits de recueillir les adresses IP contrefaisantes en vue d'une sanction administrative, à condition que celle-ci soit encadrée par des garanties appropriées (...) La proportionnalité de l'atteinte passe d'abord par la limitation de la collecte et la conservation des données à ce qui est nécessaire. S'agissant des garanties, l'autorité administrative devra notamment avoir les moyens de contrôler la véracité des données transmises et la fiabilité des systèmes utilisés, ainsi que des pouvoirs d'instruction lui permettant de compléter les éléments du dossier »* ⁽²⁾.

Il serait dès lors **envisageable, sous ces réserves, de créer une sanction administrative tout en continuant à permettre la collecte de données par les ayants droit**. D'autres principes constitutionnels, applicables aux sanctions administratives, devraient être respectés. Notamment, la nécessité de distinguer les fonctions de poursuite et d'instruction des pouvoirs de sanction imposerait de réorganiser assez profondément la HADOPI. Certains considèrent, néanmoins, qu'une telle sanction serait mal comprise de l'opinion publique, pour qui l'intervention du juge constituerait une garantie importante. Il convient d'indiquer, pour répondre à cette objection, que toutes les garanties existantes en matière pénale – respect des droits de la défense, nécessité et proportionnalité des peines, recours devant le juge, etc. – seraient nécessairement applicables et que, par ailleurs, la HADOPI ne pourrait prononcer aucune mesure privative de libertés.

Même si cette option est ouverte, certains militent plutôt en faveur du **maintien du caractère pénal de la sanction**, par le biais de l'introduction d'une

(1) Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009.

(2) L. Dutheillet de Lamothe et B. Gaschet, Étude juridique. La procédure de réponse graduée de la Hadopi, décembre 2017, p. 40.

amende forfaitaire ou d'une procédure de transaction pénale. L'amende forfaitaire, sur le modèle des contraventions routières, permettrait d'éteindre l'action publique par son paiement ; si elle a l'avantage de la simplicité, l'amende forfaitaire peut toutefois apparaître plus adaptée aux infractions dont la constatation est immédiate et dont l'imputabilité est quasi certaine, ce qui n'est pas le cas de l'infraction de négligence caractérisée.

La transaction pénale, qui serait proposée par la HADOPI puis homologuée par le procureur, sur le modèle du pouvoir de transaction reconnu au Défenseur des droits, constitue, pour les auteurs de l'étude précitée, une « voie médiane », en ce qu'elle permet de conserver le caractère pénal de la sanction et l'intervention *in fine* d'un juge judiciaire, tout en permettant à la HADOPI d'agir d'elle-même et de façon adaptée – l'amende prévue ne serait pas forfaitaire – à l'encontre des contrevenants. Cette dernière option, plus équilibrée, a la préférence de la rapporteure.

Proposition n° 1 : doter la HADOPI d'un pouvoir de transaction pénale dans le cadre de la procédure de réponse graduée.
--

La question de l'**extension de la réponse graduée aux nouveaux usages de la piraterie audiovisuelle**, la lecture en ligne et le téléchargement direct, se pose de façon récurrente depuis la création de cette procédure.

À l'heure actuelle, la HADOPI n'est saisie que de faits de téléchargement vers un logiciel de pair à pair : les agents assermentés téléchargent ainsi les contenus illicites pour accéder à l'adresse IP à partir de laquelle le fichier a été mis à disposition. Même si la procédure de réponse graduée n'est pas limitée par la loi à ce cas de figure, certains considèrent ⁽¹⁾ qu'elle n'est pas appropriée aux cas où un internaute nourrit volontairement un site de *streaming* ou de téléchargement direct, puisque, dans le cas du pair à pair, la mise à disposition relève moins de la volonté de l'utilisateur que du fonctionnement même de ces outils. Dès lors, dans de tels cas de figure, seul le délit de contrefaçon semble devoir être appliqué à de tels comportements, même si sa poursuite apparaît, dans les faits, complexe, notamment en raison de la difficulté à identifier son auteur.

De la même façon, la réponse graduée se prête mal aux cas de lecture en ligne ou de téléchargement direct depuis des sites abritant des contenus illicites, même si sa vertu pédagogique trouverait mieux à s'appliquer. En effet, elle nécessiterait la création d'une nouvelle infraction dont les preuves seraient difficiles à obtenir, sauf à exercer une surveillance généralisée des réseaux qui serait peu compatible avec les libertés individuelles. La question de l'intention coupable de l'auteur du visionnage ou du téléchargement illicite serait également difficile à établir, celui-ci pouvant se retrancher derrière son ignorance du caractère illicite de la mise à disposition initiale.

(1) M. Imbert-Quaretta, Rapport sur les moyens de lutte contre le *streaming* et le téléchargement direct illicites, 2013, p. 35.

Le rapport précité de Mme Mireille Imbert-Quaretta proposait ainsi, au-delà de campagnes de sensibilisation, de se limiter à la **mention, dans les recommandations adressées aux utilisateurs de réseaux pair à pair, de l'existence d'autres formes de consommation portant atteinte aux droits d'auteur** ⁽¹⁾, proposition à laquelle la rapporteure ne peut qu'être favorable. Dans ce contexte, les risques associés à de telles pratiques – sécurité informatique, risque d'escroquerie ou de vol de données, exposition à des images pornographiques ou violentes, etc. – pourraient également être soulignés.

Proposition n° 2 : sensibiliser les personnes faisant l'objet d'une procédure de réponse graduée aux autres formes de consommation portant atteinte aux droits d'auteurs et aux risques associés.

Au-delà, la conduite d'une **action pédagogique de grande ampleur** apparaît nécessaire. Si le code de l'éducation prévoit d'ores et déjà une sensibilisation au respect de la propriété intellectuelle, dans le cadre de la formation des élèves à l'utilisation des outils et ressources numériques ⁽²⁾, il paraît souhaitable, eu égard au taux de pratiques illicites de jeunes, de systématiser cette formation. Des **campagnes d'information** – télévisées, radiophoniques ou en affichage – seraient, dans ce domaine, mieux à même d'assurer l'information du grand public que les messages de prévention disponibles sur les vidéos physiques, là où, par définition, la consommation est légale... Enfin, **dans le cadre d'une coopération renforcée avec les acteurs d'internet, qu'il s'agisse des réseaux sociaux, des plateformes de diffusion en direct, des moteurs de recherche et des fournisseurs d'accès, la réalisation de telles campagnes d'information devrait faire partie des obligations à leurs charges** (cf. *infra*). Elles démontreraient ainsi leur bonne foi vis-à-vis du respect de la création et des droits des créateurs.

Proposition n° 3 : conduire régulièrement une action pédagogique d'ampleur nationale sur les pratiques illicites de consommation de biens culturels dématérialisés, avec une obligation de coopération des acteurs numériques.

C. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE LES SITES MASSIVEMENT CONTREFAISANTS

Il est aujourd'hui absolument indispensable de **renforcer l'efficacité de l'action civile introduite par les ayants droit**. Celle-ci s'apparente trop souvent au tonneau des Danaïdes, des sites de contournement réapparaissant dès la fermeture, le blocage ou le déréférencement de sites pirates ordonné par le juge, à l'issue d'une procédure déjà longue.

Pour être efficace, la HADOPI doit être dotée de certains pouvoirs à l'égard des sites proposant principalement des contenus contrefaits. En particulier,

(1) M. Imbert-Quaretta, op.cit., p. 37.

(2) Article L. 312-9 du code de l'éducation.

la HADOPI a plaidé, devant la mission d'information, pour se voir confier un **pouvoir de caractérisation des sites massivement contrefaisants** : comme l'a indiqué son président, M. Denis Rapone, *« l'expertise acquise par l'Autorité, notamment à travers sa mission d'observation des usages licites et illicites, et son statut d'autorité indépendante pourraient être utilement mises au service de la définition en toute impartialité et objectivité de standards et de critères permettant de donner une indication incontestable sur la légalité des sites proposant des contenus culturels et a fortiori audiovisuels. »*

Proposition n° 4 : doter la HADOPI d'un pouvoir de caractérisation des sites massivement contrefaisants.

Une telle compétence présenterait plusieurs avantages. Elle permettrait, d'une part, de **donner une assise plus solide aux actions visant à assécher le financement de ces sites**. Dans ce domaine, il importe de souligner que la vigilance des annonceurs et de leur autorité de régulation professionnelle, l'ARPP⁽¹⁾, a permis des avancées notables. Les ayants droit ont ainsi signé une charte⁽²⁾ avec les annonceurs et les intermédiaires de paiement, dont les résultats sont tout à fait tangibles : il y aurait désormais, sur les sites massivement contrefaisants, moins de 5 % de publicités pour des marques notoires, tandis que les moyens de paiement classiques ont disparu de ces sites, remplacés par des modes moins rassurants pour l'internaute⁽³⁾. Au-delà de la nécessité de reconnaître de façon plus formelle le rôle de l'autorégulation professionnelle, la HADOPI pourrait sécuriser ce type d'accords et favoriser leur extension à d'autres acteurs, comme les intermédiaires techniques. D'autre part, **l'établissement d'une liste noire des sites pirates faciliterait l'action en justice conduite par les ayants droit et le travail de caractérisation du juge**, qui s'opère aujourd'hui à partir d'un faisceau d'indices : taux de liens conduisant à des contenus contrefaisants, modalités d'accès aux sites, caractère lucratif de l'activité, anonymisation du site, revendication de leur illicéité, etc. Le juge saisi par les ayants droit pourrait alors s'appuyer sur le travail réalisé en toute indépendance par la HADOPI pour évaluer à son tour le caractère massivement contrefaisant d'un site.

Par ailleurs, pour répondre à une revendication ancienne des ayants droit, la HADOPI pourrait user de cette compétence nouvelle **pour assurer, par leur identification, l'application des décisions de justice aux sites miroirs ou de contournement**, qui assurent une réplique ou une redirection vers des sites dont la fermeture, le blocage ou le déréférencement a été prononcé. Ainsi, à la demande d'une des parties à la procédure, la HADOPI pourrait être amenée à émettre un avis permettant de caractériser le site miroir ou de contournement et susceptible d'être pris en compte par le juge.

(1) Autorité de régulation professionnelle de la publicité.

(2) Charte des bonnes pratiques dans la publicité en ligne pour le respect du droit d'auteur et des droits voisins, signée le 23 mars 2015.

(3) Audition de M. Denis Rapone, président de la HADOPI, du 5 avril 2018.

Enfin, il apparaît nécessaire de consacrer, dans la loi, une évolution jurisprudentielle récente par laquelle les ayants droit ont obtenu du juge des référés qu'il ordonne, en urgence, l'actualisation des décisions émanant de juge du fond concernant les sites miroirs ou de contournement ⁽¹⁾.

Proposition n° 5 : consacrer, dans la loi, l'intervention du juge des référés aux fins d'actualisation des décisions de justice à l'égard des sites miroirs ou de contournement.

Plusieurs pays étrangers ont d'ores et déjà avancé dans cette voie. Au Royaume-Uni, il est désormais courant que les décisions de justice permettent aux fournisseurs d'accès à internet et aux ayants droit de s'accorder pour actualiser seuls les décisions de blocage à l'égard de sites miroirs. Au Danemark également, un accord a été signé en 2014 pour accroître l'efficacité des décisions judiciaires : lorsqu'un juge ordonne à un fournisseur d'accès à internet de bloquer un site, tous les autres fournisseurs doivent en faire autant sous sept jours et à leurs frais ; par ailleurs, si les ayants droit apportent des preuves suffisantes, les sites miroir peuvent être bloqués par les fournisseurs d'accès à internet sans nouvelle intervention du juge.

Confier un pouvoir de mise à jour des décisions de justice à la HADOPI n'aurait rien d'innovant, puisque le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) est par exemple doté d'un pouvoir de ce type : lorsqu'un site de jeux en ligne a été rendu inaccessible, en référé, par le président du tribunal de grande instance de Paris, le président de l'ARJEL peut, sur requête cette fois, lui demander de prendre la même mesure à l'égard du service qui demeurerait accessible à partir d'une autre adresse ⁽²⁾.

Bien sûr, la voie de la co-régulation et la coopération volontaire entre les ayants droit et les intermédiaires techniques (fournisseurs d'accès à internet et moteurs de recherche) devrait être privilégiée – le code de la propriété intellectuelle pourrait être complété afin de permettre l'aménagement contractuel des modalités d'actualisation de la décision de justice –, mais **l'intervention de la HADOPI auprès du juge pourrait constituer un ultime recours pour faciliter l'actualisation des décisions de justice**, notamment pour les petits ayants droit qui n'auraient pas nécessairement l'envergure nécessaire pour ester en justice, sans que cette possibilité porte atteinte aux actions en justice introduites de façon indépendante par d'autres ayants droit.

Proposition n° 6 : permettre au président de la HADOPI de requérir du président du tribunal de grande instance de Paris qu'il actualise les décisions de justice s'agissant des sites miroirs ou de contournement.

(1) TGI de Paris, 13 juillet 2018.

(2) Article 61 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Par ailleurs, il apparaît que l'administration de la justice pourrait être, dans ce domaine, améliorée. En effet, les audiences sont souvent fixées à des dates lointaines, délais qui entravent toute action efficace en matière de lutte contre la contrefaçon. Certains souhaitent ainsi que quelques audiences chaque mois soient dédiées à ces procédures particulières, ce à quoi la rapporteure ne peut qu'être favorable, bien que cela suppose nécessairement de renforcer les moyens dont dispose, en l'occurrence, le TGI de Paris.

Enfin, il apparaît essentiel de prévoir des **dispositifs spécifiques en ce qui concerne le *live streaming*, notamment s'agissant des retransmissions sportives**. En effet, dans ce domaine, **l'intervention doit être quasi immédiate, le dommage étant entièrement consommé à la fin de la retransmission**. Si l'accès aux pages de sites assurant la retransmission illégale des manifestations sportives n'est pas rendu impossible dans les trente minutes qui suivent le début de ladite manifestation, l'action des ayant droits est privée de toute efficacité.

Le législateur est intervenu, en 2017 ⁽¹⁾, pour tenter de rassembler les acteurs – organisations sportives, diffuseurs, fournisseurs d'accès à internet, opérateurs de plateforme en ligne, etc. – autour de cette nécessité. Une association a été formée, dès janvier 2018, dans le but de mettre en application l'article 24 de la loi du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport. Toutefois, force est de constater, plusieurs mois après, que les négociations n'ont pu aboutir, notamment en raison de la réticence des fournisseurs d'accès à internet.

Eu égard aux **conséquences du développement de cette nouvelle forme de piraterie, tant sur le financement de la création**, du fait de la baisse potentielle des recettes des diffuseurs ayant acquis les droits de ces retransmissions, que sur celui du sport amateur ⁽²⁾, il apparaît urgent de prendre acte de l'échec de l'auto-régulation et de décider, dans ce domaine, de mesures plus fermes.

Le dispositif envisagé devra répondre à plusieurs exigences. En premier lieu, **la décision devra être prise très rapidement et être immédiatement exécutoire** pour avoir la moindre efficacité. Elle pourrait être confiée soit à un magistrat, soit à une autorité indépendante, agissant à titre conservatoire et pour une **durée limitée dans le temps** – il n'est nul besoin de bloquer ces sites ou liens plus de quelques heures après la diffusion d'un match –, afin d'assurer la plus grande préservation possible des droits et libertés. Enfin, dans le cas où un tel pouvoir serait confié à une autorité indépendante, agissant à la demande des titulaires des droits ou de sa propre initiative, le recours contre sa décision ne saurait être suspensif, sauf à priver la mesure de toute efficacité. La sanction à proprement parler de la violation des droits n'interviendrait que dans un second temps, dans le cadre d'une procédure distincte initiée par les ayants droit, de sorte

(1) Loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

(2) Le sport professionnel finance aujourd'hui le sport amateur par le biais de la taxe sur les droits télévisés.

que le dispositif ainsi envisagé ne serait qu'une mesure préventive destinée à éviter la survenance du dommage.

Proposition n° 7 : créer un dispositif spécifique permettant de bloquer temporairement, dans des délais extrêmement brefs, l'accès aux pages de sites diffusant sans autorisation des contenus en *live streaming*.

D. ASSURER UN PLUS HAUT DEGRÉ DE COOPÉRATION DES ACTEURS D'INTERNET

Il convient, toutefois, de garder à l'esprit que **le partage de contenus illicites peut également s'opérer sur des plateformes ou des réseaux sociaux dont ce n'est pas l'objet principal**. Bien que leur statut d'hébergeur les préserve de toute obligation de contrôler la licéité des contenus partagés par leurs utilisateurs – dans le domaine du droit d'auteur, une telle mission serait difficilement réalisable sauf à accéder aux contrats –, ces acteurs ne sauraient être perçus comme irresponsables, ni au plan moral, puisque ces contenus illicites génèrent généralement des ressources, ni au plan juridique, puisqu'ils sont tenus de retirer promptement tout contenu illicite qui leur aurait été notifié ⁽¹⁾.

Certains d'entre eux ont mis en œuvre des mesures qui, sans remettre en cause leur statut, visent à **aider les ayants droit à faire respecter leurs droits**. YouTube, la plateforme de partage de vidéos de Google, propose ainsi depuis huit ans aux ayants droit de recourir à leur outil de reconnaissance de contenus *Content ID*. L'ayant droit peut ainsi s'attribuer les droits d'un contenu et se voir signalés, grâce à l'algorithme, les contenus répondant à la même empreinte. Si ceux-ci se révèlent illicites, deux options s'offrent alors à lui : la monétisation du contenu par le biais de la publicité – l'ayant droit récupère alors 50 % des revenus générés – ou le blocage du contenu sur YouTube.

YouTube a également signé des accords avec quatre sociétés de gestion collective afin de leur reverser les droits afférents, ainsi qu'avec l'industrie musicale. Un accord a également été signé avec l'Association de lutte contre la piraterie audiovisuelle (ALPA) en 2017 afin de permettre aux sociétés d'auteur de mieux protéger les contenus des ayants droit, en recourant plus massivement à l'algorithme de reconnaissance de contenus, et de remédier au déficit qui existait jusqu'alors en France en matière de notifications de contenus violant les droits d'auteur.

Si Dailymotion dispose peu ou prou de solutions analogues – accords en passe d'être conclus avec les sociétés d'auteur, outils de reconnaissance ⁽²⁾, monétisation possible des contenus –, la plateforme qui appartient désormais au groupe Vivendi a opté pour une solution plus radicale pour ne pas encourager ses utilisateurs à déposer de contenus piratés : **en ne permettant pas la monétisation des contenus issus d'amateurs, Dailymotion assure ainsi, de facto,**

(1) Article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

(2) La technologie « Signature », développée par l'Institut national de l'audiovisuel, est utilisée depuis janvier 2008.

l'assèchement des ressources potentielles des pirates. La rapporteure ne peut que saluer une telle initiative qui, si elle fait sens eu égard aux autres activités du groupe Vivendi, n'en conduit pas moins à minorer les recettes potentielles de la plateforme elle-même. Par ailleurs, contrairement à la plateforme YouTube, les outils développés par Dailymotion assurent une meilleure prévention du piratage, puisqu'ils permettent de **bloquer les contenus illicites identifiés comme tels dès leur téléchargement vers la plateforme, avant toute mise en ligne.**

Ces actions louables pourraient rapidement être renforcées si un cadre juridique approprié était posé par la nouvelle directive sur les droits d'auteur.

En effet, la **révision de la directive sur le droit d'auteur, entamée en 2016, pourrait conduire à améliorer la coopération des acteurs d'internet et faire évoluer les compétences de la HADOPI** dans ce domaine, bien que les dispositions récemment adoptées soient moins ambitieuses, à certains égards, que celles proposées par la Commission européenne. Notamment, le recours exprès à des outils de reconnaissance, qui aurait dû figurer dans les accords conclus entre ces derniers sous l'égide d'un tiers de confiance, a été supprimé du texte de la directive, au profit d'une mise en garde contre le blocage automatique des contenus. Si la rapporteure est sensible au fait que cette nouvelle rédaction prévienne toute velléité de sur-blocage de la part des hébergeurs, elle est néanmoins susceptible de mettre à mal les accords existants, dont le suivi de l'application aurait pu, par ce texte, être confié à la HADOPI, et ne pas dépendre uniquement de la bonne volonté de la plateforme.

La proposition de la Commission européenne relative aux plateformes

« Article 13

« Utilisation de contenus protégés par des prestataires de services de la société de l'information qui stockent et donnent accès à un grand nombre d'œuvres et d'autres objets protégés chargés par leurs utilisateurs

« 1. Les prestataires de services de la société de l'information qui stockent un grand nombre d'œuvres ou d'autres objets protégés chargés par leurs utilisateurs et qui donnent accès à ces œuvres et autres objets prennent, en coopération avec les titulaires de droits, des mesures destinées à assurer le bon fonctionnement des accords conclus avec les titulaires de droits en ce qui concerne l'utilisation de leurs œuvres ou autres objets protégés ou destinées à empêcher la mise à disposition, par leurs services, d'œuvres ou d'autres objets protégés identifiés par les titulaires de droits en coopération avec les prestataires de services. Ces mesures, telles que le recours à des techniques efficaces de reconnaissance des contenus, doivent être appropriées et proportionnées. Les prestataires de services fournissent aux titulaires de droits des informations suffisantes sur le fonctionnement et la mise en place des mesures, ainsi que, s'il y a lieu, des comptes rendus réguliers sur la reconnaissance et l'utilisation des œuvres et autres objets protégés.

« 2. Les États membres veillent à ce que les prestataires de services visés au paragraphe 1 mettent en place des dispositifs de plainte et de recours à l'intention des utilisateurs pour les litiges relatifs à l'application des mesures visées au paragraphe 1.

« 3. Les États membres favorisent, lorsque c'est utile, la coopération entre les prestataires de services de la société de l'information et les titulaires de droits, grâce à des dialogues entre parties intéressées, afin de définir de bonnes pratiques, telles que les techniques appropriées et proportionnées de reconnaissance des contenus, compte tenu, notamment, de la nature des services, de la disponibilité des outils techniques et de leur efficacité au vu des évolutions technologiques. »

Source : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique, 14 septembre 2016.

Si la **mise en œuvre de mesures visant à empêcher la contrefaçon** ne fait plus expressément partie des obligations à la charge des prestataires de services de partage de contenus en ligne, elle aurait pourtant permis *« de mettre plus aisément en évidence le comportement récalcitrant de sites contrefaisants qui invoqueraient de manière fallacieuse le statut d'hébergeur. Leur refus de conclure de tels accords pourrait ainsi devenir un élément à charge permettant d'orienter les actions à leur encontre »*⁽¹⁾. Le législateur français devra donc intervenir pour assurer un niveau de coopération suffisant entre les prestataires de services et les ayants droit, en dépit des moindres avancées permises par la nouvelle version de la directive.

Notamment, des actions complémentaires à celles prévues par la directive pourraient être entreprises dans le cadre des bonnes pratiques établies par les acteurs en présence. En particulier, en ce qui concerne les hébergeurs de contenus, **un signalement particulier pourrait être réservé aux contenus déposés en**

(1) HADOPI, Rapport de veille internationale. Analyse des différents modèles étrangers de lutte contre la contrefaçon en matière de droits d'auteur et de droits voisins sur internet, juillet 2017, p. 11.

toute légalité sur la plateforme, par exemple par des chaînes officielles ou des comptes vérifiés. *A contrario*, lorsqu'un tel signalement n'existe pas, l'utilisateur saura que la licéité du dépôt de la vidéo en question n'est pas garantie. Ce type de labellisation, qui est déjà mise en œuvre par la HADOPI pour référencer les offres légales respectueuses du droit d'auteur, pourrait dès lors avoir un effet pédagogique majeur sur les utilisateurs de ces plateformes et sur la monétisation des contenus publiés.

Par ailleurs, le référencement opéré par la HADOPI sur son propre site internet pourrait gagner en visibilité si les moteurs de recherche, par exemple, faisait figurer ce label dans leurs résultats de recherche. Il est en effet peu probable que les utilisateurs prennent la peine de vérifier, sur le site de la HADOPI, si le site qu'ils consultent enfreint ou non la loi.

Proposition n° 8 : assurer une meilleure coopération des acteurs d'internet pour permettre aux ayants droit de contrôler les contenus hébergés et labelliser de façon visible les contenus et les sites respectueux du droit d'auteur.

Dans le domaine voisin qui est celui de la contrebande de billets d'entrée pour des manifestations culturelles ou sportives, la coopération des hébergeurs et des fournisseurs d'accès à internet appelle également à être notablement renforcée. En effet, un certain nombre de sites, comme Viagogo.fr, proposent, dans la plus parfaite illégalité, des billets à la vente. En effet, en application de l'article 313-6-2 du code pénal, la vente de billets est soumise, sous peine de sanction, à l'autorisation du producteur ou du détenteur des droits d'exploitation de la manifestation culturelle ou sportive en question. Contrairement à d'autres pays, il n'existe pas, en France, de second marché.

Au-delà de la vente illégale, ces pratiques sont également généralement constitutives d'une forme d'escroquerie. En effet, dans la plupart des cas, le billet ainsi acquis ne permet pas l'entrée effective dans la salle, ayant été vendu plusieurs fois ; dans d'autre cas, le billet est valide, mais le spectateur a payé un prix bien supérieur à celui auquel il a été légalement vendu.

Des actions judiciaires sont menées depuis plusieurs années déjà par les représentants des organisateurs de manifestations culturelles, qui conduisent les sites en question à retirer les billets illégalement mis à la vente. Mais ce type d'action, de courte durée, ne permet pas d'endiguer le phénomène. Aussi la coopération des moteurs de recherche comme des fournisseurs d'accès à internet apparaît-elle nécessaire pour assurer une application plus efficace de l'interdiction posée par le code pénal. Notamment, des acteurs comme Google permettent à ces sites d'accéder à leur service promotionnel, se rendant ainsi indirectement coupable, au plan éthique, de leurs pratiques illicites. En dépit de décisions judiciaires nombreuses condamnant ces sites, Google se refuse aujourd'hui, en l'absence d'une injonction judiciaire, à limiter leur visibilité.

Il apparaît donc souhaitable que le régulateur puisse se saisir de cette question et entreprendre, comme dans le domaine du piratage, de caractériser les sites se livrant de façon habituelle à la contrebande de billets d'entrées à des manifestations culturelles et sportives. Si le sujet est connexe, les mécanismes sont assez semblables, notamment à l'égard des hébergeurs et prestataires techniques, et justifient qu'une autorité indépendante puisse intervenir dans ce domaine. Plus encore que dans le domaine du piratage, une action pédagogique à l'égard des spectateurs est impérative, ceux-ci étant souvent les premières victimes de ces pratiques illicites dont ils ignorent tout.

E. FUSIONNER LA HADOPI AVEC LE CSA POUR UNE RÉGULATION UNIQUE DES CONTENUS

Il est apparu, au cours des auditions conduites par la mission, qu'il y aurait **une certaine pertinence à disposer d'une autorité unique dédiée à la régulation des contenus audiovisuels, quel que soit le média employé pour leur diffusion**. Alors que le législateur s'apprête à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de réguler certains contenus d'information véhiculés par les plateformes ⁽¹⁾, la rapporteure estime qu'un rapprochement entre la HADOPI et le CSA permettrait de donner plus de légitimité et de moyens – grâce aux économies dégagées par la mutualisation des fonctions support des deux autorités – à la lutte contre le piratage.

En tout état de cause, les économies possiblement réalisées par le biais de la création d'une nouvelle autorité en lieu et place de la HADOPI et du CSA devraient être utilement réinvesties pour accroître les moyens humains et financiers nécessaires à l'accomplissement des nouvelles missions confiées au nouveau régulateur, par exemple en ce qui concerne le dispositif relatif au *streaming* en direct.

Bien sûr, **les deux autorités ne sont pas, en l'état actuel de leurs organisations respectives, solubles l'une dans l'autre**, notamment eu égard aux modes de nomination de leurs membres, qui diffèrent assez notablement. Si des entités juridictionnelles concourent à la nomination des membres de la HADOPI - Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes –, les membres du CSA sont tous nommés par des autorités politiques. Sans préjuger du choix qui devrait être fait dans ce domaine, on ne peut que constater les divergences existantes.

La possible fusion de ces deux autorités appellera donc nécessairement une réflexion plus globale sur le fonctionnement et les missions de la structure qui aurait vocation à les réunir. Le fonctionnement de ces autorités a toutefois certaines caractéristiques communes : un collège comprenant un nombre réduit de membres – sept pour le CSA, neuf pour la HADOPI –, répondant à certaines obligations visant à garantir leur indépendance, présidé par un membre nommé par

(1) Propositions de loi organique et ordinaire relatives à la manipulation de l'information.

une autorité spécifique – le président de la République pour l'un, le vice-président du Conseil d'État pour l'autre –, puis des formations spécialisées – groupes de travail pour le CSA, commission des droits pour la HADOPI – destinées à traiter de sujets particuliers.

Quant aux missions, les sujets communs aux deux univers, audiovisuel et numérique, ne manquent pas : contenus haineux, protection des publics, régulation de la publicité, dignité humaine, protection des droits d'auteur, coopération entre les acteurs sont autant de sujets que la nouvelle autorité pourra traiter d'une seule voix.

Proposition n° 9 : fusionner la HADOPI avec le CSA pour créer une autorité unique de régulation des contenus audiovisuels.

Cette **nouvelle autorité pourrait également être dotée de nouveaux pouvoirs de médiation** par rapport aux entités actuelles. En effet, plusieurs conflits ont émaillé l'année passée qui appellent une plus grande capacité d'intervention du régulateur en matière de « bons offices ». Qu'il s'agisse du conflit ayant opposé les ayants droit au groupe Canal+, qui a souhaité renégocier les modalités de rémunération de ces derniers, de celui qui a conduit à la suspension temporaire du signal de TF1 en raison de désaccords commerciaux, ou bien encore de celui qui a opposé M6 à Molotov, il est clair qu'ils auraient pu être réglés plus rapidement par le biais d'une médiation efficace du régulateur que par la voie judiciaire.

Proposition n° 10 : confier des pouvoirs de médiation au futur régulateur des contenus audiovisuels.

Au-delà, il a lieu de s'interroger sur le **rôle que le Parlement pourrait jouer vis-à-vis de cette autorité indépendante renouvelée**. S'il importe de conserver un droit de regard au Parlement au moment de la nomination de ses membres, il serait également opportun de renforcer le contrôle de l'action de ladite autorité une fois en activité. L'audition annuelle de son président par la commission des Affaires culturelles est indispensable, mais elle pourrait être plus utile si elle était accompagnée d'une évaluation réelle de son bilan. Une telle mission pourrait notamment être confiée au député chargé du suivi de cette autorité, pratique introduite par notre Commission sous cette législature.

Proposition n° 11 : évaluer annuellement l'action du régulateur dans le cadre des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement.

II. SÉCURISER LE FINANCEMENT DE LA CRÉATION FRANÇAISE EN LIBÉRANT LA CROISSANCE DES ACTEURS DE L'AUDIOVISUEL

Le financement de la création française, aussi bien dans le domaine cinématographique qu'audiovisuel, repose aujourd'hui en large partie sur la santé économique et financière des éditeurs, tant par le biais des obligations d'investissement auxquelles ils sont soumis que par celui des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Or, leurs recettes, notamment publicitaires, tendent aujourd'hui à s'étioler, ce qui a un impact indirect sur le financement de la création française. La situation particulière du groupe Canal+, financeur majeur du cinéma, comme celle de France Télévisions, qui fait l'objet d'importantes réformes, inquiètent à juste titre les créateurs. Il est dès lors indispensable d'aménager certains aspects de la régulation et de la réglementation actuelles, devenus inutiles ou obsolètes, et qui entravent leur croissance potentielle.

Au-delà, il apparaît nécessaire de faire participer les nouveaux entrants du jeu audiovisuel au financement de la création. En effet, certains acteurs bientôt incontournables du paysage audiovisuel, comme Netflix ou Amazon aujourd'hui, ne connaissent ni ces entraves réglementaires, ni ces obligations de financement, une telle asymétrie appelant nécessairement une action résolue du législateur.

A. EXPLOITER LE GISEMENT DE CROISSANCE QUE REPRÉSENTE LA PUBLICITÉ

La publicité à la télévision fait l'objet d'un encadrement relativement fort, qui contraste avec la liberté dont bénéficie la publicité digitale. Si différents secteurs économiques ont bénéficié d'un allègement récent de la réglementation, comme l'édition ou la distribution, tel n'est pas le cas du cinéma, qui fait encore l'objet d'une interdiction de recourir à la publicité télévisée, dont les fondements intellectuels sont pourtant remis en cause par l'univers numérique. La question se pose également d'autoriser la publicité adressée, afin de permettre aux éditeurs de jouer à armes égales avec les acteurs numériques.

1. Un marché publicitaire atone qui mine les recettes des éditeurs

De nombreuses personnes entendues par la mission ont estimé que la faiblesse relative des investissements publicitaires en France était directement liée à une réglementation trop restrictive dans ce domaine. En particulier, le décret du 27 mars 1992 ⁽¹⁾, qui régit la publicité, le téléachat et le parrainage, aussi bien sur les services utilisant des fréquences hertziennes que sur ceux qui utilisent d'autres

(1) Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

réseaux, **encadre notamment la publicité télévisée dans le secteur du cinéma, de l'édition littéraire ou de la distribution.** Si cette réglementation poursuivait des objectifs louables au début des années 1990, elle appelle aujourd'hui une réflexion sur ses justifications intellectuelles.

En effet, les interdictions relatives au cinéma et à l'édition avaient pour but principal de soutenir la diversité de la production de secteurs jugés fragiles. Il s'agissait alors de **protéger le cinéma français de son concurrent américain, dont les budgets publicitaires auraient nécessairement conduit à une plus grande visibilité et, donc, à un plus grand succès de ces œuvres en salles par rapport aux films français** ⁽¹⁾, et de limiter l'accès des grandes maisons d'édition à la publicité télévisée pour assurer, comparativement, une meilleure exposition aux œuvres qui, autrement, demeureraient inconnues des lecteurs. Quant au secteur de la distribution, le dispositif avait principalement pour but de protéger la radio et la presse écrite, qui dépendaient fortement des publicités commandées par la grande distribution.

Une première phase d'allégement des règles en matière publicitaire a eu lieu en 2004, dans le but d'assurer la viabilité des chaînes de la TNT dont l'apparition risquait d'entraîner une nouvelle répartition des revenus publicitaires, ainsi qu'une baisse de leur montant par chaîne. Alors que les publicités télévisées pour la distribution étaient totalement interdites depuis 1992, l'interdiction fut restreinte à partir du 1^{er} janvier 2004, sous l'influence du droit européen, aux opérations promotionnelles ⁽²⁾. Le secteur de la presse fut également ouvert à la publicité, tandis que l'interdiction qui portait sur l'édition littéraire cessa de s'appliquer aux services de télévision diffusés exclusivement par câble ou par satellite.

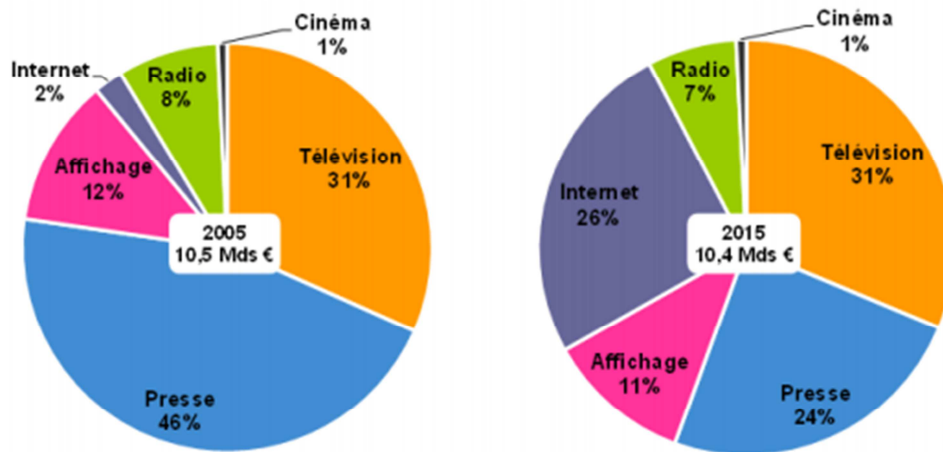
Pour autant, **les chaînes de télévision, notamment gratuites, demandent la levée des interdictions restantes, qui leur assurerait des annonceurs supplémentaires dans un marché de la publicité télévisée en stagnation.** En effet, si la télévision se maintient comme un acteur incontournable pour les annonceurs, la publicité digitale progresse très rapidement et capte désormais 59 % des annonceurs ⁽³⁾. Le poids de cette dernière au sein du marché publicitaire est passé de 2 % en 2005 à 26 % en 2015, une telle évolution s'étant principalement faite au détriment de la presse écrite.

(1) Il convient de noter que si les chaînes de cinéma ne peuvent diffuser de messages publicitaires, elles bénéficient néanmoins, en application de l'article 15-1 du décret précité, introduit en 2001, d'une dérogation en ce qui concerne le secteur du cinéma.

(2) Définies comme « toute offre de produits ou de prestations de services faite aux consommateurs ou toute organisation d'événement qui présente un caractère occasionnel ou saisonnier, résultant notamment de la durée de l'offre, des prix et des conditions de vente annoncés, de l'importance du stock mis en vente, de la nature, de l'origine ou des qualités particulières des produits ou services ou des produits ou prestations accessoires offerts ».

(3) IREP, France Pub et Kantar Media, « Le marché publicitaire au premier semestre 2017, un marché attentiste », mai 2017.

**RÉPARTITION DES RECETTES PUBLICITAIRES NETTES DES GRANDS MÉDIAS
EN 2005 ET 2015**



Source : Note de synthèse du CSA, « Les nouveaux territoires publicitaires : quels enjeux pour la télévision ? », nov. 2016.

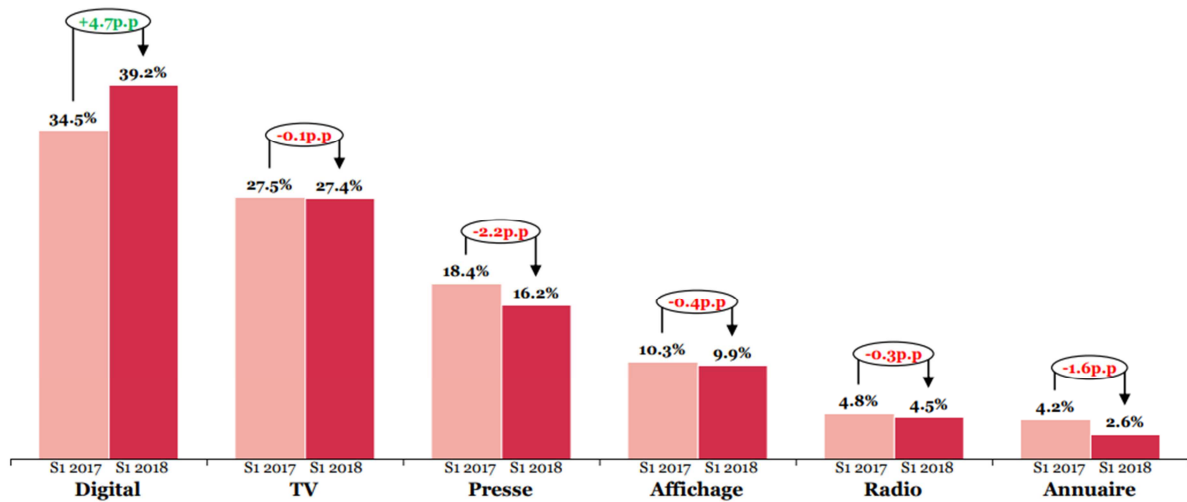
D'après certaines études, **le marché publicitaire digital a même dépassé le traditionnel marché télévisé** depuis plusieurs années. En effet, d'après les études de l'Observatoire e-pub du Syndicat des régies internet (SRI), les investissements dans la publicité digitale ont dépassé ceux de la publicité télévisée pour la première fois en 2016.

L'année 2018 devrait voir l'écart entre la publicité digitale et les autres vecteurs publicitaires se creuser davantage, cette dernière affichant une hausse de 15,5 % pour le premier semestre 2018 et un marché total estimé à 2 264 millions d'euros pour ce seul semestre, soit **39,2 % des investissements des annonceurs**, alors que tous les autres secteurs – télévision (27,4 %), presse (16,2 %), radio (4,5 %), affichage (9,9 %), annuaire (2,6 %), etc. – s'inscrivent en baisse ⁽¹⁾ (cf. *infra*).

(1) 20^{ème} édition de l'Observatoire de l'e-pub du SRI, réalisé par PwC, en partenariat avec l'UDECAM, juillet 2018.

ÉVOLUTION ANNUELLE DU MARCHÉ DE LA PUBLICITÉ EN FRANCE AU PREMIER SEMESTRE 2018

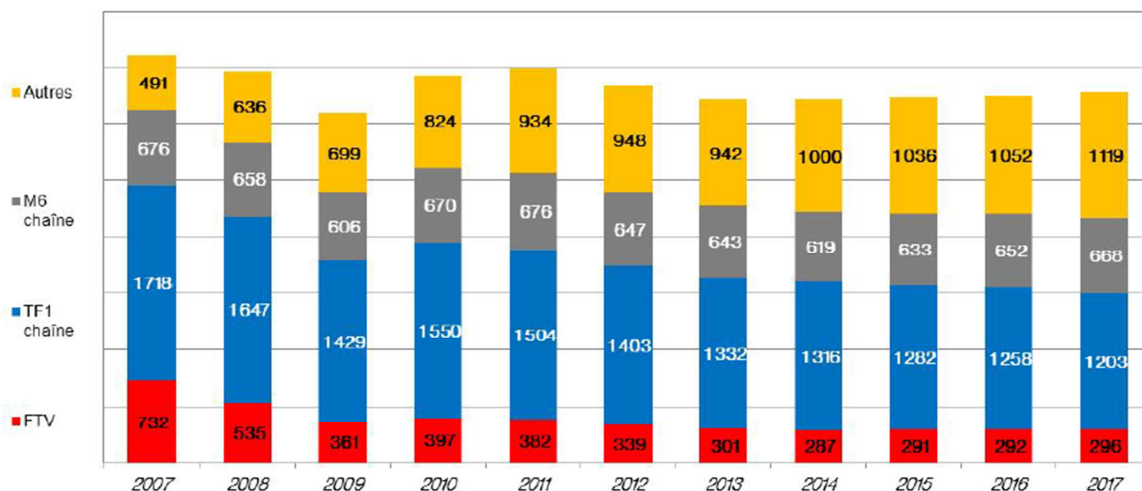
(en part d'investissement dans les médias)



Source : 20^{ème} édition de l'Observatoire de l'e-pub du SRI, réalisé par PwC, en partenariat avec l'UDECAM, juillet 2018.

Face à cette explosion de la publicité digitale, les chaînes de télévision ont perdu des recettes publicitaires. Ainsi, France Télévisions a vu ses revenus publicitaires reculer de 437 millions d'euros depuis 2007. Les chaînes historiques ont également perdu des recettes, en dépit de l'arrêt de la publicité après 20 heures sur France Télévisions. Au total, on estime à **330 millions d'euros la baisse de recettes nettes sur le marché publicitaire télévisé depuis 2007**, et ce malgré l'apparition des nouvelles chaînes de la TNT. Par ailleurs, une récente étude du CSA confiée au cabinet Bearing Point anticipe une **réduction supplémentaire de 5 % des recettes publicitaires de la télévision d'ici 2020** ⁽¹⁾.

REVENUS PUBLICITAIRES NETS PAR CHAÎNE (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : France Télévisions ; IREP ; rapports financiers de TF1 et M6.

(1) CSA – Bearing Point, Médias et publicité en ligne : transfert de valeur et nouvelles pratiques, juillet 2018.

Dans un contexte d'atonie du marché de la publicité télévisée, dont la relative stabilité ne s'explique, depuis 2017, que par un allègement de la réglementation relative au parrainage⁽¹⁾, la **création apparaît comme une victime collatérale de la montée en puissance de la publicité digitale** : comme l'indique une étude conduite par le CSA en 2016, *« le dynamisme du marché publicitaire garantit également les investissements de ces groupes dans la production audiovisuelle et cinématographique puisque les obligations auxquelles les chaînes sont soumises sont calculées sur l'assiette de leur chiffre d'affaires. On relève ainsi une baisse de 2 % de la contribution de l'ensemble des chaînes soumises à des obligations de production (tous modes de diffusion confondus) entre 2011 et 2015. »*⁽²⁾

2. Assouplir les règles entourant la publicité pour le cinéma à la télévision

Considérant que le cinéma pourrait constituer un annonceur essentiel à l'économie de la télévision, de nombreux diffuseurs plaident en faveur de la levée de cette interdiction. De fait, la télévision constitue **un média dont les spécificités sont particulièrement adaptées à la publicité pour le cinéma** : la publicité télévisée est tout à la fois visible depuis l'ensemble du territoire et ciblée, en termes sociologiques, sur un public privilégié, par le biais des programmes diffusés, là où les campagnes d'affichage aujourd'hui réalisées ne touchent généralement qu'un public urbain sans distinction d'âge ou de catégorie socio-professionnelle ; par rapport aux bandes-annonces payées par les distributeurs pour être insérées dans les écrans publicitaires des projections cinématographiques, la publicité télévisée pourrait même avoir un coût potentiellement moins élevé. Même si le marché apparaît relativement étroit – **estimé à 30 millions d'euros** par les personnes entendues par la mission⁽³⁾ –, il constitue néanmoins une ressource financière qui ne profite aujourd'hui pas aux diffuseurs, mais à la publicité digitale.

Une évolution de la réglementation permettrait également, pour beaucoup, de **remédier à une asymétrie de régulation** et de lever un paradoxe : **alors même que les diffuseurs financent la création cinématographique, ils sont privés de la ressource publicitaire associée, quand les acteurs numériques en bénéficient sans financer le moins du monde le cinéma...**

Sur le fond, **la publicité pour le cinéma étant permise à la radio, dans la presse, sur internet et sur les services de médias audiovisuels à la demande, l'interdiction qui pèse sur les chaînes généralistes fait figure d'exception**, et ce d'autant plus que d'autres formes de publicité, comme le parrainage ou le

(1) D'après le Baromètre unifié du marché publicitaire pour 2017, les recettes publicitaires nettes de la télévision ont augmenté de 1 % par rapport à 2016 grâce à une hausse de 25 % des recettes liées au parrainage, les espaces classiques ayant accusé une perte de recettes de 0,3 %.

(2) Note de synthèse du CSA, « Les nouveaux territoires publicitaires : quels enjeux pour la télévision ? », nov. 2016, p. 7.

(3) Table ronde du 12 juillet 2018 relative à la publicité.

placement de produits, sont quant à elle autorisées. De la même façon, rien n'interdit aux journaux télévisés ou aux émissions culturelles de participer, *de facto*, à la promotion d'un film diffusé en salle ou sur le point de l'être, dès lors que la référence audit film revêt un caractère d'information. Les **possibilités de contournement de l'interdiction, nombreuses**, nuisent dès lors à sa cohérence.

Par ailleurs, **cette possibilité étant généralement offerte aux chaînes émettant depuis l'étranger**, comme RTL 9, chaîne luxembourgeoise privée diffusée en France par le biais du câble, du satellite et des abonnements *triple play*, il serait logique de l'étendre aux chaînes généralistes françaises. Il convient de noter que la France est l'un des seuls pays de l'Union européenne à mettre en œuvre une telle réglementation. Enfin, un **raccourcissement de la fenêtre d'exploitation en salle de la chronologie des médias aurait pour effet de réduire, dans le temps, l'application de l'interdiction**, qui perdrait dès lors de sa pertinence.

De façon générale, une telle évolution ne peut qu'être **favorable au cinéma dans son ensemble et à la fréquentation des salles**, en touchant plus efficacement qu'une bande-annonce diffusée en salle ou sur les sites spécialisés le public qui ne se rend qu'occasionnellement, voire jamais, au cinéma.

Pour autant, **avant de supprimer cette interdiction sans autre forme de procès, il convient d'en évaluer les conséquences possibles pour le secteur dans son ensemble**. En effet, certaines des personnes entendues par la mission, parmi lesquelles des producteurs et des distributeurs, ont fait part de leur inquiétude à ce sujet. Estimant que ces dépenses ne feraient que s'ajouter aux dépenses publicitaires qu'ils supportent déjà au lieu de s'y substituer, elles ont fait valoir qu'une telle réforme pourrait conduire à **diminuer la rentabilité des films français**, ceux-ci étant alors contraints d'aligner leurs budgets sur ceux que les films étrangers, notamment américains, seront capables d'attribuer à ce nouveau poste de dépenses.

En tout état de cause, **les plus petits films ne disposeraient pas de budgets suffisants pour assurer leur promotion à la télévision**. Dès lors, **l'exposition dont bénéficieraient ces films serait comparativement moindre, et leur succès en salles, qui repose en large partie sur les entrées réalisées au cours de la première semaine, d'autant plus réduit**. La concentration qui existe d'ores et déjà dans la diffusion des films en salle ne pourrait ainsi que s'accentuer. Et, quand bien même ces films auraient accès à la publicité télévisée, la diffusion d'une publicité à la date de sortie nationale serait susceptible de créer une incompréhension auprès des spectateurs, qui ne pourraient pas nécessairement accéder au film ainsi promu, les petites salles étant parfois servies tardivement en copies.

La rapporteure estime toutefois que ces craintes doivent être en partie nuancées, l'argument selon lequel seuls des films à gros budgets pourraient investir dans la publicité ayant probablement perdu sa validité à la faveur de la multiplication des chaînes, qui peut permettre à des films plus modestes d'acheter de la publicité à des éditeurs plus confidentiels à un coût plus raisonnable. De la même façon, si **cette réglementation pouvait se justifier lorsqu'il n'existait**

qu'un nombre réduit de chaînes, l'environnement a radicalement changé et, en s'appuyant sur les thématiques de ces chaînes nouvelles, il serait même possible de mieux cibler le public susceptible d'être attiré par le film.

Quant à la question de la diversité des films diffusés en salles, d'aucuns estiment qu'une telle mesure serait de nature à **creuser la fracture qui existe entre les films indépendants et les grosses productions françaises et étrangères**. S'il est évident que les films français comme étrangers à gros budget tireront profit de ce nouveau mode de publicité, l'impact sur le succès de films plus confidentiels en salles n'apparaît pas majeur, dans la mesure où ces films disposent aujourd'hui de moyens de publicité extrêmement limités.

Plus encore, **les films à budget réduit pourront probablement tirer profit de cette possibilité nouvelle**, une campagne courte mais bien ciblée à la télévision pouvant avoir un impact plus important qu'une présence sur un petit réseau d'affichage urbain ou qu'une campagne de presse. La question se pose peut-être de façon plus prégnante pour les films dits « du milieu », qui peuvent aujourd'hui conduire des campagnes publicitaires pluri-médias sur une courte période, et qui devront éventuellement opérer des **redéploiements entre médias pour rester à budget constant**.

Sur ce point, la rapporteure estime que la publicité pour le cinéma à la télévision pourrait même constituer un **nouveau vecteur de promotion de la diversité des films projetés en salles**. En effet, il est tout à fait envisageable de conduire une réflexion sur l'introduction d'une **obligation de diversité, tant en termes d'origine des films que de producteurs, par exemple par le biais de quotas réservés à des films français ou à budgets réduits ou d'abattements sur les tarifs pratiqués**. Ainsi, non seulement la salle sera promue en tant que telle – le public sera plus incité qu'aujourd'hui à aller au cinéma, en particulier les 32,3 % de Français qui ne vont jamais au cinéma ⁽¹⁾ –, mais les petits films pourront bénéficier d'une exposition inédite qui facilitera leur rencontre avec le public. Si l'on ajoute à cette mesure la possibilité de réaliser des publicités segmentées, comme de recourir à des chaînes de télévision locales, il sera alors même possible de diffuser la publicité en cohérence avec les sorties locales des films.

Par ailleurs, s'il est exact que la distribution constitue le maillon le plus fragile de la chaîne de la création cinématographique et le métier qui prend le plus de risques financiers, par rapport à la production ou à la diffusion, force est de constater que **les frais de distribution sont historiquement à un niveau très bas, notamment grâce à la numérisation**, qui a conduit à la nette diminution de frais techniques liés à la reproduction des œuvres. Ainsi, le coût moyen de distribution d'un film français s'établit en 2016 à 476 900 euros, contre 673 300 d'euros en 2011 ⁽²⁾.

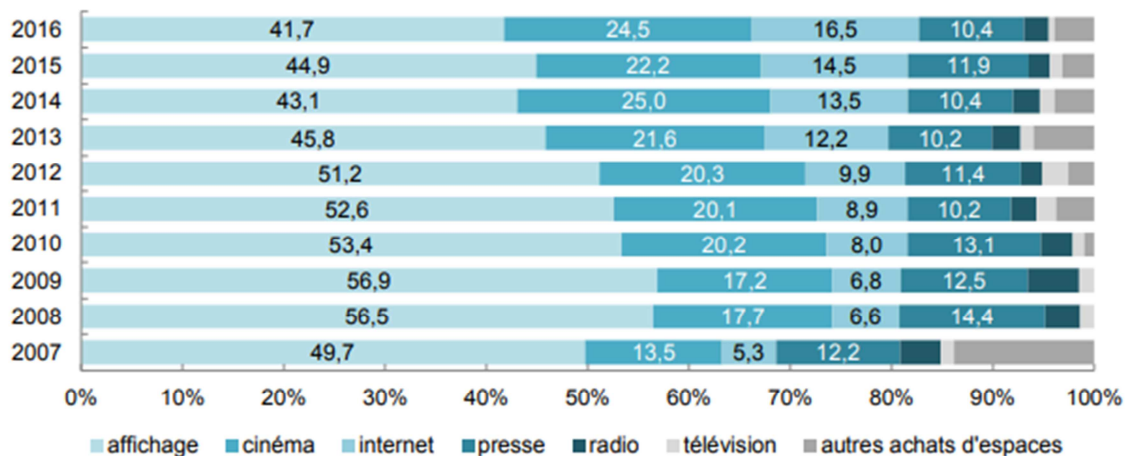
(1) D'après le dernier bilan du CNC, 67,7 % des Français ont été au cinéma en 2017.

(2) CNC, *Les coûts de distribution des films français en 2016*, mars 2018.

De fait, **l'avènement de la publicité digitale n'a nullement entraîné une hausse des frais d'achats d'espaces publicitaires**. Si la diminution des frais techniques a mécaniquement entraîné une hausse de la part des achats d'espaces publicitaires par rapport aux autres dépenses, les montants alloués à la publicité sur tous les supports ont, au total, diminué. En moyenne, les achats d'espaces ont coûté aux distributeurs 244 400 euros en 2016 par film, contre 292 300 euros en 2007.

En tout état de cause, si la publicité digitale a conduit à une réallocation des moyens depuis l'affichage et la presse (cf. *infra*), **l'argument selon lequel l'ouverture de la publicité pour le cinéma à la télévision conduirait à une hausse des dépenses mérite une analyse plus poussée, eu égard à l'évolution entraînée par l'apparition du nouveau vecteur de publicité que constitue internet**.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES ACHATS D'ESPACES PUBLICITAIRES PAR LES DISTRIBUTEURS DE FILMS (%)



Source : CNC, Les coûts de distribution des films français en 2016, mars 2018, p. 34.

Au final, il est possible que **les bénéfices potentiels d'une telle réforme outrepassent ses désavantages, les nouveaux revenus générés par les diffuseurs et les exploitants de salle générant mécaniquement, dans le système actuel, une hausse des ressources dédiées à la création**. C'est du reste le sens de la recommandation émise par le CSA Lab en juin 2018 : « *un assouplissement des règles en matière de publicité paraît nécessaire pour accompagner les mutations du secteur et donner les moyens aux éditeurs de demeurer compétitifs par leurs propres mérites face aux principaux acteurs de la publicité en ligne, qui captent aujourd'hui la croissance du marché publicitaire. Ces modifications pourront intervenir dans le cadre de la transposition de la directive SMA.* ⁽¹⁾ »

Afin de vérifier la matérialité des craintes soulevées par certains acteurs, la rapporteure estime nécessaire, préalablement à toute décision, de réaliser une étude d'impact, confiée aux services du ministère de la Culture et du CNC, sur la base d'une analyse économique poussée. Si une telle étude fait apparaître des

(1) CSA Lab, *Avenir de l'audiovisuel : construire le meilleur*, juin 2018, p. 34

bénéfices potentiels, alors une expérimentation pourrait être **conduite pour 18 mois, afin de mesurer de façon concrète les effets de la levée de l'interdiction** sur la fréquentation des salles, la diversité des films projetés, les coûts de distribution, les ressources publicitaires potentiels des chaînes mais également les redéploiements possibles des ressources publicitaires depuis le digital, l'affichage, la radio ou encore la presse.

Enfin, les éditeurs ont également demandé la **levée de l'interdiction qui pèse sur la promotion dans le secteur de la distribution**. Sur ce point, la rapporteure estime suffisant l'assouplissement permis depuis 2007. En outre, le **risque d'un report depuis la presse quotidienne régionale et la radio vers la télévision apparaît tangible**. Le préjudice subi par la presse, la radio et la publicité extérieure est ainsi évalué par une récente étude à 264 millions d'euros ⁽¹⁾, ce qui aurait un impact considérable sur le modèle économique de ces médias.

3. Autoriser la publicité segmentée à la télévision

Au-delà de la levée de l'interdiction relative au cinéma, certains appellent à une **réflexion sur la publicité segmentée**. L'article 13 du décret du 27 mars 1992 précité dispose ainsi que les « *messages publicitaires doivent être diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service* », ce qui interdit de fait la publicité dite « ciblée », « adressée » ou « segmentée » en fonction de la localisation du consommateur ou de ses données personnelles. Toutefois, les chaînes ayant l'obligation de diffuser des émissions à caractère régional, comme France 3, ne sont pas soumises à cette contrainte.

Les diffuseurs soulignent unanimement l'intérêt que pourrait représenter, pour eux, la possibilité de proposer des écrans publicitaires adaptés aux téléspectateurs grâce, notamment, aux données collectées par les fournisseurs d'accès à internet. **La publicité segmentée à la télévision combinerait en effet de façon idéale les atouts du média télévisé, notamment sa puissance et la sécurité de son environnement, et l'affinité rendue possible par la publicité digitale**. Si la présence d'écrans publicitaires sur certaines chaînes ou leur proximité avec certains programmes permet d'ores et déjà un certain ciblage en fonction des caractéristiques potentielles du téléspectateur – âge, sexe, catégorie socio-professionnelle, etc. –, l'utilisation de données plus précises, par le biais notamment des fournisseurs d'accès à internet, permettrait d'affiner considérablement ce ciblage.

L'utilisation des données de géolocalisation pourrait également permettre aux diffuseurs d'attirer de nouveaux annonceurs. Notamment, l'activité de nombreuses entreprises étant fortement dépendante des conditions climatiques, une publicité ciblée par zone géographique offrirait de nouvelles

(1) *France Pub*, Perspectives du marché publicitaire, septembre 2018.

perspectives aux annonceurs. De façon schématique, on ferait ainsi plutôt la publicité de boissons fraîches en région Sud, et de pneus en zone montagneuse.

Au final, éditeurs comme annonceurs gagneraient à la légalisation de la publicité segmentée et géolocalisée. De fait, **un écran publicitaire adressé se valoriserait deux fois mieux auprès des annonceurs**, comme l’a indiqué une personne entendue par la mission d’information. Le Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV) estimait par ailleurs en 2017 à **200 millions d’euros les gains supplémentaires possiblement dégagés d’ici 2022**, à une date où le recours des Français aux offres *triple play* et leur équipement en télévision connectée sera suffisant pour rendre la publicité segmentée intéressante.

Plusieurs expérimentations ont d’ores et déjà été lancées dans le cadre réglementaire existant : TF1 a ainsi procédé en 2016 à deux expérimentations sur son *replay*, en lien avec le fournisseur d’accès Orange ; M6 a également expérimenté une substitution d’écran en novembre 2017 sur les téléviseurs connectés de certains foyers ; France Télévisions, qui dispose d’ores et déjà d’une offre de publicité adressée par le biais de France 3, a expérimenté, sous le contrôle du CSA, des écrans publicitaires locaux entre janvier et juin 2018 au Mans et à Bordeaux pour les téléspectateurs de France 2 et France 4 ⁽¹⁾.

Si la rapporteure est favorable à l’ouverture de la publicité segmentée et géolocalisée aux éditeurs de services de télévision, eu égard à la **plus grande valorisation des écrans qui en résulterait et aux ressources supplémentaires qui alimenteraient dès lors la création**, elle ne souhaite pas que cette possibilité nouvelle prive le secteur de la presse, de la radio ou les chaînes télévisées locales ou à programmation locale, d’annonceurs locaux qui utilisent aujourd’hui ces vecteurs de communication pour cibler le public d’une zone géographique précise. C’est d’ailleurs la raison pour laquelle, dans le cadre de la consultation lancée en août 2017 sur la publicité télévisée, le ministère de la Culture proposait de conserver une exception à la publicité segmentée visant les « *messages publicitaires qui comportent l’indication par l’annonceur d’une adresse ou d’une identification locale explicite* », toutefois non applicable aux éditeurs qui, comme France 3, sont soumis à des obligations de programmation locale ⁽²⁾.

Dans ce domaine, il apparaît souhaitable de **procéder à une expérimentation à grande échelle**, sur 18 mois, afin d’étudier les conséquences d’une telle évolution sur le marché publicitaire. En effet, l’enjeu de la levée des freins réglementaires est d’augmenter le volume d’investissement publicitaire, non de procéder à une réallocation des ressources entre les acteurs historiques.

(1) Sur le fondement du 2° de l’article 13 du décret du 27 mars 1992 qui permet « la réalisation, sous le contrôle du Conseil supérieur de l’audiovisuel et dans des zones géographiquement limitées, d’échanges de messages entre annonceurs à des fins d’expérimentation commerciale ».

(2) Ministère de la Culture, *Consultation publique sur la simplification des règles relatives à la publicité télévisée*, août 2017, p. 4.

Au-delà, il conviendra également d'être **particulièrement attentif à la protection des données personnelles des usagers, notamment en matière d'information, de recueil du consentement, de modification et de conservation des données et de sécurité**. De la même façon, une attention particulière devra être portée aux relations qui s'instaureront entre les éditeurs et les fournisseurs d'accès à internet, notamment lorsqu'ils appartiennent à un même groupe, et au partage de la valeur qui résultera de la mise en œuvre de la publicité segmentée.

Proposition n° 12 : autoriser la publicité segmentée et géolocalisée à la télévision dans le cadre d'une expérimentation de 18 mois.

4. Laisser la possibilité aux chaînes d'introduire une troisième coupure publicitaire lors de la diffusion des films

L'introduction d'une **troisième coupure publicitaire** semble également une piste à explorer. Elle est en effet demandée par certains diffuseurs, comme TF1, pour lesquels elle générerait des ressources publicitaires supplémentaires.

L'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 encadre l'interruption des programmes par des écrans publicitaires, **le principe étant de privilégier l'interposition des écrans publicitaires entre les programmes**, en non en leur sein. Ainsi, si les chaînes du service public comme les chaînes de cinéma ne peuvent interrompre, par un message publicitaire, la diffusion d'une œuvre cinématographique, l'article 73 autorise les autres chaînes à procéder à des interruptions des œuvres cinématographiques et audiovisuelles qu'ils diffusent, sous deux limites cumulatives :

– l'ensemble de ces œuvres ne peut faire l'objet de plus de deux interruptions ;

– les œuvres cinématographiques, les œuvres audiovisuelles qui ne sont pas des séries, des feuilletons ou des documentaires, et les programmes destinés à la jeunesse ne peuvent faire l'objet de plus d'interruptions qu'ils ne comportent de tranches programmées de trente minutes.

Au final, **deux coupures publicitaires sont possibles pour les films, les téléfilms unitaires et les programmes pour enfants de plus de soixante minutes**. À l'inverse, les séries, les feuilletons et les documentaires ne sont soumis qu'à la première règle et peuvent donc comporter deux coupures publicitaires même s'ils sont de courte durée.

Par ailleurs, l'article 15 du décret du 27 mars 1992 ⁽¹⁾ prévoit, pour l'ensemble des œuvres, qu'une période d'au moins vingt minutes doit s'écouler entre deux interruptions successives à l'intérieur d'une émission. Il précise en

(1) Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

outre que la diffusion des journaux télévisés, des magazines d'actualité, des émissions religieuses et des émissions pour enfants, dont la durée est inférieure à trente minutes, ne peut être interrompue par des messages publicitaires.

Comme cela a été indiqué à la mission d'information, l'introduction d'une troisième interruption publicitaire pendant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles permettrait également de limiter **certains effets pervers liés à l'interdiction actuelle**, qui pousse les chaînes à commander des fictions de 45 minutes afin de pouvoir intercaler une publicité supplémentaire entre les deux parties, plutôt que de diffuser une fiction de 90 minutes n'autorisant que deux écrans publicitaires. Par ailleurs, certains estiment qu'en rendant les œuvres cinématographiques moins « monétisables » pour les diffuseurs, une telle règle encouragerait la diffusion d'œuvres non soumises à ces règles, notamment les séries télévisées.

Le droit communautaire semble, sur ce point, permettre un assouplissement plus conséquent de notre législation. En effet, en l'état actuel, la directive Services de médias audiovisuels, dans son article 20, prévoit que *« la diffusion des films conçus pour la télévision (à l'exclusion des séries, feuilletons et documentaires), des œuvres cinématographiques et des journaux télévisés peut être interrompue par de la publicité télévisée et/ou du téléachat une fois par tranche programmée de trente minutes au moins. »* Ainsi, un film ou un téléfilm de plus de 90 minutes pourrait faire l'objet de trois coupures publicitaires.

Pour autant, tous ne sont pas favorables à l'introduction d'une troisième coupure publicitaire. En effet, certains estiment qu'une interruption supplémentaire serait de nature à **porter atteinte à l'intégrité des œuvres et donc au droit moral des auteurs**. Même si ceux-ci sont en droit de refuser l'interruption de leur œuvre par un écran publicitaire, il leur est aujourd'hui difficile de le faire sans risquer de voir leur film refusé par les chaînes. Au-delà, certains s'inquiètent de ce qu'une **plus grande exposition des téléspectateurs aux écrans publicitaires risquerait de les pousser vers des services sans publicité**, comme ceux proposés par Netflix, au détriment des chaînes gratuites.

Au final, la rapporteure estime qu'il **appartient aux diffuseurs de décider de leur propre stratégie et d'évaluer les conséquences de l'introduction d'une troisième interruption publicitaire** tant sur leurs recettes publicitaires que sur leurs audiences, mais qu'en tout état de cause, **cette possibilité doit leur être offerte eu égard à l'assouplissement permis par le droit communautaire sur le sujet** ⁽¹⁾. Dans ce domaine comme dans d'autres, des accords professionnels pourront permettre d'encadrer cette possibilité, notamment en ce qui concerne les films jeunesse, pour lesquels une telle évolution n'est pas souhaitable. Par ailleurs, afin de limiter l'atteinte à l'intégrité des œuvres

(1) Il convient de noter que la Commission européenne, dans sa proposition initiale relative à la révision de la directive SMA, prévoyait d'abaisser à vingt minutes le délai minimum entre deux interruptions publicitaires au sein des films, des téléfilms et des journaux télévisés.

cinématographiques, **cette possibilité pourrait toutefois être ouverte seulement aux films de plus de 90 minutes.**

5. Assouplir les règles entourant la diffusion de messages publicitaires à la radio

La publicité à la radio, qui représentait seulement 5,7 % des investissements publicitaires en 2017, accuse une **baisse continue depuis plusieurs années au profit de la publicité digitale**. Certaines personnes entendues par la mission d'information ont souligné que le faible attrait des annonceurs pour ce média était en partie lié aux nombreuses mentions légales que de telles publicités doivent comporter.

De fait, **la réglementation n'opère que peu de distinction entre les médias s'agissant de ces obligations** : alors même que la publicité télévisée et digitale, la presse et l'affichage peuvent faire figurer de telles mentions de façon relativement discrète, la radio ne dispose pas d'une telle possibilité. Il n'est ainsi pas rare que plus d'un tiers d'un spot publicitaire à la radio soit occupé par l'énoncé, généralement rapide et donc peu intelligible pour le consommateur, de mentions légales, en particulier dans le domaine des banques et assurances, des télécommunications, de l'automobile ou encore de l'alimentation.

En 2011, un allègement des mentions informatives et rectificatives, qui complètent ou précisent le message publicitaire, a été proposé par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)⁽¹⁾. En effet, elle tirait alors le constat suivant : *« L'incorporation intensive de mentions informatives et rectificatives sans hiérarchiser ces informations nuit à l'intelligibilité de ces mentions et à leur efficacité pour la protection des consommateurs. L'écoute de nombreux messages illustratifs des pratiques majoritairement en cours a montré que ces mentions sont en pratique peu compréhensibles. Les professionnels sont obligés de recourir à la technique du "stretch", qui consiste à accélérer le débit vocal, afin d'insérer un plus grand nombre de mots par seconde. Le résultat est peu compatible avec la capacité d'attention moyenne des auditeurs. Il produit en outre un effet désagréable qui peut être considéré comme une nuisance pour le confort d'écoute. En outre, cette situation s'avère pénalisante pour la radio, car les mentions informatives et rectificatives ainsi pratiquées nuisent également à l'efficacité commerciale des messages publicitaires radiophoniques. Il en résulte un handicap pour les radios, dont l'offre publicitaire perd de son attractivité par rapport à celles des médias concurrents. Or un*

(1) Sont ainsi exigées au titre de la prohibition des pratiques commerciales trompeuses prévue à l'article L. 121-3 du code de la consommation les mentions : des caractéristiques principales du bien ou du service ; de l'adresse et l'identité du professionnel ; du prix toutes taxes comprises et les frais de livraison à la charge du consommateur, ou leur mode de calcul, s'ils ne peuvent être établis à l'avance ; des modalités de paiement, de livraison, d'exécution et de traitement des réclamations des consommateurs, dès lors qu'elles sont différentes de celles habituellement pratiquées dans le domaine d'activité professionnelle concerné ; de l'existence d'un droit de rétractation, si ce dernier est prévu par la loi.

amoindrissement des recettes publicitaires des radios est de nature à affecter la qualité des programmes radiophoniques, au détriment de leurs auditeurs. »⁽¹⁾

Ainsi, lorsqu'il n'est pas possible de délivrer, de façon intelligible, ces mentions informatives et rectificatives dans un délai raisonnable – estimé à 8 secondes –, la DGCCRF permet de s'en tenir aux informations essentielles tout en renvoyant à un autre support – site internet, numéro de téléphone, etc. – le soin d'informer les consommateurs pour les autres mentions normalement exigées. Cet assouplissement, s'il a été salué par le secteur, ne porte cependant pas sur les mentions légales à proprement parler. De fait, une **nouvelle réflexion pourrait être conduite dans le domaine des mentions légales radiodiffusées** – exception faite des mentions légales liées à la santé publique –, un allègement étant susceptible, pour beaucoup, d'attirer de nouveaux annonceurs qui préfèrent aujourd'hui renoncer au média radio.

Proposition n° 13 : limiter les mentions légales radiodiffusées – en dehors de celles relatives à la santé publique – tout en assurant un haut degré de protection au consommateur avec, par exemple, un renvoi intelligible vers un site internet dédié assurant la pleine information du consommateur.

B. RÉNOVER LES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Dès lors que le Gouvernement a fixé de nouvelles orientations à l'audiovisuel public, il apparaît nécessaire de réfléchir plus avant à ses modalités de financement. La rapporteure estime souhaitable que la contribution à l'audiovisuel public soit profondément réformée et que, de façon générale, les subsides des sociétés de l'audiovisuel public soit déconnectés du budget de l'État pour mieux assurer l'autonomie et la stabilité financière de ces dernières. Enfin, la réflexion sur la spécificité du service public à l'égard de la ressource publicitaire, entamée il y a quelques années, doit se poursuivre clairement.

1. Moderniser la contribution à l'audiovisuel public

La contribution à l'audiovisuel public fait l'objet de critiques récurrentes, dont l'acuité grandit à mesure que les usages des Français se modifient. Incohérent dans son fait générateur, vécu comme injuste dans ses modalités, cet impôt suscite le plus souvent l'incompréhension de ceux qui y sont assujettis. Qui plus est, la possible attrition future de son assiette ne peut que justifier, si l'on souhaite préserver les financements dont bénéficient les entreprises de l'audiovisuel public, qu'une réflexion sur ses modalités de calcul soit rapidement menée à son terme.

(1) DGCCRF, Lignes directrices sur les mentions dans la publicité radiophonique visant à assurer une information loyale du consommateur, juillet 2011.

a. Un fait générateur de plus en plus déconnecté des usages

La contribution à l'audiovisuel public, autrefois connue sous le nom de redevance audiovisuelle, a été introduite par la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933, qui taxait pour la première fois la détention des postes de radio aux fins de consacrer le produit de la redevance aux dépenses de radiodiffusion. En 1949, la redevance fut étendue aux postes de télévision, avant qu'un décret ⁽¹⁾ n'abandonne, en 1980, l'assujettissement des détenteurs de poste de radio.

Ces modifications successives, pour partie liées à l'évolution des technologies et des usages, ne semblent pas devoir se tarir. En effet, alors même qu'aujourd'hui la contribution à l'audiovisuel public est due par toute personne détenant un appareil récepteur de télévision ou un « *dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer* » ⁽²⁾, **la liste de ces dispositifs assimilés fait l'objet de débats récurrents**. En effet, l'administration fiscale considère aujourd'hui que figurent parmi de tels dispositifs, les magnétoscopes, lecteurs de DVD et vidéoprojecteurs équipés d'un tuner et reliés à un écran. En revanche, **les ordinateurs munis d'une carte de télévision – pour permettre, précisément, la réception de la télévision – ne sont pas taxés** ⁽³⁾.

Outre cette incohérence patente, les nouveaux usages numériques devraient également bousculer la façon dont l'administration fiscale comme la justice interprètent les termes de la loi. La multiplication des technologies permettant la réception des contenus diffusés par les entreprises de l'audiovisuel public – ordinateurs, *smartphones*, tablettes, casques de réalité virtuelle et demain, projecteurs holographiques, etc. – comme l'accroissement des capacités techniques du haut débit, rendent **difficilement compréhensible le fait de faire de reposer le financement de l'audiovisuel public, dont pourtant chacun bénéficie potentiellement, sur une partie seulement de la population et des usages effectifs des services télévisés publics**.

Au-delà des contenus télévisuels linéaires, il n'existe aucune raison valable de soumettre à l'impôt le détenteur d'une télévision qui regarde les programmes de France Télévisions en direct et de permettre à celui qui accède aux contenus produits par Arte après leur diffusion par le biais de son ordinateur, qui écoute, sur son téléphone portable, le *podcast* d'une émission de France Inter ou regarde, sur sa tablette, la dernière vidéo publiée par l'Institut national de l'audiovisuel sur les réseaux sociaux, d'échapper au paiement de la contribution à l'audiovisuel public. Du point de vue de la justice fiscale, **il apparaît de plus en plus nécessaire de ne pas pénaliser la perpétuation de modes de consommation classiques**.

(1) Décret n° 80-201 du 10 mars 1980 portant suppression de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de radiodiffusion.

(2) Article 1605 du code général des impôts.

(3) BOFIP n° BOI-PAT-CAP-10-20140226.

b. La possible diminution du rendement de la contribution à l'audiovisuel public

La délinéarisation de la consommation des programmes télévisés, associées à la multiplication des écrans annexes, explique la **diminution lente mais continue du taux de pénétration des téléviseurs depuis quelques années**. En effet, alors qu'il était, au dernier trimestre de l'année 2012, de 98,3 %, il n'était plus, au dernier trimestre de l'année 2017, que de 93,8 % ⁽¹⁾. Pour autant, le nombre de foyers assujettis à l'impôt ne semble pas, pour l'heure, pâtir de cette évolution et continue de progresser à la faveur de la croissance démographique et d'évolutions sociologiques notables tendant à l'augmentation du nombre de personnes vivant seules.

Toutefois, d'aucuns estiment qu'en l'absence de réforme, la **baisse du rendement de la contribution à l'audiovisuel public est inéluctable à court ou moyen terme**. De fait, certains pays européens, confrontés à l'attrition de leurs recettes, ont mené des réformes ambitieuses dans ce domaine ⁽²⁾. Un tel constat doit donc conduire à une **réforme profonde et rapide de la contribution à l'audiovisuel public si l'on souhaite maintenir un service public de l'audiovisuel de qualité, sauf à augmenter de façon déraisonnable la fiscalité pesant sur les foyers qui posséderont encore un téléviseur dans les décennies à venir**.

c. Un impôt aujourd'hui mal compris

La contribution à l'audiovisuel public semble de plus en plus difficilement comprise par les Français. Déjà, en 2013, un sondage de Médiamétrie indiquait que 70 % des Français jugeaient le montant de la contribution trop élevé, tandis que seuls 20 % des sondés affirmaient savoir quelle était sa vocation. Il est d'ailleurs possible que ces deux résultats soient liés : **ne sachant pas ce qu'ils financent par ce biais, les sondés estiment que le prix en est nécessairement trop élevé**.

Comme le souligne un rapport remis en 2015 aux entreprises de l'audiovisuel public, **la contribution à l'audiovisuel public souffre d'une forme d'« obsolescence sociale »**, « *la distanciation du lien entre le prélèvement et ce qu'il finance [conduisant] de plus en plus de contribuables à trouver inacceptable d'être tenus de payer un service qu'ils ne veulent ou n'utilisent pas* » ⁽³⁾ et délaissent au profit d'offres concurrentes gratuites ou payantes. En conséquence, un certain nombre de nos concitoyens tentent d'échapper au paiement de la contribution à l'audiovisuel public, ce qui est d'autant plus facile qu'il s'agit d'un impôt déclaratif.

(1) CSA, Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine. Résultats des 3ème et 4ème trimestres 2017 pour la télévision et de l'année 2017 pour la radio, *mai 2018*.

(2) Voir l'avis n° 274 présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances pour 2018 par Mmes Frédérique Dumas et Béatrice Piron, du 12 octobre 2017.

(3) I. Grenet, « La réforme de la redevance audiovisuelle. Panorama des systèmes de redevance audiovisuelle en Europe à l'ère numérique », *décembre 2014*, p. 2.

Pour autant, **la contribution à l'audiovisuel public payée en France figure parmi les plus faibles d'Europe** : les contributions équivalentes s'élèvent, ainsi, à environ 162 euros ⁽¹⁾ au Royaume-Uni, à 210 euros en Allemagne, à 334 euros ⁽²⁾ au Danemark et à 394 euros ⁽³⁾ en Suisse. Il convient d'ailleurs de noter que le consentement à payer des redevables suisses s'est récemment exprimé avec clarté en dépit d'un montant relativement élevé.

Il apparaît donc **nécessaire, dans le prolongement du renforcement de la singularité de l'offre de service public décidée par le Gouvernement, de clarifier les fondements de cette imposition**, ce à quoi son universalisation ne peut que contribuer (cf. *infra*). La contribution ne sera pas due à raison de la détention d'un appareil – qui sous-entend un usage effectif des offres du service public –, mais bien pour financer un service public accessible à tous.

d. Pour une contribution universelle à l'audiovisuel public

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire d'**assurer la neutralité technologique de la contribution à l'audiovisuel public**, qui est aujourd'hui la principale cause de son caractère inéquitable. Pour concilier cette exigence avec la nécessité de remédier aux caractéristiques qui fondent aujourd'hui l'inefficacité fiscale de la contribution – caractère déclaratif qui encourage la fraude, adaptation permanente de la doctrine fiscale aux innovations technologiques, stratégies de contournement par les équipements ne donnant pas lieu au paiement de la contribution, etc. –, la rapporteure estime que **l'universalisation de la contribution constitue la solution la plus opportune**, réforme à laquelle la majorité des Français serait favorable d'après un récent sondage ⁽⁴⁾.

Considérant que tous les foyers ont aujourd'hui un accès potentiel, d'une façon ou d'une autre, aux programmes proposés par les sociétés de l'audiovisuel public, le **paiement d'une contribution forfaitaire par foyer, d'un montant identique à celui d'aujourd'hui**, est envisageable. Si certains dispositifs de dégrèvements doivent être revus pour assurer une meilleure égalité devant l'impôt, il est indispensable, dans le cadre de la réforme de la contribution, que **les personnes qui sont aujourd'hui dispensées du paiement de la taxe à raison de leur situation sociale – revenus, âge, etc. – le soient également demain**, et que le bénéfice de ces dispositifs sous condition de ressources soit étendu aux nouveaux assujettis.

Proposition n° 14 : universaliser l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public, par le biais d'une contribution forfaitaire par foyer, tout en maintenant son montant et en étendant aux nouvelles personnes assujetties à son paiement les exonérations sous conditions de ressources existantes.

(1) 147 livres sterling.

(2) 2492 couronnes danoises.

(3) 451 francs suisses.

(4) Un sondage IFOP pour Le Journal du Dimanche paru en janvier 2018 indique que 65 % des sondés sont favorables à l'universalisation de la contribution.

2. Utiliser les recettes supplémentaires tirées de l'universalisation de la contribution à l'audiovisuel public pour limiter la publicité sur l'audiovisuel public

La spécificité du service public doit également s'appliquer en matière publicitaire. Si des mesures importantes ont d'ores et déjà été prises au cours des dernières années en matière de publicité télévisée, telles que la suppression de la publicité sur France Télévisions après 20 heures ou bien autour des programmes dédiés à la jeunesse, d'aucuns estiment souhaitable d'**accroître la spécificité du service public dans ce domaine, en prenant notamment exemple sur la chaîne franco-allemande Arte, qui ne diffuse pas de publicité.**

Si l'idée d'une suppression totale de la publicité sur les chaînes de France Télévisions est séduisante, une telle réforme ne saurait s'abstraire des réalités budgétaires. En effet, les recettes publicitaires de France Télévisions s'élevant à **345 millions d'euros en 2016**, elles constituent, rapportées à ses ressources publiques qui s'établissent à 2,51 milliards d'euros en 2016, une **part non négligeable des sources de financement du groupe, de l'ordre de 12 %** ⁽¹⁾.

La rapporteure estime toutefois que les recettes nouvelles dégagées de l'universalisation de la CAP pourraient être utilisées **afin de dégager notre audiovisuel public du maximum de contraintes publicitaires.** Les recettes nouvelles tirées de l'universalisation de la contribution, estimées entre 100 et 150 millions d'euros, permettraient ainsi de financer la suppression de la publicité sur les antennes de Radio France et de la réduire significativement sur les chaînes du groupe France Télévisions, par exemple sur France 5, la consacrant ainsi comme la chaîne de la connaissance et du savoir.

Au-delà, il apparaît que **France Télévisions, en matière de diffusion de messages publicitaires, cultive une certaine spécificité par rapport aux chaînes privées**, notamment du fait de ses obligations normatives en la matière. Ainsi, alors que les chaînes publiques ne diffusent pas plus de 1 heure 50 de publicité par jour, les chaînes privées peuvent aller jusqu'à 3 heures 30 d'écrans publicitaires quotidiens. De la même façon, quand certaines chaînes privées demandent l'introduction d'une troisième coupure publicitaire pendant la diffusion d'œuvres cinématographiques, France Télévisions ne peut en diffuser aucune. Et, même en ce qui concerne les services numériques, l'entreprise publique a une intensité publicitaire de 5 à 6 fois inférieure à ses concurrents privés.

Dans ce domaine, parallèlement à la suppression de la publicité sur une ou plusieurs des chaînes du groupe, il conviendrait d'engager une réflexion sur la qualité des publicités proposées par les chaînes du service public et l'éthique des annonceurs auxquels elle peut proposer ses services. Le contrat d'objectifs et de

(1) En 2016, les dépenses de France Télévisions ont été financées par les concours publics – CAP et TOCE – à hauteur de 2,51 milliards d'euros, par les recettes de publicité et de parrainage, de 345 millions d'euros, et par 16,5 millions d'autres recettes, soit un total de 2,87 milliards d'euros.

moyens de France Télévisions pourrait dès lors être renforcé dans le sens d'une plus grande sélectivité des publicités diffusées.

La situation de Radio France à l'égard des recettes publicitaires paraît quelque peu différente. En effet, jusqu'en 2016, les messages publicitaires y étaient strictement encadrés : seuls certains secteurs économiques, comme les banques, assurances et mutuelles, ainsi que le secteur public et parapublic, pouvaient prétendre à la diffusion de publicités sur les antennes de l'entreprise. Si le système était effectivement daté et conduisait parfois à lasser les auditeurs par la répétition des messages, la réforme introduite en 2016 ⁽¹⁾, visant à accroître le nombre des annonceurs potentiels de Radio France, et donc ses recettes publicitaires, n'a pas permis d'aller dans le sens d'un accroissement de la spécificité du service public.

Par ailleurs, les recettes publicitaires de Radio France ne représentent pas, pour l'heure, une part significative de son budget, puisqu'elles s'élèvent chaque année à un peu plus de 40 millions d'euros et sont en tout état de cause plafonnées par son COM à 42 millions d'euros. Rapportées aux crédits budgétaires octroyés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018, qui ont atteint 608 millions d'euros, les recettes publicitaires représentent environ 6,7 % des ressources totales de l'entreprise.

Eu égard aux autres ressources propres que l'entreprise développe actuellement – location d'espaces, restauration, billetterie, etc. –, il apparaît nécessaire, **une fois sa situation financière stabilisée et la réhabilitation de la Maison de la Radio achevée, de supprimer toute publicité** sur les antennes de Radio France, comme sur ses espaces numériques. D'ici là, il apparaît souhaitable de diminuer le plafond fixé par le COM – en trouvant les moyens juridiques de le faire respecter de façon effective, ce qui n'a récemment pas été le cas – en contrepartie de l'affectation d'une part plus élevée de la contribution universelle à l'audiovisuel public.

Proposition n° 15 : utiliser les nouvelles recettes de la contribution pour libérer l'audiovisuel public des contraintes publicitaires, en supprimant la publicité sur Radio France – y compris sur ses espaces numériques – et sur France 5.

3. Assumer la débudgétisation totale du financement des sociétés de l'audiovisuel public

Pour assurer tant la pérennité des ressources de l'audiovisuel public que sa parfaite autonomie, il apparaît nécessaire de **mener une réflexion approfondie sur la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE)**, qui est assise sur le montant des abonnements perçus par les opérateurs – fournisseurs

(1) Décret n° 2016-405 du 5 avril 2016 portant modification du cahier des charges de la société nationale de programme Radio France.

d'accès à internet, de téléphonie fixe et mobile, etc. – pour la rémunération du service qu'ils fournissent.

Cette taxe, **créée en 2009 pour compenser l'arrêt de la publicité sur France Télévisions après 20 heures** – de même que la taxe sur la publicité télévisée, qui devait taxer les revenus publicitaires supplémentaires générés par les chaînes historiques –, a en effet vu la part reversée à France Télévisions s'amoinrir au fil du temps. Si ces deux taxes devaient financer, en 2009, la compensation de 450 millions d'euros versée par l'État à l'entreprise publique en contrepartie de la diminution de ses revenus publicitaires, la part de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques n'a abondé le budget de France Télévisions qu'à hauteur de 86,4 millions d'euros en 2018, alors même que son rendement total était estimé à 298 millions d'euros.

L'affectation directe d'une part de la TOCE à France Télévisions, en 2016, en lieu et place de la subvention versée par l'État, présentait l'avantage de déconnecter de façon plus conséquente le budget de France Télévisions de celui de l'État. Toutefois, là où il y a un lien logique entre la contribution à l'audiovisuel public et le service public, **faire financer l'audiovisuel public par les opérateurs de communications électroniques n'a que peu de sens aujourd'hui**. Aussi la rapporteure estime-t-elle souhaitable de ne conserver, pour France Télévisions, qu'une seule source de financement rénovée (cf. *supra*).

Proposition n° 16 : supprimer l'affectation d'une part de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques à France Télévisions, pour faire exclusivement reposer son financement public sur la contribution à l'audiovisuel public.

Par ailleurs, pour assurer à France Télévisions et aux autres entreprises de l'audiovisuel public les moyens nécessaires à leur fonctionnement, la rapporteure estime **indispensable que l'État s'astreigne enfin à respecter les engagements financiers pris dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens (COM)** qu'il passe avec ces dernières. C'est notamment à cette condition qu'une politique ambitieuse pourra effectivement être menée dans ce domaine. L'impact des diminutions budgétaires sur la création et les créateurs doit également être souligné : les modalités de calcul actuelles des droits versés dans le cadre de la gestion collective par les sociétés d'auteurs – qui repose sur un pourcentage du chiffre des chaînes – conduisent mécaniquement à amoindrir la rémunération des auteurs, alors même qu'ils sont désormais un maillon incontournable dans un environnement dominé par la concurrence par les contenus. Il convient dès lors de trouver les moyens de préserver les rémunérations versées aux créateurs en dépit des possibles restrictions budgétaires. Au-delà, une **réflexion sur la gouvernance de l'audiovisuel public** et en particulier sur la durée des mandats des présidents de ces entreprises, y compris pour La Chaîne Parlementaire, doit s'engager pour assurer un **meilleur pilotage de ces structures**.

Proposition n° 17 : respecter les engagements financiers pris par l'État dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens conclus avec les entreprises de l'audiovisuel public.

C. ASSURER UNE PLUS JUSTE RÉPARTITION DE LA CONTRIBUTION FISCALE DE CHAQUE ACTEUR À LA CRÉATION

La fiscalité constitue l'un des piliers du financement de la création en France, qu'elle incite à la localisation de la production en France par le biais des différents crédits d'impôts, qu'elle favorise l'investissement privé par le biais des SOFICA ⁽¹⁾ ou qu'elle alimente le CNC. Si plusieurs évolutions en cours conduiront à attirer les nouveaux acteurs numériques dans le champ de la fiscalité française, une réflexion plus générale sur les dispositifs en vigueur mérite d'être conduite.

Le fonds de soutien du CNC, qui distribue chaque année plusieurs types d'aides à la création, la production, la distribution et l'exploitation des œuvres audiovisuelles et cinématographiques, est ainsi alimenté par différentes taxes portant sur l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur qui, contrairement à l'essentiel des taxes affectées, ne font pas l'objet d'un quelconque plafonnement ⁽²⁾:

– la **taxe de 10,72 % sur les entrées en salles de cinéma** ⁽³⁾ assise sur les recettes de billetterie des salles, qui a rapporté **152 millions d'euros en 2016** ;

– la **taxe de 5,65 % sur les services de télévision applicable aux éditeurs** (TST-E) ⁽⁴⁾, assise sur les recettes de publicité et de parrainage, les appels surtaxés et les SMS, et, pour les chaînes publiques, le produit de la contribution à l'audiovisuel public et les autres ressources publiques, dont le produit s'est élevé à **275 millions d'euros en 2016** ;

– la **taxe progressive sur les services de télévision applicable aux distributeurs** (TST-D) ⁽⁵⁾, assise sur les recettes d'abonnement de ces derniers, – qu'il s'agisse des abonnements à un service de télévision par câble ou par satellite, par exemple, ou des abonnements à des offres combinant l'accès à un service de télévision à d'autres services, par exemple d'accès à internet ou de téléphonie –, qui a généré **235 millions d'euros en 2016** ;

(1) Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel.

(2) Il convient de noter que la taxe sur les distributeurs avait été plafonnée à 229 millions d'euros par la loi de finances pour 2012, avant que la loi de finances pour 2013 n'opère une modification inverse.

(3) Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques prévue à l'article L. 115-1 du code du cinéma et de l'image animée.

(4) Articles L. 115-6 à L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée.

(5) Le taux de la taxe va de 0,5 % pour la première tranche, de 10 à 250 millions d'euros d'encaissements, à 3,5 % pour la dernière tranche, applicable aux encaissements au-delà de 750 millions d'euros.

– la **taxe de 2 % sur les ventes de vidéogrammes (TSV)**, assise sur le chiffre d'affaires des distributeurs de vidéo physique et de vidéo à la demande, dont les recettes s'élèvent à **18 millions d'euros en 2016**.

Il convient de noter que **les éditeurs de services de télévision qui perçoivent directement des recettes d'abonnements de la part de leurs clients, comme c'est le cas de Canal+, sont également redevables de la TST-D** au titre de leur activité de distributeur de services de télévision, en application de l'article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée. Le taux de la TST-D qui leur est applicable fait en outre l'objet d'une majoration ⁽¹⁾. Le principe d'une majoration n'a pas été jugé contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel considérant que « *les distributeurs de services de télévision qui sont également éditeurs de tels services sont, eu égard à l'intégration de ces deux activités, dans une situation économique particulière de nature à faciliter leur développement* » ⁽²⁾. Si un tel constat pouvait être tiré en 2010, il n'en est plus de même aujourd'hui. Notamment, la situation de Canal+, seule entreprise assujettie, *de facto*, au paiement d'une taxe majorée, a largement évolué depuis lors, et une réflexion s'impose aujourd'hui sur ces modalités d'imposition différenciées.

PRÉVISIONS DE L'ÉVOLUTION DES TAXES AFFECTÉES AU CNC ENTRE 2016 ET 2018

(Recettes nettes en millions d'euros)

Taxe affectée au CNC	Exécution 2016	Prévision 2017	Prévision 2018
Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public	18	17	20
TSA - Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	152	144	141
TST-D - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Distributeurs	235	220	214
TST-E - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Éditeurs	275	290	298

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2018, évaluation des voies et moyens.

À droit constant, on peut penser que, pour l'avenir, la TSA se maintiendra à un bon niveau, compte tenu de la bonne tenue des fréquentations des salles de cinéma ; pour ce qui est de la TST-E, la baisse de l'assiette des éditeurs historiques devrait être compensée par l'augmentation de celles des chaînes de la TNT ; la diminution de l'assiette de Canal+, si elle devait perdurer, pourrait être compensée, pour la TST-D, par la hausse de celles des fournisseurs d'accès à internet, eu égard aux nouvelles générations de *box* qui pourraient conduire à une hausse des prix d'abonnement. En ce qui concerne la taxe vidéo, sa décrue continue depuis plusieurs années, en raison notamment du piratage et de la

(1) La dernière tranche applicable est majorée de 3,75 points.

(2) Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, considérant n° 29.

diminution du marché de la vidéo physique, pourrait être freinée par son extension récente aux services de vidéo à la demande situés à l'étranger.

En effet, la taxe vidéo a été étendue, en 2013 ⁽¹⁾ puis en 2016 ⁽²⁾, aux services de médias audiovisuels à la demande, même situés à l'étranger, qui mettent à la disposition du public français, à titre onéreux, des œuvres audiovisuelles ou cinématographiques et aux plateformes de partage qui mettent à disposition du public, à titre gratuit, des contenus audiovisuels ⁽³⁾. Après l'accord de la Commission européenne, **l'extension de cette taxe de 2 % assise sur le prix acquitté pour accéder à ces services, dans le cas de la vidéo par abonnement, et sur les recettes publicitaires, dans le cas des plateformes de partage de vidéos**, est entrée en vigueur en septembre 2017 ⁽⁴⁾. Cette extension devrait dégager **1,9 million d'euros de recettes en 2018**, ce qui apparaît **négligeable eu égard aux recettes générées par les autres taxes**, notamment celles applicables aux éditeurs et aux distributeurs de télévision, dont certains services comme Netflix rassemblent ou court-circuitent d'ailleurs les fonctions.

Certains estiment ainsi que **ce type d'acteurs devrait être soumis à un taux supérieur, plus proche de celui de la TST-E, afin de remédier à l'asymétrie fiscale** qui pèse toujours sur les acteurs historiques. En effet, alors que les acteurs comme Netflix sont soumis à une taxe de 2 %, les éditeurs et distributeurs français sont quant à eux soumis à des taux allant jusqu'à 7,25 %. Même si, eu égard aux recettes qui sont pour l'heure perçues en France au titre de ces services, dont la faiblesse est imputable tant à leur nombre d'abonnés qu'aux prix extrêmement bas qui leur sont proposés, quand les abonnements ne sont pas offerts, une telle taxe ne saurait avoir, à court terme, un rendement susceptible de concurrencer celui des taxes existantes pesant sur les éditeurs et les distributeurs, il apparaît nécessaire de trouver les moyens d'un **rééquilibrage de la charge fiscale** en faveur de ces derniers.

De façon générale, la fiscalité qui pèse aujourd'hui sur les éditeurs et les distributeurs repose sur des schémas datés qui ne permettent pas de soumettre les sociétés qui proposent, sur internet, des services non linéaires, à une juste contribution fiscale. Pour remédier à cette asymétrie injustifiée, la rapporteure estime donc indispensable de mener une réflexion approfondie sur la **remise à plat des taxes alimentant aujourd'hui le CNC et au-delà, l'ensemble de la fiscalité spécifique au secteur, notamment en ce qui concerne la publicité télévisée**, dans le but d'atteindre une plus grande équité et neutralité fiscales.

(1) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

(3) Article 1609 sexdecies B du code général des impôts.

(4) Décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017 fixant l'entrée en vigueur des dispositions du III de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et des I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Proposition n° 18 : faire converger la fiscalité applicable aux acteurs historiques de l’audiovisuel et aux nouveaux services numériques présents sur le marché français.

Au-delà des services numériques, dont la contribution fiscale devrait être plus élevée, il apparaît que **les exploitants de salle, notamment les plus importants d’entre eux, pourraient contribuer de façon plus importante au financement de la création dont ils sont les premiers à tirer profit dans le cadre de la chronologie des médias.**

Ils affichent en effet, pour certains, des **marges financières élevées, notamment tirées par les recettes liées à leurs activités annexes telles que la vente de produits alimentaires, la publicité, ou la projection de spectacles vivants ou de manifestations sportives.** Comme l’indique un rapport commandé en 2016 par des producteurs indépendants au Centre d’économie de la Sorbonne ⁽¹⁾, *« pour maximiser le revenu par spectateur, les exploitants, et notamment les circuits de salles, ont développé d’autres offres annexes : vente de confiserie, projection de publicités avant la séance, facturation des affiches préventives, mise en œuvre de service de réservation ou de contremarques avec frais de gestion »* ⁽²⁾.

Ainsi, le taux de marge des exploitants de salle a crû, de 2005 à 2015, de 27 % à 37 %, taux supérieur de 5 à 12 points aux marges moyennes des services marchands, comme l’indique une récente étude de l’INSEE ⁽³⁾. **La situation est cependant très contrastée à l’heure actuelle entre, d’une part, les multiplexes, qui représentent 60 % des entrées réalisées en 2017, et les salles indépendantes, qui affichent un taux de marge plus de deux fois inférieur en 2015.** En effet, comme l’indique l’étude précitée, *« le taux de marge est très lié à la taille du cinéma de l’exploitant : en 2015, celui des multiplexes (44 %) est supérieur de 7 points à la moyenne et celui des filiales de groupes est deux fois plus élevé que celui des unités légales indépendantes (39 % contre 20 %) »* ⁽⁴⁾.

Pour autant, **les multiplexes ne contribuent pas au financement de la création à hauteur des revenus qu’ils dégagent grâce à elle.** En effet, l’assiette de la taxe sur les entrées en salles de cinéma est constituée du prix des entrées aux séances de projections d’œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels. Les recettes liées à la publicité ou encore à la confiserie n’entrent donc pas dans le champ de la taxe, alors même que ces ressources annexes

(1) P. Kopp, Le cinéma à l’épreuve des phénomènes de concentration : menace sur la filière indépendante du cinéma français, 7 juin 2016.

(2) Id, p. 37.

(3) INSEE, « La projection cinématographique : une croissance tirée par les multiplexes », INSEE Première, n° 1677, novembre 2017, p. 2.

(4) Id, p. 3.

représentent, en 2014, 24 % des recettes des grands groupes ⁽¹⁾ et que les marges réalisées sur ces produits sont particulièrement élevées ⁽²⁾.

La diversification des sources de revenus des multiplexes, comme la location de salles ou l'organisation de projections hors films, produit également des recettes non taxées, alors même qu'elle tire profit des investissements dans la numérisation des salles en majorité financés par les distributeurs, par le biais des frais de copies virtuelles. Ces ressources supplémentaires tendent également à **accroître la fracture avec les salles indépendantes, en permettant aux grands groupes de pratiquer des prix plus attractifs** grâce à ces ressources annexes ⁽³⁾.

Au-delà, il apparaît que l'assiette de la taxe sur les billets d'entrée s'applique de façon plus favorable aux exploitants, généralement de multiplexes, qui proposent des abonnements aux spectateurs. Dans un tel cas de figure, le prix de référence du billet, qui sert également d'assiette à la rémunération des ayants droit, est fixé par le CNC « *en tenant compte de l'évolution du prix moyen des entrées vendues à l'unité par l'exploitant, de la situation du marché de l'exploitation et des effets constatés et attendus de la formule d'accès* » ⁽⁴⁾ et des données que l'exploitant joint à sa demande. Or, certains estiment que **les prix de référence ainsi déterminés n'ont pas évolué depuis plusieurs années, entraînant une moindre rémunération des ayants droit**. Il apparaît nécessaire, dans ce domaine, de conduire, dans le cadre des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement, une analyse approfondie afin d'étudier le bien-fondé de cette assertion.

En tout état de cause, comme certaines personnes entendues par la mission l'ont souligné, **les exploitants de salle ne contribuent finalement que très peu à la création elle-même**, les aides qu'ils reçoivent du CNC pour investir dans la modernisation de leurs équipements étant peu ou prou égales au montant de la taxe acquittée. Ainsi, en 2017, les salles ont bénéficié de 74 millions d'euros d'aides au titre du soutien automatique, et de 79,5 millions au titre des aides sélectives, soit un montant proche de la TSA acquittée cette même année ⁽⁵⁾. Ces acteurs, par rapport aux éditeurs notamment, n'ont que peu d'obligations en termes de diversité et d'exposition des œuvres, si ce n'est l'accord de 2016 par lequel les salles se sont engagées à laisser un film à l'écran durant au moins deux semaines et qui entre tout juste en application. Au-delà, la rapporteure estime nécessaire de **renforcer la part sélective des aides versées aux exploitants, notamment en ce qui concerne les petites et moyennes exploitations, les salles classées Art et Essai et le soutien apporté à la numérisation des salles**.

(1) P. Kopp, Le cinéma à l'épreuve des phénomènes de concentration : menace sur la filière indépendante du cinéma français, 7 juin 2016, p. 39.

(2) Le rapport précité de Pierre Kopp estime à 30 % la marge réalisée sur la confiserie et à 100 % celle réalisée sur la publicité.

(3) P. Kopp, id., 7 juin 2016, p. 40.

(4) Article L. 212-28 du code du cinéma et de l'image animée.

(5) CNC, Bilan 2017, p. 255.

Ainsi, afin de rétablir une plus grande équité fiscale entre les différentes formes d'exploitations en salle, d'endiguer les fermetures de salles indépendantes, dont le maillage territorial est indispensable pour permettre à tous d'accéder aux œuvres cinématographiques et participer à la revitalisation des centres-villes, et de faire participer les salles au financement de la création cinématographique en tant que telle, une **évolution de la fiscalité applicable aux exploitants apparaît souhaitable**. Certains ont ainsi avancé l'idée d'une **nouvelle taxation assise sur les recettes de confiserie** et, plus généralement, sur les recettes annexes des salles liées à l'exploitation cinématographique. Il serait opportun, au regard des enjeux de santé publique, de **taxer les recettes issues de la consommation de produits gras ou sucrés**. Cette mesure devra toutefois faire l'objet d'une étude d'impact plus poussée afin d'éviter une éventuelle répercussion sur les tarifs proposés aux spectateurs.

Proposition n° 19 : repenser l'assiette et le taux de la taxe pesant sur les exploitants pour assurer une meilleure équité fiscale.

Au-delà, de nombreux acteurs se sont montrés critiques à l'égard de la gouvernance du CNC. Alors que l'établissement public était, jusqu'à présent, une instance de régulation proche des professionnels – proximité qui était consubstantielle à son ADN - , il semblerait qu'il entende aujourd'hui se positionner différemment et prendre ses distances, en tant qu'administration, avec le secteur. Plusieurs décisions auraient ainsi été prises sans concertation préalable avec les acteurs concernés, entraînant une forme de crispation nuisible à leur application. Si l'on peut juger souhaitable que le CNC puisse prendre des décisions sans que l'ombre d'un conflit d'intérêt ne plane sur elles, la consultation et l'information des professionnels apparaît néanmoins indispensable.

Par ailleurs, une clarification des objectifs de politique publique qui sont assignés au CNC serait souhaitable, de même qu'une transparence accrue de ses processus de décision. Notamment, la fixation d'objectifs clairs de politique publique permettrait d'éviter des situations paradoxales et incomprises du secteur : alors que la France a besoin de produire plus d'heures de fiction pour être plus présente au niveau mondial, il serait inopportun de réduire l'aide à certains types de fiction.

La rapporteure estime que cet établissement public hybride, qui octroie des subventions, établit la réglementation, sanctionne son irrespect et tend à réguler le secteur, doit achever la mue débutée avec la création, en 2009, d'un poste de président. En effet, si le CNC s'est autonomisé du ministère de la Culture par ce biais, son contrôle n'apparaît pas avoir été renforcé, le CNC subissant de temps à autre le contrôle de la Cour des comptes ou du Parlement, mais aucun contrôle régulier. À l'instar des autres régulateurs du secteur, en particulier le CSA, il semble souhaitable de soumettre la nomination de son président au Parlement et de faire annuellement le bilan de son action par le biais, *a minima*, d'une audition par les commissions compétentes des deux chambres.

Proposition n° 20 : soumettre la nomination du président du CNC à la procédure prévue par l'article 13, alinéa 5, de la Constitution et permettre au Parlement de faire le bilan annuel de son action.

Au-delà, il apparaît que l'attribution des aides du CNC pourrait constituer un levier plus efficace des politiques publiques tendant à une plus juste représentation des femmes. Si l'on peut aujourd'hui se féliciter que la présidence de l'établissement public ait été attribuée à une femme, les commissions chargées de donner leur avis sur l'attribution des aides financières du CNC pourraient, elles aussi, refléter plus justement la diversité de la société française. En effet, un rapport du CNC de 2017 sur la place des femmes dans l'audiovisuel montre qu'elles n'occupaient, en 2015, que 38,8 % de l'effectif des commissions spécialisées, et seulement 17,9 % de leurs présidences⁽¹⁾... Si ces commissions étaient obligatoirement composées à parité, alors non seulement la place des femmes au sein d'instances décisionnelles serait accrue, mais cela pourrait également avoir une influence déterminante sur la place des femmes dans le cinéma et l'audiovisuel, devant comme derrière la caméra.

Proposition n° 21 : rendre paritaire la composition des commissions spécialisées du CNC.

Enfin, les différents contributeurs au financement du cinéma et de la création audiovisuelle ont souhaité être **mieux associés à l'action du CNC**. Eu égard à la part importante désormais prise par la contribution des éditeurs et des distributeurs au financement de la création, une telle demande n'apparaît pas illégitime. Ces acteurs pourraient notamment participer à une **commission transverse dédiée à la prospective et composée des professionnels des industries culturelles au sens large**.

Proposition n° 22 : associer l'ensemble des professionnels des industries culturelles à une nouvelle commission dédiée à la prospective au sein du CNC.

(1) CNC, La place des femmes dans l'industrie cinématographique et audiovisuelle, février 2017.

III. TROUVER LES TERMES D'UNE « NOUVELLE ALLIANCE » ENTRE LES ACTEURS DE L'AUDIOVISUEL

Indéniablement, les équilibres qui prévalaient au moment de l'adoption de la loi du 30 septembre 1986 comme de ses décrets d'application ont été fortement modifiés. En particulier, l'apparition de nouveaux acteurs numériques imposent de repenser le partage de la valeur qui existait jusqu'alors.

A. GARANTIR LA RÉMUNÉRATION ÉQUITABLE DE CEUX QUI CONTRIBUENT À LA CRÉATION DES ŒUVRES

Si les droits d'auteur et les droits voisins ne font pas directement partie du champ de la mission d'information, il est apparu que l'émergence des nouveaux modes d'exploitation et de consommation des œuvres, notamment sur internet, n'avait pas contribué à une meilleure rémunération de ceux qui concourent à la création audiovisuelle et musicale.

1. La rémunération proportionnelle des auteurs à l'ère numérique

Les auteurs, qu'ils soient réalisateurs, scénaristes, compositeurs ou encore paroliers ont théoriquement droit, en application de l'article L. 131-4 du code de la propriété intellectuelle, à une « *participation proportionnelle aux recettes provenant de la vente ou de l'exploitation* » de leur œuvre. Cette rémunération proportionnelle est due pour les différents types d'exploitation de l'œuvre, qu'il s'agisse de la salle de cinéma, de la diffusion à la télévision ou de la commercialisation de vidéogrammes. Si le producteur est tenu de rendre des comptes à l'auteur, en application de l'article L. 131-7 du code précité, cette rémunération n'en demeure pas moins difficile à évaluer et relève, pour beaucoup, de la fiction, seule la rémunération pour diffusion de l'œuvre étant dans les faits assurée par la gestion collective.

À la suite de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, qui a rendu obligatoire la transmission aux auteurs, par les producteurs délégués et les distributeurs, des comptes de production et d'exploitation afin de garantir la transparence de la filière de l'amont à l'aval, un accord professionnel a été conclu dans le domaine du cinéma et pour certaines œuvres audiovisuelles – fiction, documentaire de création, animation. Ces accords viennent renforcer les pratiques déjà en œuvre dans le domaine du cinéma en application d'un accord de 2010, tandis qu'ils constituent une réelle avancée dans le domaine audiovisuel.

Si des accords interprofessionnels de cette nature permettent d'améliorer la transparence de la rémunération des auteurs, et doivent se poursuivre concernant l'intéressement après amortissement des auteurs, réalisateurs et scénaristes de fiction audiovisuelle, ils pourraient être rapidement mis à mal par

certain services de vidéos à la demande par abonnement. En particulier, d'après les informations recueillies par la mission d'information, la pratique de Netflix apparaît, sur ce point, contraire au droit français : **en déniait toute rémunération proportionnelle aux auteurs liée à l'exploitation de l'œuvre par une pratique de *buy out*, Netflix fragilise directement le droit d'auteur** tel qu'il est conçu en Europe et singulièrement en France.

Dans ce domaine, il serait souhaitable que des négociations puissent être rapidement entamées par les ayants droit avec les plateformes, afin de **garantir l'application de la rémunération proportionnelle aux auteurs français et d'assurer le respect du droit d'auteur et la transparence de ladite rémunération par l'accès aux données d'exploitation des œuvres détenues par les services de médias audiovisuels à la demande.**

Proposition n° 23 : assurer, par la loi, l'accès des auteurs aux données d'exploitation de leurs œuvres disponibles sur les services de médias audiovisuels à la demande, établis en France comme à l'étranger.

Au-delà de la rémunération proportionnelle à laquelle les auteurs ont droit en échange de la cession de leurs droits, certains réclament la mise en place d'une rémunération de l'écriture elle-même. En effet, les avances ou minima garantis versés par les producteurs aux scénaristes au moment de l'écriture ont pour effet pervers d'empêcher toute rémunération proportionnelle par la suite, les taux prévus par les contrats étant généralement trop faibles pour permettre le remboursement desdites avances ou le dépassement du minimum garanti, empêchant ainsi tout partage de la valeur pour ce qui est des droits en gestion individuelle.

Ce type de pratiques, qui étaient naturelles lorsque les scénarios étaient écrits en dehors de toute commande, ne sont plus cohérentes avec la façon dont sont aujourd'hui organisés les travaux d'écriture, qui reposent en grande partie sur des commandes passées aux scénaristes. La rapporteure ne peut dès lors qu'être favorable à ce qu'une réflexion de plus grande ampleur soit menée sur la rémunération des scénaristes, notamment eu égard aux conséquences que cela pourrait avoir sur le statut fiscal et social.

2. Les artistes-interprètes, perdants de la nouvelle donne numérique

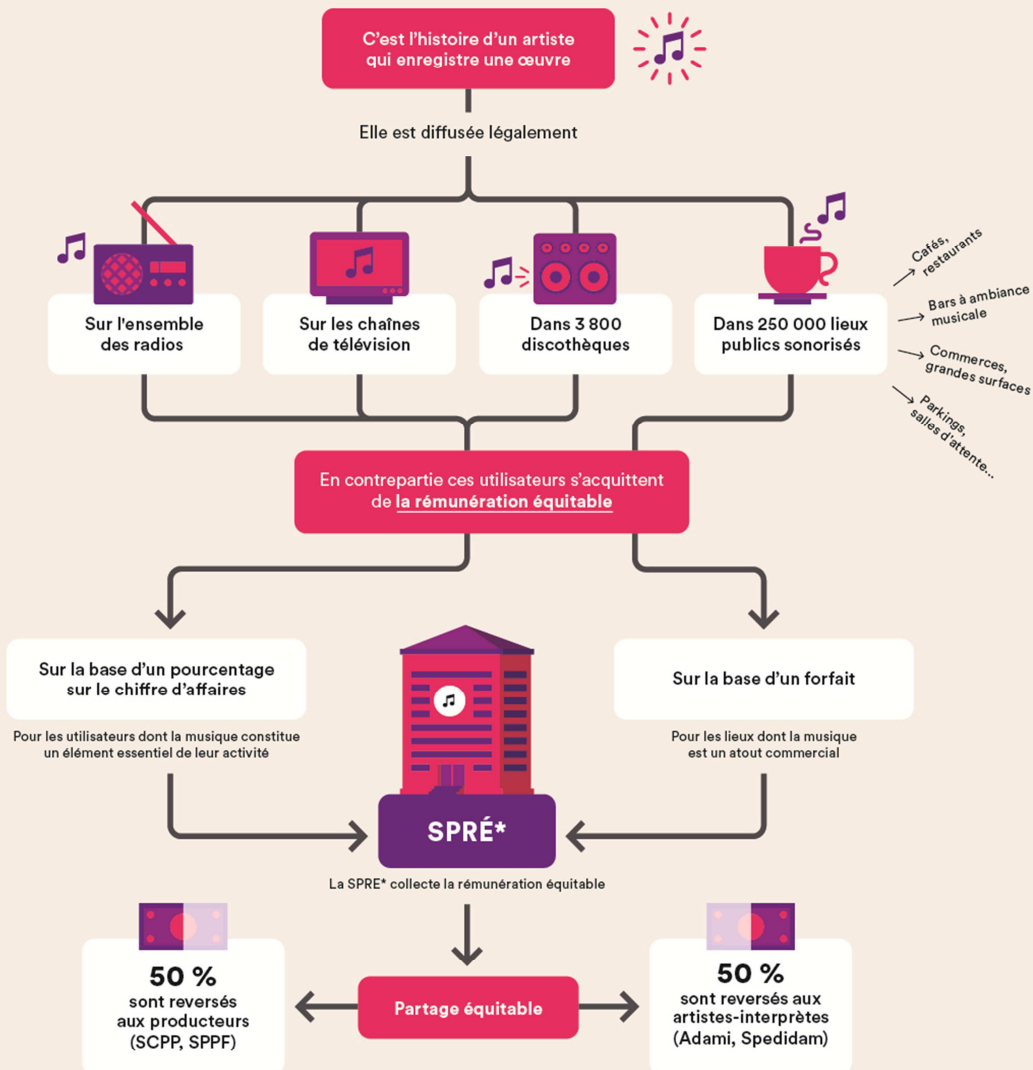
Dans le domaine de la musique, **beaucoup remettent aujourd'hui en cause la façon dont les artistes-interprètes sont rémunérés, via les services numériques à la demande, pour la diffusion des œuvres auxquelles ils ont contribué.** Dans le cas d'une diffusion de l'œuvre à la radio, à la télévision ou dans des lieux collectifs, une rémunération dite équitable ⁽¹⁾, calculée sur le chiffre d'affaires du diffuseur puis répartie par les sociétés de gestion collective (cf. *infra*), leur est aujourd'hui due.

(1) Article L. 214-1 du code de la propriété intellectuelle.

QU'EST-CE QUE

La rémunération équitable ?

Une juste rémunération des artistes-interprètes et des producteurs pour la diffusion de la musique enregistrée.
La loi autorise la diffusion à la télévision, la radio et dans les lieux publics des disques du commerce en contrepartie du paiement de la « rémunération équitable ».



* Société pour la Perception de la Rémunération Équitable – Infographie : Datagif

Source : Adami.

Toutefois, **le droit à rémunération équitable ne s'applique pas, à l'heure actuelle, aux services à la demande.** En effet, bien que le mécanisme de la rémunération équitable ait été étendu aux webradios par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, il ne s'applique pas aux services numériques, lesquelles doivent se conformer au seul droit exclusif des titulaires de droits voisins.

Ainsi, dans l'univers numérique, **la plupart des artistes-interprètes ne perçoivent aucune rémunération en contrepartie de la disponibilité ou de l'écoute, sur les services en ligne, des œuvres auxquelles ils ont pourtant**

contribué. En effet, sauf à ce que l'artiste-interprète, dans le contrat par lequel il cède ses droits exclusifs au producteur de phonogramme, dispose de *royalties* – ce qui n'est le cas que des artistes les plus connus –, il ne peut prétendre à une rémunération complémentaire au-delà de son éventuel cachet initial. Les sociétés de gestion collective militent donc en faveur de la reconnaissance d'un **droit inaliénable à la rémunération des artistes-interprètes, notamment applicable aux plateformes de *streaming* et de téléchargement direct.**

Dans le domaine audiovisuel, les comédiens semblent confrontés aux mêmes problèmes, s'agissant cette fois de la rémunération proportionnelle à laquelle ils ont droit au titre de différents accords passés par les sociétés de gestion collective, notamment l'ADAMI, avec les diffuseurs. Toutefois, ces accords ne couvrent pas, à l'heure actuelle, l'ensemble des possibilités d'utilisation et de réutilisation des œuvres. Les sociétés de gestion collective militent donc en faveur de la neutralité technologique de la rémunération proportionnelle et à l'inscription, dans la loi, d'un principe de rémunération complémentaire pour ces artistes-interprètes, en renvoyant aux accords collectifs le soin d'en fixer les modalités.

3. L'avenir incertain de la nouvelle directive relative au droit d'auteur dans le marché unique numérique

Dans ce domaine, la **révision de la directive relative au droit d'auteur pourrait être l'occasion de remédier à cette asymétrie préjudiciable aux auteurs et aux artistes-interprètes.** Si celle-ci a connu un revers en juillet dernier, la version finalement votée par le Parlement européen en septembre dernier présente de sérieuses avancées pour les auteurs et les artistes-interprètes.

En effet, un nouvel article avant l'article 14 prévoit que « *les États membres veillent à ce que les auteurs, interprètes et exécutants perçoivent une rémunération juste et proportionnée⁽¹⁾ pour l'exploitation de leurs œuvres et autres objets protégés, y compris pour leur exploitation en ligne. Ceci peut être atteint dans chaque secteur par la combinaison d'accords, y compris des conventions collectives, et de mécanismes légaux de rémunération.* ». Une obligation de transparence est aussi faite aux bénéficiaires des cessions de droits par l'article 14, qui prévoit que « *Les États membres veillent à ce que les auteurs, interprètes et exécutants reçoivent, régulièrement – au minimum une fois par an – et compte tenu des spécificités de chaque secteur et de l'importance relative des contributions individuelles, des informations précises, pertinentes et complètes, en temps utile, sur l'exploitation de leurs œuvres et interprétations de la part des personnes auxquelles ils ont cédé ou concédé leurs droits, notamment en ce qui concerne les modes d'exploitation, les recettes directes et indirectes générées et la rémunération due* ». Enfin, l'article 15 prévoit un **mécanisme d'adaptation des contrats** permettant aux auteurs, interprètes et exécutants de prétendre à une rémunération supplémentaire lorsque les recettes ultérieures s'avèrent beaucoup plus élevées qu'initialement envisagées.

(1) Le terme « proportionnelle » semble être une meilleure traduction de la version originale du texte.

Au-delà, son article 13 est également très attendu des sociétés d’auteurs, qui y voient le moyen de **remédier aux effets de l’actuel statut d’hébergeur des plateformes comme YouTube**. En effet, celles-ci pourront, si la directive révisée voit le jour, opter pour la signature d’accords de licences justes et appropriés avec les ayants droit, qui couvriront alors les contenus déposés par les utilisateurs ou devront, à défaut, coopérer de bonne foi pour rendre indisponibles les contenus violant les droits d’auteur et les droits voisins, notamment par la mise en place d’un système de recours rapide et effectif.

En attendant qu’une évolution intervienne dans le droit communautaire, il apparaît **nécessaire d’actualiser l’ensemble des accords qui assurent aujourd’hui la rémunération au titre des droits d’auteur et des droits voisins en tenant compte de l’exploitation des œuvres sur les services numériques**. Les acteurs d’une web-série ou les auteurs d’une œuvre musicale utilisée par une publicité digitale doivent, par exemple, pouvoir être rémunérés au même titre que si les œuvres auxquelles ils ont contribué avaient été exploitées à la télévision.

Proposition n° 24 : favoriser l’actualisation des accords assurant la rémunération au titre des droits d’auteurs et des droits voisins en tenant compte des usages digitaux des œuvres.

B. ASSURER UN JUSTE PARTAGE DE LA VALEUR ENTRE LES PRODUCTEURS ET LES ÉDITEURS

Le financement de la création cinématographique comme audiovisuelle est essentiellement fondé sur des obligations à la charge des diffuseurs découlant de la loi du 30 septembre 1986 et de ses décrets d’application, qui ont contribué à façonner tant le paysage de la production française que les relations entre producteurs et diffuseurs. L’évolution du rapport de force entre ces derniers, au profit des producteurs, milite, pour certains, en faveur d’un rééquilibrage de leurs relations.

1. Des obligations d’investissement qui ont contribué à la diversité de la production française

Les articles 27 et 33 de la loi du 30 septembre 1986 posent le **principe d’une contribution des éditeurs de service, qu’ils soient publics ou privés, hertziens ou non, au développement de la production des œuvres cinématographiques et audiovisuelles**.

Ainsi, les chaînes hertziennes doivent consacrer chaque année **3,2 % de leur chiffre d’affaires net de l’année précédente à des dépenses contribuant au développement de la production d’œuvres cinématographiques européennes**, dont 2,5 % consacrés aux œuvres d’expression originale française (EOF). Notamment, ces dépenses prennent la forme d’achats ou de préachats en

exclusivité de droits de diffusion des œuvres cinématographiques sur leur service et d'investissements en parts de producteur dans le financement des œuvres ⁽¹⁾.

Dans le domaine audiovisuel, elles ont l'obligation de **consacrer au moins 15 % de leur chiffre d'affaires à la production d'œuvres européennes ou d'expression originale française**, celles-ci ne faisant pas l'objet d'un sous-quota contrairement aux œuvres cinématographiques. En revanche, la **production d'œuvres patrimoniales** – soit les œuvres de fiction, d'animation, et les documentaires de création – doit représenter 10,5 % du chiffre d'affaires s'il est supérieur à 350 millions d'euros ⁽²⁾. Sont prises en compte au titre de la contribution les dépenses d'achat et de préachat de droits de diffusion, l'investissement en parts de producteur, le financement des travaux d'écriture et de développement ou encore les dépenses de formation des auteurs.

Les **chaînes non hertziennes** sont soumises à un régime distinct, qui diffère quelque peu de celui des chaînes hertziennes en ce qui concerne les œuvres audiovisuelles. Ainsi, **la part de leurs ressources consacrée aux œuvres audiovisuelles s'élève à 14 %, dont 8,5 % sont nécessairement consacrés aux œuvres patrimoniales**. Les œuvres d'expression originale française doivent par ailleurs constituer au minimum 85 % des œuvres prises en compte dans le calcul de la contribution.

Parmi les chaînes non hertziennes, **les chaînes de cinéma font l'objet d'un régime particulier et sont soumises à des quotas plus élevés dans le domaine cinématographique**. Notamment, les services de cinéma de première exclusivité doivent consacrer 26 % de leurs ressources de l'exercice en cours au financement d'œuvres cinématographiques européennes, dont la majorité pour des œuvres d'expression originale française ⁽³⁾.

Un décret a également été pris, en 2010 ⁽⁴⁾, pour **faire contribuer les services de médias audiovisuels à la demande au financement de la création**, qu'il s'agisse des services de paiement à l'acte, de télévision de rattrapage ou par abonnement (cf. tableau ci-après). Au total, pour l'année 2015, **les SMAD ont contribué à hauteur de 25,8 millions d'euros à la production**, dont 21,1 millions au titre des obligations cinématographiques et 4,7 millions au titre des obligations audiovisuelles ⁽⁵⁾.

Il convient de noter que les **quotas audiovisuels peuvent faire l'objet d'une globalisation au niveau de groupe**, lorsque plusieurs services de télévision

(1) Articles 3 et 4 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.

(2) En deçà, l'obligation est moindre : 8,5 % du chiffre d'affaires pour les éditeurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 millions d'euros ; 9,25 % et 9,5 % pour ceux dont le chiffre d'affaires est respectivement compris entre 100 et 200 millions d'euros et entre 200 et 350 millions d'euros.

(3) 22 % des ressources totales de l'exercice en cours.

(4) Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

(5) CSA, Rapport annuel 2017, juin 2018.

ou de médias audiovisuels à la demande appartiennent au même éditeur, à ses filiales ou à la société qui le contrôle, ce qui n'est pas le cas, aujourd'hui, des obligations relatives aux œuvres cinématographiques. La rapporteure estimerait souhaitable que cette possibilité puisse leur être étendue.

Proposition n° 25 : étendre aux obligations relatives aux œuvres cinématographiques la possibilité de mutualiser les obligations d'investissement au niveau des groupes.

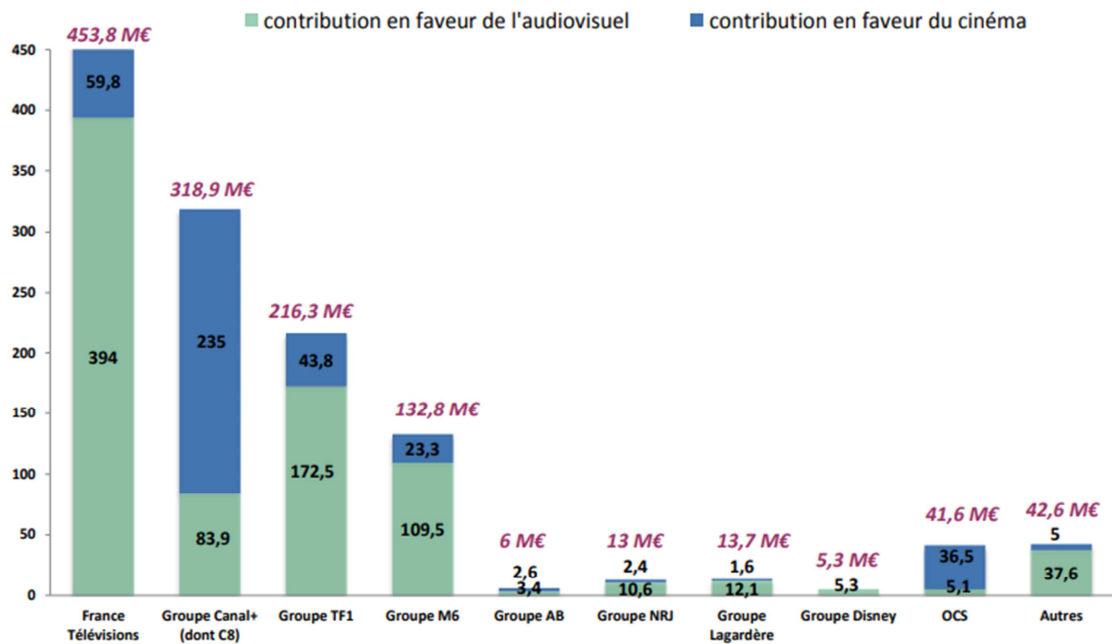
OBLIGATIONS DES SMAD EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT DANS LES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUDIOVISUELLES

Type de services à la demande	Obligations d'investissement
Service de télévision de rattrapage	Soumis aux mêmes obligations que l'éditeur du service linéaire en ce qui concerne l'obligation d'investissement dans les œuvres cinématographiques
Service par abonnement	Soumis à une obligation d'investir une part de leur chiffre d'affaires net de l'année précédente dans des œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes, d'une part, d'expression originale française, d'autre part : 1) de 26 % et 22 % lorsqu'ils proposent annuellement au moins 10 œuvres cinématographiques de longue durée dans un délai inférieur à vingt-deux mois après leur sortie en salles en France ; 2) de 21 % et 17 % lorsqu'ils proposent annuellement au moins 10 œuvres cinématographiques de longue durée dans un délai inférieur à trente-six mois et égal ou supérieur à vingt-deux mois après leur sortie en salles en France ; 3) de 15 % et 12 % dans les autres cas. La proportion d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles est celle des téléchargements ou visionnages par les utilisateurs lors de l'exercice précédent.
Autre (dont service à l'acte)	Soumis à l'obligation de consacrer : 1) 15 % au moins du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent résultant de l'exploitation d'œuvres cinématographiques à des œuvres cinématographiques européennes, dont au moins 12 % à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques EOF ; 2) 15 % au moins du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent résultant de l'exploitation d'œuvres audiovisuelles à la production d'œuvres audiovisuelles européennes, dont au moins 12 % à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres audiovisuelles EOF.

Source : Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

Au total, en 2016, le montant global des contributions des chaînes s'établit à 1,244 milliard d'euros, dont 410 millions d'euros pour les œuvres cinématographiques et 834 millions d'euros au titre de l'audiovisuel. France Télévisions est le premier contributeur au financement de la création, puisque le groupe représente 36,5 % des investissements en production audiovisuelle et cinématographique, contre 25,6 % pour le deuxième contributeur, le groupe Canal+. En valeur absolue, le groupe Canal+ est cependant le premier contributeur au financement du cinéma, avec 235 millions d'euros investis en 2016 (cf. *infra*).

LES CONTRIBUTIONS DES ÉDITEURS À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE ET CINÉMATOGRAPHIQUE EN 2016



Source : CSA, Les chiffres clés de la production audiovisuelle 2016, janvier 2018.

Par ailleurs, **une part importante de ces investissements, fixée en moyenne à 75 %, doit être consacrée à la production indépendante**. La définition de la notion d'indépendance, renvoyée à deux décrets d'application pris en 2010 ⁽¹⁾, porte sur des critères distincts en fonction de la nature de l'œuvre, en application des articles 71 et 71-1 de la loi de 1986 (cf. *infra*) ⁽²⁾. Les 25 % des investissements non soumis aux critères de la production indépendante peuvent donc être investis librement par les chaînes, soit auprès de producteurs indépendants, soit par le biais de leurs propres filiales de production ou en co-production, y compris en matière audiovisuelle.

La législation a en effet connu une évolution importante en 2013, les chaînes n'ayant pas la possibilité, jusqu'alors, de détenir des parts de producteur en matière audiovisuelle. Afin de **disposer de plus de droits sur des programmes considérés comme identitaires pour les chaînes, les éditeurs ont souhaité avoir la possibilité d'acquérir des parts de coproduction pour les œuvres audiovisuelles indépendantes qu'ils financent majoritairement**. La loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public ⁽³⁾ a ainsi ouvert cette possibilité aux éditeurs qui financent une part substantielle d'une

(1) Décret n° 2010-416 du 27 avril 2010 relatif à la contribution cinématographique et audiovisuelle des éditeurs de services de télévision et aux éditeurs de services de radio distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et 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.

(2) Le législateur est intervenu en 2009 afin de préciser les critères applicables aux œuvres audiovisuelles, jusqu'alors soumises au même régime que les œuvres cinématographiques, et en assouplir notablement l'application.

(3) Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public

œuvre. Après une large consultation, un décret a été pris en 2015 ⁽¹⁾ afin de **fixer à 70 % la part de financement du devis de production de l'œuvre** ouvrant cette possibilité et d'établir des critères d'indépendance complémentaires : l'investissement de la chaîne en part de coproduction ne peut représenter plus de 50 % de ses dépenses dans l'œuvre, l'obligeant ainsi à acheter ou pré-acheter des droits de diffusion ; l'encadrement de la détention des mandats de commercialisation et droits secondaires est renforcé.

La notion de production indépendante

Les critères permettant de définir la production indépendante sont fixés, pour les **œuvres cinématographiques**, par l'article 71 de la loi de 1986. Une œuvre sera considérée comme relevant de la production indépendante en fonction de :

- la **durée de détention des droits de diffusion** par l'éditeur de services : l'éditeur ne peut acquérir les droits correspondants à plus de deux diffusions et pour une durée d'exclusivité excédant 18 mois pour chaque diffusion ;
- l'**étendue des droits secondaires ou des mandats de commercialisation** détenus par l'éditeur : il ne peut posséder de tels droits pour plus d'une modalité d'exploitation (exploitation en salle en France ; exploitation du DVD en France ; exploitation sur un autre service de télévision en France ; exploitation, en France et à l'étranger, d'un service de communication en ligne ; exploitation à l'étranger sous toutes les formes) ; toutefois, s'il consacre 85 % de sa contribution à la production indépendante, il peut en détenir deux ;
- la **nature et l'étendue de sa responsabilité dans la production** ;
- les **liens capitalistiques ou économiques entre l'éditeur et la société de production** : l'éditeur ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 15 % de la société de production, et inversement ; aucun actionnaire ne contrôle à la fois la société de production et l'éditeur de service.

La définition de la production indépendante des **œuvres audiovisuelles**, qui répondait jusqu'à la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision aux mêmes critères que ceux applicables aux œuvres cinématographiques, a été allégée et repose désormais d'une part, sur un critère capitalistique – l'éditeur ou la personne le contrôlant ne détient pas plus de 15 % du capital de la société de production – et sur l'interdiction, pour l'éditeur, de détenir des parts de producteur ou de jouer un rôle dans la production. Toutefois, lorsqu'il a financé une part substantielle de l'œuvre audiovisuelle, l'éditeur peut détenir un droit sur les recettes d'exploitation dans les conditions précisées par sa convention. Par ailleurs, les éditeurs disposent d'une dérogation nouvelle introduite en 2015 et peuvent détenir des parts de producteur, sous certaines conditions, s'ils ont financé au moins 70 % de devis de production de l'œuvre.

Une nouvelle réflexion s'est engagée en 2015 afin de rénover les relations entre producteurs et diffuseurs, l'objectif étant d'**accorder plus de souplesse aux éditeurs dans leurs investissements en contrepartie de nouvelles garanties**

(1) Décret n° 2015-483 du 27 avril 2015 portant modification du régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision.

offertes aux producteurs. Elle a conduit à la signature de plusieurs accords permettant l'assouplissement de l'application des règles relatives aux investissements des éditeurs dans la production indépendante.

En application de l'accord passé le 10 décembre 2015 par France Télévisions avec les organisations de producteurs audiovisuels, le groupe voit sa part de production dite « dépendante » augmentée à 25 % de ses obligations, contre 5 % auparavant, afin de lui permettre de recourir plus largement à France.tv studio, sa filiale de production. Ainsi, si France Télévisions doit remplir 75 % de son obligation auprès de producteurs indépendants, les 25 % restants sont répartis à parts égales entre, d'une part, le recours à sa filiale de production et, d'autre part, à l'investissement dans la production indépendante dans des conditions plus souples ⁽¹⁾ – droits plus longs ⁽²⁾, coproduction possible même en dessous du seuil de 70 % de financement du devis, exploitation de la VOD payante en exclusivité pendant la durée des droits, possibilité de VOD gratuite plus longue, etc. En contrepartie, le groupe s'est engagé à garantir aux producteurs un niveau d'investissement conséquent, fixé à 420 millions d'euros en 2017.

De la même façon, le groupe TF1 a conclu un accord le 24 mai 2016 permettant une hausse de la part de production « dépendante » à 36 %, contre 26 % auparavant, en contrepartie d'une limitation de la part réservée à sa filiale et des droits d'exploitation. Dans un avenant signé en septembre dernier, ce couloir de souplesse est supprimé au profit d'une proportion de production indépendante fixée à 70 %, et d'un recours à la production dépendante, potentiellement confiée à ses filiales, fixée à 30 %. Enfin, le groupe M6 a également conclu un accord en ce sens le 2 février 2017.

2. Laisser plus de place aux accords interprofessionnels et aux accords de gré à gré dans le domaine des droits et mandats

Toutefois, il est apparu au cours des auditions conduites par la mission d'information que **l'équilibre récemment trouvé ne correspondait plus, pour certains, aux réalités économiques du marché.** Plusieurs variables apparaissent aujourd'hui contestées par les éditeurs :

– le **niveau financier de l'obligation**, soit la part du chiffre d'affaires net de l'année précédente devant être investie dans les œuvres : certains éditeurs ont ainsi proposé de donner un caractère progressif à cette obligation, afin de ne pas pénaliser les plus petits d'entre eux ; d'autres éditeurs se sont clairement prononcés en faveur de l'abandon pur et simple du système actuel de quota, estimant qu'ils avaient rempli leur rôle en ce qui concerne le tissu de la production indépendante, relativement fort, et de diversité, mais qu'ils constituaient désormais un **frein pour les chaînes engagées dans une compétition internationale**, la seule solution résidant dans la constitution de groupes intégrés

(1) Aussi dite « part de souplesse », elle est comptabilisée en production non indépendante.

(2) 4 ans au lieu de 3 ans pour les investissements réalisés au titre de la part indépendante.

dans lesquels l'éditeur d'un service de télévision pourrait librement recourir à la filiale de production interne au groupe ;

– le **niveau d'investissement dans la production indépendante** : certains ont estimé que leur quota de production indépendante était trop élevé – il s'élève par exemple à 88 % pour Canal+ ;

– la définition du critère d'indépendance, qui renvoie à l'**étendue des droits cédés et des mandats possiblement détenus** : les éditeurs estiment en effet disposer de droits trop peu étendus pour pouvoir rentabiliser leur investissement initial dans une œuvre ; certains ont ainsi déploré une durée de détention des droits trop courte, conduisant, par exemple, à ne plus disposer des droits sur les premières saisons d'une série télévisée alors qu'ils diffusaient la suivante, se trouvant ainsi dans l'impossibilité de proposer les saisons précédentes à leurs téléspectateurs ; d'autres soulignent que, la première diffusion d'une œuvre générant moins de revenus qu'il y a dix ans, les diffusions subséquentes, notamment par d'autres canaux, sont devenues importantes pour les chaînes et que, dès lors, **l'obtention de droits longs, et sur tous les supports, est indispensable à la santé économique des éditeurs.**

Le système actuel ferait obstacle à ce que les éditeurs puissent constituer des catalogues importants à partir des œuvres qu'ils financent de façon significative. En particulier, **l'assouplissement permis en 2015 en ce qui concerne l'acquisition de parts de coproduction ne serait que peu applicable dans les faits**, le taux de 70 % étant de moins en moins souvent atteint pour la fiction – en 2017, seules 30 % des œuvres de fiction financées par France Télévisions ont pu l'être en coproduction – et encore moins pour le documentaire. Dans ce domaine, **l'asymétrie existante avec les nouveaux services numériques, tels que ceux de Netflix ou d'Amazon**, est patente, puisque ces derniers peuvent investir en tant que coproducteur dès le premier euro dépensé dans l'œuvre.

Par ailleurs, même en coproduction, les **possibilités de distribution laissées à l'éditeur seraient trop faibles**, la priorité étant donnée au producteur dès lors qu'il dispose d'une capacité de distribution ⁽¹⁾. Certains estiment dès lors qu'il conviendrait au contraire de **confier au cas par cas la distribution à celui de l'éditeur, du producteur ou du distributeur indépendant qui est le mieux placé pour le faire.**

Au final, **les diffuseurs estiment se trouver dans une situation paradoxale : alors que les chaînes financent une part majoritaire des œuvres, les éditeurs ne disposent que de peu de droits sur celles-ci par la suite.** D'après certains, ce qui était hier justifié par la nécessité de favoriser le développement d'un

(1) L'accord interprofessionnel du 24 mai 2016 relatif à la négociation des mandats de commercialisation des œuvres audiovisuelles coproduites par les éditeurs et comptabilisées dans leurs obligations d'investissement en production indépendante prévoit que, dans le cas où le producteur ne dispose pas d'une capacité propre de distribution ou d'un accord cadre de distribution, ou renonce à distribuer le programme, alors un mécanisme « équitable, transparent et non discriminatoire » préside à l'octroi des mandats de commercialisation entre la filiale de l'éditeur et les distributeurs indépendants.

tissu fort de production, ne l'est plus désormais, la situation économique des producteurs s'étant notablement renforcée face aux éditeurs. Comme le note le CSA, *« la législation et réglementation française relative au recours à la production indépendante en matière d'œuvres audiovisuelles, et principalement d'œuvres patrimoniales, a permis en vingt-cinq ans l'émergence et le développement d'entreprises de production dont le chiffre d'affaires global et le catalogue sont consistants »*⁽¹⁾. L'émergence de grands groupes de production aurait ainsi contribué à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs face aux éditeurs.

À l'inverse, d'aucuns estiment que le contexte concurrentiel n'a pas fondamentalement changé et que **les producteurs, confrontés non plus à deux mais à cinq donneurs d'ordres principaux, ne sont pas réellement placés dans une situation où la diversité serait assurée par le seul jeu du marché**. La rapporteure estime en effet que l'abandon brutal de cette réglementation risquerait de compromettre les effets positifs qu'elle a eus sur la consolidation du secteur de la production comme sur sa diversité, indéniable source de créativité.

De fait, la diversité permise par l'offre des producteurs indépendants constitue aujourd'hui un atout pour les téléspectateurs comme pour les chaînes, qui ne seraient peut-être pas à même d'atteindre un tel niveau de créativité en interne, en raison d'une prise de risque moins importante que celle des producteurs indépendants. Certains avancent également que le recours à la production indépendante est financièrement plus rentable pour les diffuseurs qu'une production interne, ce qui expliquerait que certains éditeurs n'exploitent pas les possibilités laissées par la part non indépendante de leurs quotas.

Pour autant, si **l'obligation de recours à la production indépendante doit nécessairement être maintenue**, l'approfondissement de la réflexion est nécessaire en ce qui concerne certains de ses critères.

Si tous estiment que **le critère capitalistique pourrait valablement être ramené à sa plus simple expression – soit une absence totale de détention, directe ou indirecte, du capital –**, la durée et la nature des droits, comme l'étendue des mandats, font encore l'objet de débats entre producteurs et diffuseurs.

S'agissant des mandats, les producteurs estiment qu'ils ont **besoin de détenir une part importante des mandats pour assurer la rentabilité financière de leur investissement et, ainsi, la viabilité économique de leurs entreprises, seule à même de garantir le développement de nouvelles productions**. Le financement des œuvres, dont les budgets sont en augmentation, étant plus difficile à obtenir, il est devenu nécessaire aux producteurs de faire appel à des financeurs internationaux, notamment par le biais de filiales de distribution propres. C'est notamment le cas du documentaire, qui n'est aujourd'hui financé qu'à 30 % à 50 % par les chaînes. Redonner certains mandats, notamment internationaux, aux chaînes pourrait dès lors mettre en danger ce

(1) CSA, Les chiffres clés de la production audiovisuelle 2016, janvier 2018, p. 7.

système de financement et freiner le développement de nouveaux projets. Il n'est en effet pas inutile de rappeler que, *« pour un programme commandé par un éditeur de services, il peut y avoir en amont une dizaine de développements proposés, et financés, par les producteurs mais non retenus par les diffuseurs. C'est dans un second temps, une fois la décision de production prise, que les éditeurs de service viennent financer une part très importante des coûts de fabrication de l'œuvre (...) La créativité et la diversité du secteur naissent pour une grande part de cette organisation »*⁽¹⁾. Dès lors, la détention exclusive des mandats par le producteur apparaît pour beaucoup comme un impératif.

S'agissant des droits, les producteurs souhaitent assurer la **plus grande circulation possible de l'œuvre**, seule à même d'assurer une juste rémunération des auteurs et artistes-interprètes et de rendre possible de lourds investissements dans la recherche et le développement de nouvelles productions. Dès lors, ils sont plutôt **défavorables à ce que les éditeurs détiennent des droits trop longs sur les œuvres** et souhaitent notamment pouvoir exploiter rapidement leurs œuvres par le biais des services à la demande par abonnement après la diffusion linéaire de l'œuvre. En revanche, ils apparaissent ouverts à la négociation en ce qui concerne l'étendue de ces droits, et des évolutions semblent possibles en matière d'exploitation non linéaire par l'éditeur (télévision de rattrapage, télévision d'anticipation, etc.), pour **ne pas faire obstacle aux stratégies numériques que les éditeurs souhaitent développer**.

Enfin, les producteurs apparaissent ouverts au débat en ce qui concerne un meilleur partage de la valeur, et certains de leurs représentants souhaitent **faciliter l'accès à la coproduction des éditeurs** dès lors que leurs investissements sont significatifs et qu'ils financent, par exemple, 50 % du devis.

Au final, il semble aujourd'hui nécessaire de **laisser plus de place aux accords interprofessionnels**, qui ont déjà montré leur efficacité sur certains critères ayant trait à la production indépendante, tout en maintenant, dans la loi, le principe d'un taux de recours minimum à la production indépendante.

Proposition n° 26 : maintenir, dans la loi, le principe d'un taux de recours à la production indépendante, en limitant sa définition à l'absence de lien capitalistique et en laissant plus de place aux accords professionnels ou de gré à gré pour la définition des droits et des mandats.

3. Faire contribuer les nouveaux acteurs numériques à la création française

Comment intégrer les nouveaux acteurs numériques comme Netflix ou Amazon Prime Video à la réglementation actuelle ? Une telle perspective, qui assurerait de nouvelles sources de financement aux producteurs, pourrait

(1) CSA, Les chiffres clés de la production audiovisuelle 2016, janvier 2018, p. 9.

également permettre de donner un nouveau souffle aux négociations qui ont lieu avec les diffuseurs historiques que constituent les chaînes.

Les services de vidéo par abonnement installés à l'étranger ne sont, pour l'heure, soumis à aucune obligation de contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle. Pourtant, ils prennent désormais une place considérable dans le paysage audiovisuel, mondial comme national. Au niveau mondial, Netflix revendique 125 millions de clients, quand Amazon a annoncé, en avril dernier, avoir dépassé le seuil de 100 millions d'abonnés à son service Prime, qui donne accès à son service de vidéo à la demande. Pour ce qui est de la France, même si ces entreprises restent volontairement opaques sur le nombre de leurs abonnés, on estime que **Netflix, disponible en France depuis 2014, disposerait de 3,5 millions d'abonnés ⁽¹⁾, en croissance rapide, soit plus que la plateforme OCS ⁽²⁾, SFR Play ⁽³⁾, Amazon Prime ⁽⁴⁾ et Canalplay ⁽⁵⁾.**

Bien que n'étant soumis à aucune obligation de contribution, **ces nouveaux opérateurs intégrés, à la fois producteurs dans certains cas, éditeurs et distributeurs, investissent dans des contenus français, que ce soit en coproduction et en achat.** Ainsi, le film *Divines* ou la série *Dix-pour-cent* sont accessibles sur Netflix, qui a également produit la série *Marseille* ou encore l'adaptation d'une web-série diffusée en 2015 sur Arte Creative, *Osmosis*. Comme ses représentants l'ont indiqué au cours de leur audition, Netflix a investi 2 milliards de dollars depuis 2012 en contenus européens, originaux ou non. De la même façon, Amazon a acquis les droits de la série *Zone blanche*, diffusée sur France Télévisions, avec laquelle il a d'ailleurs coproduit, en lien avec la chaîne publique britannique, la série *The Collection*, diffusée sur France 3. Une autre série serait en cours de production en France, financée par les quelque cinq milliards de dollars qu'Amazon déclare investir annuellement dans les contenus originaux.

Toutefois, comme l'indique une récente étude du CSA et du CNC, si *« leurs investissements dans la création sont importants et peuvent constituer une opportunité pour les producteurs de contenus (...) la part qui revient à la création locale ne peut être garantie dès lors qu'ils ne sont pas soumis à des obligations d'investissements. En outre, les conditions de financement et d'acquisitions des droits de ces créations locales par les plateformes soulèvent des interrogations sur le cycle traditionnel de rentabilité des œuvres basé sur la revente à court et moyen termes des droits par les producteurs et les distributeurs sur leur marché domestique et à l'international. »* ⁽⁶⁾

(1) *Libération.fr*, « Netflix tout près des 3,5 millions d'abonnés en France », avril 2018.

(2) OCS aurait 2,9 millions de clients d'après l'article de *Libération.fr* précité.

(3) Basé au Luxembourg, la plateforme revendiquait 2 millions d'abonnés en juillet 2017.

(4) Le chiffre de 1,4 million d'abonnés est rappelé par l'étude du CSA-CNC citée infra.

(5) M. Maxime Saada a indiqué, lors de son audition devant la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat le 27 juin dernier, que le service Canalplay avait 200 000 abonnés.

(6) CSA-CNC, La vidéo à la demande par abonnement en France : marché et stratégies des acteurs, mai 2018, p. 100.

La transposition de la nouvelle version de la **directive Services de médias audiovisuels devrait permettre au législateur français d’attirer ces nouveaux acteurs dans le champ de la régulation hexagonale**, en passant du principe du pays d’origine à celui du pays de destination pour ce qui est de l’obligation de contribution. La principale difficulté résidera dans la définition de l’assiette de la contribution : la plupart des services de médias audiovisuels installés à l’étranger ayant une vocation mondiale, l’assiette de la contribution ne pourra être assise que sur la part de leur activité réalisée en France.

Le texte de la proposition de réforme de la directive SMA, tel qu’il a été proposé par la Commission européenne en 2016, indique que cette **contribution facultative, qui pourra prendre la forme d’investissements directs et de redevances versées à un fonds, sera uniquement assise sur les recettes générées dans le pays imposant ladite contribution**⁽¹⁾. Si, dans le cas de Netflix, ces recettes, issues d’abonnements, sont relativement faciles à saisir, il en va autrement des services de vidéos à la demande offerts par Amazon ou SFR Play, qui peuvent être accessoires à d’autres services – livraison, accès à internet, etc. – et difficiles à isoler sur un plan financier car faisant partie d’une offre globale. Il conviendra, en tout état de cause, **pour évaluer ces recettes, d’une part de tenir compte de l’accès potentiel au service de vidéo à la demande et, d’autre part, de prendre en compte l’intégralité du montant des abonnements en cause** pour établir l’assiette de la contribution de tels opérateurs, dès lors que l’accès au service de vidéo à la demande n’est pas dissociable des autres services vendus par ce biais.

Proposition n° 27 : dans la définition de l’assiette, tenir compte de l’accès potentiel, et non de l’accès effectif, au service de vidéo à la demande associé à d’autres services, et de l’intégralité du montant dudit abonnement s’il n’est pas dissociable de ces services.

Enfin, il conviendra, dans le cadre de la transposition de la directive, de veiller à appliquer à ces nouveaux acteurs le même principe que celui qui s’applique aujourd’hui aux chaînes en matière de **recours à la production indépendante, afin que cette contribution ne se traduise pas uniquement par l’implantation de studios « maison » sur le territoire français** et que les producteurs français, face à ces puissants acteurs, ne soient pas placés dans une situation de dépendance économique.

Proposition n° 28 : imposer aux services de vidéos à la demande par abonnement établis dans un autre État membre de l’Union européenne de contribuer au financement de la création en ayant principalement recours à la production indépendante.

(1) Article 13, paragraphe 2, de la proposition de la Commission européenne du 25 mai 2016.

C. RÉNOVER LA CHRONOLOGIE DES MÉDIAS POUR L'ADAPTER À LA NOUVELLE DONNE NUMÉRIQUE

La chronologie des médias est aujourd'hui l'un des dispositifs centraux de la régulation française de l'audiovisuel. En effet, ce système, qui permet à chaque acteur de la chaîne de bénéficier d'une fenêtre d'exclusivité lors de l'exploitation de l'œuvre, n'a que peu d'équivalent à l'étranger, où elle repose le plus souvent, non pas sur un accord professionnel, mais sur des contrats individuels. Ce modèle doit permettre à chaque diffuseur d'exploiter l'œuvre de façon exclusive ou quasi exclusive, à une place et pendant une période qui correspond à son niveau d'investissement.

1. Une chronologie des médias désormais inadaptée

L'existence d'une chronologie des médias est prévue, dans le droit communautaire, par l'article 8 de la directive Services de médias audiovisuels, qui dispose que *« les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence ne transmettent pas d'œuvres cinématographiques en dehors des délais convenus avec les ayants droit »*, et, dans le droit interne, par plusieurs dispositions :

– **l'article L. 231-1 du code du cinéma et de l'image animée fixe à 4 mois à compter de la sortie du film en salle le point de départ de l'exploitation sous forme de vidéogrammes** destinés à la vente ou à la location ; une dérogation peut être accordée par le président du CNC à compter de 4 semaines d'exploitation en salle en fonction des résultats d'exploitation ⁽¹⁾ ;

– les articles L. 232-1 et L. 233-1 renvoient quant à eux à un **accord professionnel pour l'exploitation des films par les services de médias audiovisuels à la demande et les chaînes de télévision**.

Ces accords peuvent être rendus obligatoires par un arrêté du ministère en charge de la Culture dès lors qu'ils ont été signés par des organisations représentatives des secteurs concernés. Le dernier accord professionnel étendu, qui date du 6 juillet 2009, fixe les principes suivants (cf. schéma *infra*) :

– **4 mois** après la sortie de l'œuvre en salle, l'exploitation sous forme de **vidéogrammes physiques et par les services de vidéos à la demande à l'acte, en vente ou en location**, s'ouvre, mais seulement jusqu'à la fenêtre suivante pour les services à la demande à l'acte ;

– **à 10 mois**, les **chaînes de cinéma payantes** ayant signé un accord avec les organisations du cinéma, comme Canal+, peuvent diffuser pour la première fois l'œuvre ; dans le cas contraire, elle devra attendre 12 mois pour le faire ; pour

(1) L'article D. 231-2 du code du cinéma et de l'image animée dispose que cette dérogation n'est possible « que si l'œuvre cinématographique a réalisé, au cours de sa quatrième semaine d'exploitation en salles de spectacles cinématographiques, un nombre d'entrées inférieur à deux cents ».

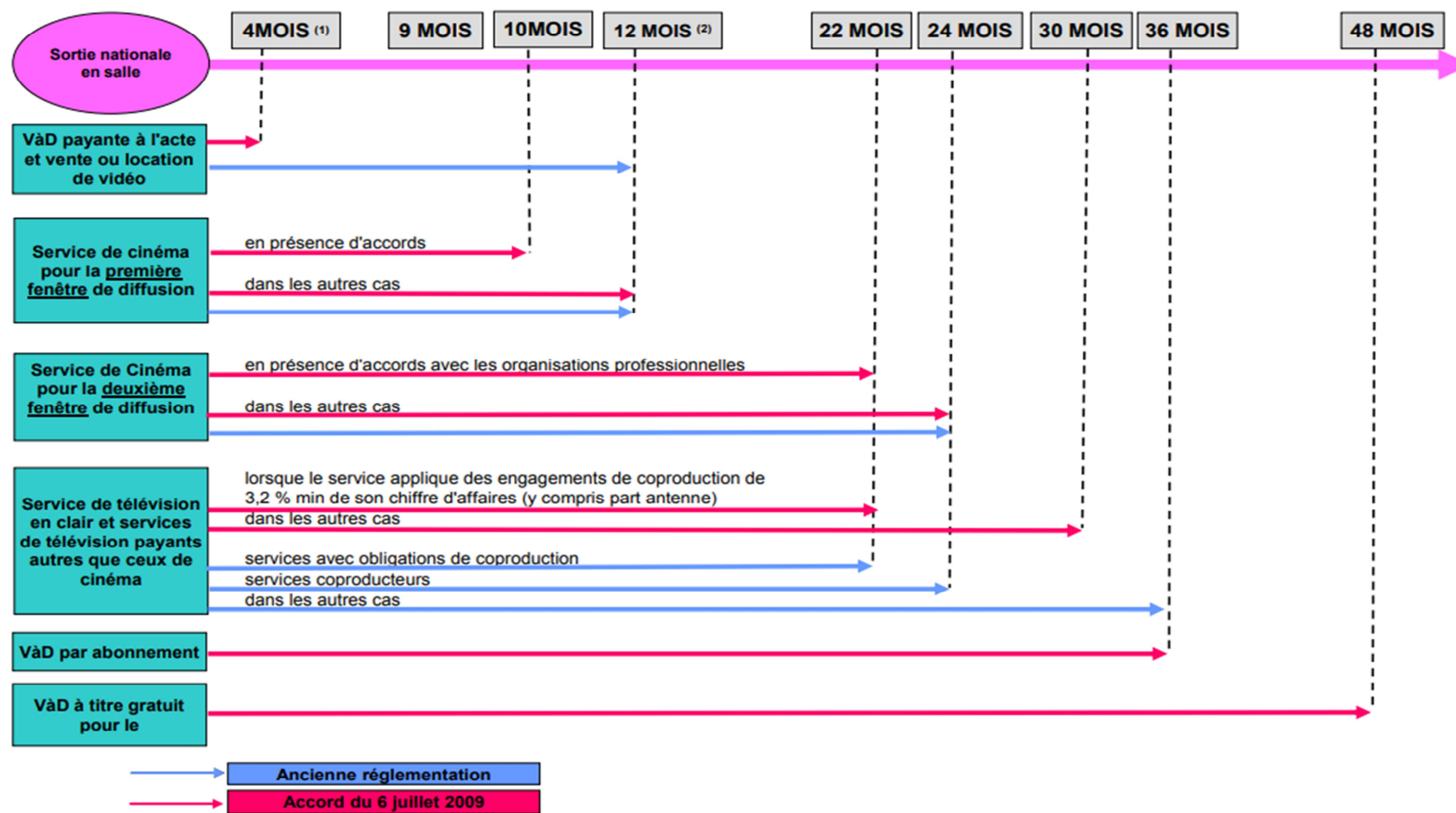
ces chaînes, une deuxième fenêtre de diffusion s'ouvre respectivement à 22 et 24 mois ;

– les **chaînes gratuites et les chaînes payantes non cinéma**, qui ont appliqué un **engagement de coproduction** à hauteur de 3,2 % de leur chiffre d'affaires, peuvent diffuser à **22 mois**, contre 30 mois en l'absence d'un tel engagement ;

– les **services de vidéos à la demande par abonnement**, comme Netflix, doivent attendre **36 mois** pour diffuser l'œuvre ;

– les services de vidéos à la demande gratuits ont accès à l'œuvre à partir de **48 mois**.

L'accord du 6 juillet 2009 relatif à la chronologie des médias et l'ancienne réglementation



(1) Possibilité de dérogation à 4 semaines minimum

(2) Possibilité de dérogation à 6 mois

Source : CSA.

Bien que l'accord de 2009 ait d'ores et déjà contribué à réduire certaines fenêtres (cf. *supra*), cette **chronologie fait désormais l'objet de critiques nourries**. En particulier, certains estiment que le délai laissé par le législateur à l'exploitation en salles serait trop long pour les consommateurs de biens culturels ne fréquentant pas assidûment les salles de cinéma et devant donc attendre 4 mois pour accéder à une œuvre en vidéo physique ou dématérialisée, ce qui **favoriserait la piraterie**, notamment car des copies de bonne qualité sont rendues possibles par la sortie en vidéogrammes à l'étranger.

De la même façon, le fonctionnement actuel de la chronologie pose des problèmes de **disponibilité des œuvres, et limite donc leur exploitation suivie** : à 10 mois, si le film est diffusé par une chaîne de cinéma, il disparaît des services à la demande à l'acte, bien qu'il soit toujours disponible en support physique, ce qui explique pour certains le faible engouement en France pour ce type de services ; si le film n'est pas acheté par une chaîne en clair, il demeure indisponible entre sa deuxième diffusion par les chaînes « cinéma » et jusqu'à 36 mois ; et, si une œuvre n'est pas achetée par une chaîne de cinéma, le spectateur devra attendre 22 mois pour la voir sur la chaîne gratuite coproductrice.

Au-delà, la chronologie présente la faiblesse de **ne pas intégrer, de façon vertueuse, les nouveaux acteurs du numérique**, dont il convient de rappeler qu'ils n'étaient pas présents sur le territoire français à la date de la signature du précédent accord. Ainsi, le film *Divines*, récompensé à Cannes et dont les droits ont été achetés par Netflix, est visible sur la plateforme partout dans le monde depuis novembre 2016, sauf en France, puisqu'il n'est sorti en salle que le 31 août 2016.

2. Les propositions ambitieuses de la mission de médiation

Face à ces constats, le CNC a, dès 2012, relancé les négociations en formulant quelques propositions. Faute d'avoir abouti, Mme Françoise Nyssen, ministre de la Culture, a lancé une mission de médiation en octobre 2017, qui a débouché, en avril 2018, sur un premier projet. Celui-ci poursuivait trois objectifs : **faciliter l'accès du public aux œuvres, conforter le financement de la création, et améliorer la flexibilité de la chronologie des médias pour s'adapter à la diversité des œuvres**.

Dans la proposition formulée par MM. Dominique d'Hinnin et François Hurard, la salle bénéficierait toujours de 4 mois d'exploitation, avec toutefois une **dérogation possible à 3 mois pour les œuvres qui ont réalisé moins de 15 000 entrées au cours de leur deuxième semaine d'exploitation**. L'exploitation en vidéo à la demande à l'acte serait possible dès la fin de la fenêtre de la salle et pour la durée totale de la chronologie, le **dégel des droits** devant permettre un accès permanent à l'œuvre. Les **fenêtres de diffusion des chaînes seraient avancées** à 7 mois pour les chaînes de cinéma payantes ayant signé un accord, et à 20 mois pour les chaînes gratuites vertueuses.

Les **services de vidéos à la demande par abonnement bénéficieraient également d'une potentielle avancée de leurs fenêtres**, sous conditions : une fenêtre à 15 mois en cas d'accord avec les organisations du cinéma portant sur un minimum garanti par abonné, une clause de diversité des investissements et un engagement d'éditorialisation ; une fenêtre à 28 mois pour ceux qui consacraient 21 % de leur chiffre d'affaires à des achats d'œuvres européennes et 17 % de leur chiffre d'affaires à des œuvres françaises ; 36 mois pour les services n'ayant conclu aucun accord.

Des fenêtres avancées seraient également prévues **lorsqu'aucune chaîne payante n'a participé au préfinancement d'une œuvre** : elle bénéficierait alors d'une **avancée de deux mois** de la chronologie pour être exploitée plus rapidement sur les autres fenêtres. Une dérogation serait également prévue pour les **œuvres documentaires** diffusées en salle et non acquises par une chaîne payante : dans un tel cas de figure, l'œuvre pourrait être diffusée dès 13 mois au lieu de 20.

Si une telle proposition permet de répondre aux défauts de l'actuelle chronologie, **elle ne semble pas encore réunir l'assentiment de l'ensemble des acteurs**. En effet, concernant l'exploitation en salle, certains ont fait valoir que le **délai de trois mois pouvait avoir un effet contreproductif sur les salles indépendantes**, souvent servies après les grandes salles du fait de la limitation du nombre de copies disponibles. Dans un tel cas de figure, et compte tenu de l'absence de régulation du nombre de films qui conduit à une limitation de leur exposition dans les grandes salles, leur exploitation se trouverait passablement limitée par une avancée à 3 mois de la fenêtre vidéo, avancée qui ne concerne de surcroît que des films qui, par définition, sont plutôt les films plus confidentiels projetés dans de telles salles.

Les **fenêtres glissantes** sont également critiquées par les chaînes payantes, qui estiment que cela représenterait **un important effet d'aubaine pour les chaînes gratuites**. À l'inverse, d'autres estiment que cette flexibilité est indispensable pour permettre une exploitation optimale des œuvres. L'inclusion de la télévision de rattrapage dans l'accord professionnel soulève également l'opposition de certains ayants droit, tandis que les salles de cinéma s'opposaient il y a peu à la possible réduction de leur fenêtre d'exploitation à 3 mois. Un accord semble cependant avoir été trouvé avec l'ensemble des exploitants sur le raccourcissement potentiel de leur fenêtre. Les chaînes de télévision payantes sans accord bénéficieraient également, d'après certains, d'une avancée trop importante, sans contrepartie, dans le cadre de la nouvelle chronologie.

D'aucuns estiment également que les services de vidéo à la demande par abonnement bénéficient d'une avancée très conséquente de leurs fenêtres par rapport aux autres diffuseurs, comme **les chaînes, notamment payantes, qui voient leurs fenêtres certes avancées, mais réduites dans le temps au profit de tels acteurs**. À l'inverse, certains ont estimé souhaitable de **rendre la chronologie neutre du point de vue technologique**, en prévoyant une fenêtre identique pour les services payants qui s'engagent dans des conditions identiques

dans le financement de la création, rappelant ainsi le principe même de la chronologie des médias.

Les propositions relatives aux services à la demande par abonnement faites dans le cadre de cette médiation ne semblent par ailleurs pas séduire les principaux concernés, les représentants de **Netflix ayant déclaré lors de leur audition par la mission d'information qu'ils n'avaient pas l'intention de sortir leurs films en salles dès lors qu'ils ne pouvaient pas être disponibles au même moment sur leur plateforme** ⁽¹⁾. Si cet acteur ne souhaite pas tirer profit des avancées permises par la proposition issue de la médiation, celle-ci a l'avantage de ne pas fermer la porte à l'émergence d'un tel acteur en France ou en Europe.

Tous ont souligné la **nécessité, en parallèle de cette réforme de la chronologie des médias, de prendre des mesures fortes dans le domaine du piratage**, ce à quoi la rapporteure souscrit pleinement et apporte des réponses précises (cf. *supra*). Au-delà, il apparaît difficile de négocier un élément aussi central du financement de la création en dehors de toute **réflexion sur une réforme plus globale de la régulation**, tant tous ces dispositifs sont en réalité imbriqués.

En tout état de cause, la rapporteure estime que **la nouvelle chronologie, qui empruntera la voie législative à défaut d'un accord interprofessionnel, devra répondre à plusieurs nécessités** :

- permettre le **raccourcissement général de la chronologie**, dont la durée globale incite aujourd'hui au piratage ;
- **réduire la fenêtre de la salle**, pour permettre, par des dérogations, l'exploitation rapide, sous d'autres formes, pour les films qui n'ont pas rencontré leur public ;
- **assurer le dégel des droits** sur l'ensemble des fenêtres, de façon à autoriser une exposition continue des œuvres ;
- inclure, **dans des fenêtres appropriées, les acteurs de la vidéo à la demande par abonnement** qui s'engagent, sur les mêmes bases que celles des chaînes, à financer la création, avec **la nécessité, à moyen terme, de parvenir à la neutralité technologique** ;

Enfin, pour permettre **l'accès de tous aux œuvres sur l'ensemble du territoire**, des expérimentations numériques devraient pouvoir être menées, comme l'ont proposé les représentants de l'ARP, par les salles de cinéma, notamment indépendantes, les distributeurs et les ayants droit sur la fenêtre aujourd'hui dévolue à la salle.

Proposition n° 29 : à défaut d'un accord interprofessionnel, établir la chronologie des médias par la voie législative.

(1) Audition du 27 juin 2018.

IV. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ À LA CRÉATION FRANÇAISE DANS TOUTE SA DIVERSITÉ

Les dispositifs publics de soutien à la création cinématographique et audiovisuelle, qu'il s'agisse des obligations d'investissement reposant sur les éditeurs, de la fiscalité affectée ou encore des crédits d'impôt, ont conduit à une création française forte et diverse, en particulier dans le domaine du cinéma, là où l'absence de tels dispositifs a conduit à l'effondrement des industries cinématographiques dans les pays voisins. Pour autant, plusieurs obstacles existent aujourd'hui à sa diffusion, tant sur un plan purement technologique, par l'extinction annoncée du recours au spectre hertzien, que juridique, par des obligations législatives, réglementaires ou contractuelles qui limitent trop fortement l'exposition des œuvres.

A. ASSURER L'ACCÈS DE TOUS À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION PAR LA MODERNISATION DES RÉSEAUX NUMÉRIQUES TERRESTRES

La modernisation, tant de la plateforme de la télévision numérique terrestre (TNT), que de la radio numérique terrestre (DAB+), apparaît **indispensable pour continuer à garantir au public un accès gratuit aux programmes de chaînes de télévision comme de radio** et, partant, à la création audiovisuelle et musicale.

Par ailleurs, le déploiement de la TNT dans le domaine audiovisuel, et du DAB+ dans le domaine de la radio, représente, à moyen terme, un réel **enjeu de régulation**. En effet, **les fréquences hertziennes sont aujourd'hui le pivot de l'exception culturelle française** : de leur attribution découle un certain nombre d'obligations qui auraient un caractère disproportionné si elles devaient être appliquées à l'ensemble des acteurs, y compris ceux ne bénéficiant pas de la gratuité de telles ressources.

Cela souligne également la nécessité de **repenser les fondements de notre régulation, à moyen terme**, pour faire face à la probable disparition du spectre hertzien audiovisuel au profit des télécommunications.

1. Moderniser la TNT pour assurer la continuité de la réception gratuite de la télévision par tous

La télévision numérique terrestre (TNT) fait aujourd'hui l'objet d'une controverse entre ceux qui estiment qu'il s'agit d'un réseau technologiquement dépassé – certaines déclarations, clairement hâtives, apparaissent regrettables sur ce point – et ceux qui souhaitent qu'elle soit modernisée pour remplir ses fonctions jusqu'à ce que l'ensemble des foyers aient effectivement accès à la télévision par d'autres moyens, en particulier internet.

En effet, pour certains, la TNT serait rapidement supplantée par le déploiement du très haut débit dans les foyers français et par la couverture mobile en 5G sur l'ensemble du territoire. Lancé en 2013, le **plan « Très haut débit » doit assurer, grâce à un investissement de 20 milliards d'euros en dix ans, un débit de 30 mégabits par seconde pour tous en 2022**, et un débit minimal de 8 mégabits par seconde d'ici 2020. De fait, depuis la fin de l'année 2016, plus de 50 % du territoire est déjà couvert par le très haut débit, et la télévision par internet a atteint, au dernier trimestre 2017, le même taux de pénétration dans les foyers que la réception hertzienne terrestre ⁽¹⁾.

Pour autant, on peut considérer que la TNT, qui équipe encore 50,8 % des foyers, mérite d'être **modernisée pour assurer la continuité du service auprès des Français jusqu'à ce que l'ensemble des foyers reçoive la télévision par le biais du câble, du satellite ou d'internet et s'abonne effectivement à des offres de ce type**. En particulier, au-delà de l'éligibilité des foyers à la fibre – seuls 10 millions de foyers sur 32 millions sont aujourd'hui éligibles, et seulement 3,3 millions sont actuellement abonnés ⁽²⁾ –, le taux de conversion commerciale et au-delà, les usages, doivent être pris en considération pour évaluer la date à laquelle la substitution totale à la TNT sera possible.

De fait, le plan « Très haut débit » n'est pas achevé, et les usages indiquent que **la TNT constitue encore, pour 24 % des foyers, le seul mode de réception de la télévision**. Elle est également très utilisée pour la réception sur les postes de télévision secondaires, en raison de sa gratuité. Elle est également très présente dans certaines régions : ainsi, si l'Île-de-France, la région PACA et le Grand Est ont connu une forte progression de la télévision par internet, la TNT équipe encore plus de 60 % des foyers en Bretagne et en Normandie ⁽³⁾. Il convient par ailleurs de noter que **les fournisseurs d'accès à internet recourent eux-mêmes à la TNT pour allouer la bande passante à d'autres usages** ⁽⁴⁾, et que les fréquences qu'elle utilise sont sanctuarisées, jusqu'en 2030, au profit des services de télévision.

Au-delà, la TNT est aujourd'hui le seul mode de réception à réunir certaines caractéristiques qui font son succès et justifient son maintien : la **gratuité** – les offres des fournisseurs d'accès à internet incluent de fait un abonnement pour les services de télévision ; la **simplicité d'usage et la fiabilité** ; l'**universalité** – la TNT couvre 95 % du territoire ⁽⁵⁾ ; l'**anonymat**. Ce mode de

(1) CSA, Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine Résultats des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2017 pour la télévision et de l'année 2017 pour la radio, 2018.

(2) M. Olivier Huart, président directeur général de TDF, a ainsi estimé à dix à douze ans le nombre d'années nécessaires à la seule éligibilité de 97 % du territoire, sans évoquer l'usage effectif de la fibre, qui nécessite un raccordement à l'intérieur des logements ainsi qu'un abonnement spécifique.

(3) La TNT y est respectivement reçue dans 60,9 % et 60,3 % des foyers.

(4) Au total, l'étude Qualité et accès TV du 6 juillet 2018, réalisée par l'IFOP pour TDF estime que 68 % des foyers français reçoivent en réalité la télévision par la TNT.

(5) 97 % en métropole.

réception apparaît du reste **plébiscité par les Français, qui considèrent à 62 % qu'il est important d'avoir un accès à la TNT** dans son logement ⁽¹⁾.

Depuis sa création en 2005, la TNT s'est par ailleurs modernisée, notamment par l'augmentation du nombre de chaînes et le passage, en avril 2016, à la haute définition. Pour autant, la **poursuite de sa modernisation apparaît éminemment nécessaire pour maintenir et renforcer l'intérêt de ce mode de réception**. Il est notamment nécessaire de prendre en compte l'amélioration de la qualité de la définition des contenus proposés par les éditeurs, qui ne doit pas être réservée aux autres canaux de diffusion.

Aussi le CSA a-t-il engagé des travaux préparatoires en ce sens dès 2017 et a-t-il publié, en février 2018, son programme de travail. D'ici 2024, date à laquelle la nouvelle plateforme TNT devra être rendue disponible, de nouvelles normes doivent donc être définies, tant en matière d'images et de sons, pour **approcher la ultra haute définition** – par l'amélioration de la résolution, des contrastes, de la netteté des mouvements, de la richesse des couleurs, etc. –, que de diffusion, pour **augmenter la capacité des réseaux** face à un débit plus important ⁽²⁾, et d'**interactivité des services** – télévision de rattrapage, vidéo à la demande, contrôle du direct – que certaines chaînes de la TNT proposent d'ores et déjà par le biais du standard Hbbtv ⁽³⁾ qui équipe depuis 2010 la plupart des téléviseurs.

Cette modernisation sera d'autant plus importante que certains assouplissements seront permis par les pouvoirs publics. Notamment, si la publicité adressée est autorisée, il conviendra d'entamer une réflexion sur les possibilités techniques offertes par la réception TNT et d'étudier la faisabilité d'un **recueil des données des utilisateurs par les éditeurs**, comme ils pourront le faire par l'entremise des fournisseurs d'accès à internet.

Proposition n° 30 : poursuivre la modernisation de la plateforme TNT et autoriser les dispositifs permettant aux éditeurs de recueillir des données relatives aux utilisateurs afin de diffuser des publicités segmentées.

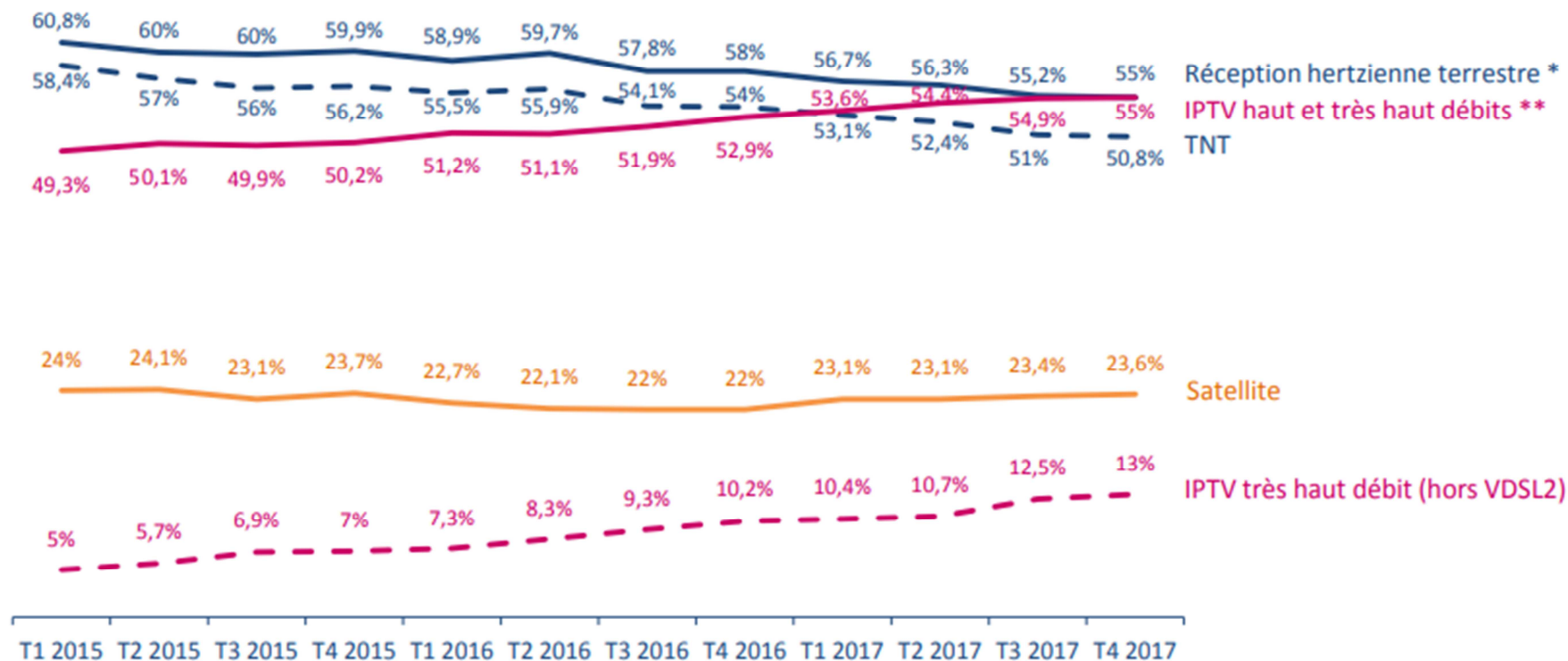
Au-delà, il apparaît nécessaire, pour **permettre l'accès effectif et permanent de tous aux chaînes de la TNT quel que soit le mode de distribution** et compléter l'obligation faite aux distributeurs de reprendre le signal d'un éditeur de la TNT prévue par l'article 34-4 de la loi de 1986, de prévoir l'intervention du régulateur, en tant que médiateur, en cas de conflit intervenant entre un éditeur et un distributeur dans le cadre d'une négociation commerciale autour de la reprise du signal.

(1) IFOP, Qualité et accès TV, 6 juillet 2018.

(2) Une qualité de diffusion supérieure, en haute définition améliorée ou en ultra haute définition, consommera un débit plus élevé que les standards actuels de la TNT.

(3) Hybrid Broadcast Broadband Television.

MODES DE RÉCEPTION DE LA TÉLÉVISION AU DERNIER SEMESTRE 2017



Base : ensemble des foyers équipés TV

Les courbes en pointillés sont comprises dans les courbes pleines de la même couleur (exemple : la TNT est comprise dans la réception hertzienne).

* Télévision Numérique Terrestre + câble gratuit (service-antenne : réception des chaînes de la TNT gratuite par le câble).

** Internet Protocol Television (IPTV) reçue grâce aux réseaux xDSL, câble par abonnement et FttX.

Source : CSA, Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine Résultats des 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2017 pour la télévision et de l'année 2017 pour la radio, 2018.

2. Soutenir et accélérer le déploiement de la radio numérique terrestre au bénéfice des auditeurs

De façon analogue, si la radio par internet est en pleine expansion, il apparaît indispensable de **poursuivre le déploiement de la radio numérique terrestre ou DAB+** ⁽¹⁾, décidée en 2004 et lancée à Paris, Nice et Marseille en 2014. En effet, le DAB+, qui n'a pas remplacé la bande FM et sa technologie analogique ⁽²⁾, comporte de nombreux avantages : un **son de meilleure qualité**, la **continuité de la réception en déplacement**, la visualisation des **données associées** au morceau de musique, l'apparition de **nouvelles stations de radio** pour répondre à la saturation de la bande FM, etc.

Dans ce domaine, **la France accuse un certain retard par rapport à ses voisins européens**. Comme cela a été indiqué à la mission d'information, le cas du Royaume-Uni, où 40 % des auditeurs utilisent la radio numérique, et seulement 9 % la radio par internet, est emblématique de ce que la norme DAB+, par sa simplicité et par l'anonymat qu'elle assure, est capable de séduire le public et de venir au soutien des radios. Toutefois, deux appels à candidatures sont en cours qui concernent notamment les villes de Lyon, Lille, Nantes, Rouen et Strasbourg, tandis que deux appels sont en préparation pour Bordeaux et Toulouse.

Pour autant, la radio numérique terrestre est aujourd'hui décriée par certains. Cette technologie, jugée trop onéreuse par certaines radios privées, qui craignent par ailleurs une concurrence nouvelle, présente l'inconvénient d'empêcher toute publicité adressée, contrairement à la radio par internet ; elle serait par ailleurs rapidement dépassée. Si une nouvelle évolution technologique est vraisemblable à moyen terme, il importe néanmoins de poursuivre le déploiement du DAB+, afin notamment d'endiguer la **possible désaffection des citoyens pour les radios hertziennes au profit des services de *streaming*** qui, par le biais de listes de diffusion, se rapprochent de la radio et génèrent, grâce à l'utilisation des données de leurs utilisateurs, de ressources auxquelles les radios n'ont pas accès.

Le déploiement de la radio numérique terrestre constitue de fait un **enjeu économique majeur pour les radios indépendantes**, car elle leur donne les moyens de concurrencer les acteurs numériques en offrant une qualité de son comparable ; elle remédie également au problème soulevé par la possible disparition des puces FM dans les voitures connectées, alors même que les déplacements constituent des moments majeurs de consommation de la radio.

Il existe également, dans ce domaine, un **enjeu de sécurité** : les réseaux internet, en cas de catastrophe naturelle, sont plus facilement touchés et plus longtemps indisponibles que les réseaux hertziens. Les radios associatives sont

(1) Digital audio broadcasting.

(2) Contrairement à la TNT qui s'est substituée à la télévision analogique.

souvent signataires de conventions avec les services départementaux d'incendie et de secours, pour alerter la population locale en cas de sinistre. La radiodiffusion a par exemple été utilisée après l'ouragan Irma, qui avait frappé Saint-Martin et Saint-Barthélemy, pour informer et protéger les populations.

Au total, comme l'indique le CSA, **l'accélération du déploiement du DAB+ apparaît aujourd'hui nécessaire** : « *Dans un contexte d'innovation technologique et d'évolution profonde des usages, convaincu que la radio demeurera un média attractif et peut séduire les Françaises et Français de tous âges, le Conseil estime que le DAB+ peut compléter l'offre radiophonique FM, contribuer au pluralisme et renouveler l'image de ce média à condition d'engager désormais une phase de déploiement significative et rapide du DAB+ de manière à faire connaître ce mode de diffusion auprès d'une large partie du public.* »⁽¹⁾ D'autres mesures, comme l'obligation faite aux constructeurs automobiles et constructeurs d'appareils mobiles d'équiper leurs produits en récepteurs compatibles, peuvent être envisagées pour favoriser son déploiement auprès des Français.

Proposition n° 31 : accélérer le calendrier de déploiement de la radio numérique terrestre (DAB+) pour assurer l'émergence d'une offre radiophonique renouvelée.

B. ADAPTER LES QUOTAS DE DIFFUSION DES ŒUVRES AUX NOUVELLES RÉALITÉS NUMÉRIQUES

La diversité des œuvres proposées au public, tant dans le domaine audiovisuel que dans celui de la musique, repose aujourd'hui sur une réglementation forte entourant leur diffusion. Dans le domaine audiovisuel, les éditeurs de service de télévision comme de médias audiovisuels à la demande sont tenus de diffuser, aux heures de grande écoute, une part majoritaire d'œuvres européennes et d'expression originale française. Dans le domaine de la musique, les radios sont aujourd'hui soumises à un système complexe de quotas de titres francophones, tandis que les plateformes de musique à la demande ne répondent à aucune règle de ce type.

1. Les quotas de diffusion dans le domaine audiovisuel, socle de la diversité culturelle

En matière audiovisuelle, la diversité culturelle est assurée tant par l'existence d'une obligation d'investissement dans la production indépendante (cf. *supra*) que par l'imposition de quotas de diffusion. Dès les années 1970, au lendemain de la réforme ayant conduit à l'écclatement de l'ORTF, les cahiers des charges des trois nouvelles sociétés de télévision comportaient l'obligation de programmer au moins 60 % d'œuvres de fiction françaises sur l'année. Plus tard, afin de **limiter l'exposition de programmes étrangers, en particulier**

(1) CSA, Feuille de route 2018-2020 pour le déploiement du DAB+, décembre 2017.

américains, qui tendent à inonder le marché, et de favoriser l'achat de programmes nationaux alors plus onéreux que leurs concurrents étrangers, le législateur inscrit le principe de quotas de diffusion dans la loi du 30 septembre 1986.

Les articles 27 et 33 fixent aujourd'hui aux éditeurs un **quota de 60 % d'œuvres audiovisuelles européennes** ⁽¹⁾ **et de 40 % d'œuvres d'expression originale française (EOF)** ⁽²⁾, **notamment applicable aux heures de grande écoute**, pour les chaînes hertziennes comme pour celles utilisant d'autres réseaux tels que le câble, le satellite ou internet. La même règle est applicable aux œuvres cinématographiques ⁽³⁾.

Toutefois, **les textes d'application permettent d'aménager ce principe en fonction des éditeurs**. Ainsi, la définition des plages horaires de grande écoute est fixée, pour les œuvres audiovisuelles, dans les cahiers des charges des chaînes publiques et les conventions conclues avec le CSA par les chaînes privées en fonction de la nature de la programmation du service ⁽⁴⁾. Par ailleurs, l'article 13 du décret du 17 janvier 1990 ⁽⁵⁾ prévoit que la convention conclue avec le CSA par les éditeurs de services de télévision non hertziens peuvent fixer des quotas inférieurs en ce qui concerne les œuvres audiovisuelles ⁽⁶⁾, en contrepartie d'un engagement pris à investir dans la production d'œuvres audiovisuelles EOF inédites et produites par des sociétés indépendantes. En matière de cinéma, les services de premières diffusions bénéficient d'un mode de calcul plus souple de leur quota, par titre et non par œuvres diffusées sur l'année, avec deux limites : les œuvres cinématographiques européennes doivent représenter au minimum 50 % du nombre total d'œuvres diffusées annuellement ; les films EOF doivent représenter au minimum 35 % du total, y compris aux heures de grande écoute ⁽⁷⁾.

Parallèlement, l'article 13 du décret du 2 juillet 2010 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des

(1) *Sont définies comme des œuvres européennes les œuvres originaires d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, essentiellement réalisée avec la participation de personnes résidant dans l'un de ces pays et dans des studios ou laboratoires situés dans l'un de ces pays, et dont, soit la société de production et ses dirigeants sont établis dans l'un de ces pays, si elle assure la production effective, soit le financement est majoritairement assuré par la contribution de coproducteurs situés dans l'un de ces pays, sauf à ce que la production effective soit contrôlée par un coproducteur extra-européen.*

(2) *Soit les œuvres réalisées intégralement ou principalement en version originale en langue française ou dans une langue régionale en usage en France.*

(3) *Définies comme les œuvres ayant obtenu un visa d'exploitation en France ou les œuvres étrangères ayant fait l'objet d'une exploitation commerciale en salle dans leur pays d'origine.*

(4) *Article 14 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision.*

(5) *Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 précité.*

(6) *Sans toutefois que le quota d'œuvres européennes puisse être inférieur à 50 %.*

(7) *Article 7 du décret du 17 janvier 1990 précité.*

services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre ⁽¹⁾ prévoit l'**obligation, pour les chaînes hertziennes, de diffuser annuellement 120 heures d'œuvres européennes ou EOF inédites en première partie de soirée** ⁽²⁾, obligation destinée à inciter les chaînes à investir dans les productions originales françaises. Un premier assouplissement de la règle a été opéré, avec l'avis favorable du CSA, par un décret du 21 mars 2017 ⁽³⁾ : des accords interprofessionnels peuvent conduire à élargir la fenêtre de diffusion – la diffusion peut débuter jusqu'à 21 heures 30, contre 21 heures aujourd'hui –, en contrepartie d'un niveau moindre de rediffusions. Le CSA jugeait utile ces deux évolutions et s'interrogeait même sur la nécessité d'en faire des règles de portée générale ⁽⁴⁾.

Des quotas sont également applicables, depuis 2010, aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) dont l'offre comporte au moins vingt œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ⁽⁵⁾. À tout moment, ils sont tenus de proposer, dans leur catalogue d'œuvres cinématographiques comme audiovisuelles, au moins 60 % d'œuvres européennes et 40 % d'œuvres EOF. Par ailleurs, ces éditeurs sont tenus, sur la page d'accueil de leur service, de réserver *« à tout moment une proportion substantielle des œuvres, dont l'exposition est assurée autrement que par la seule mention du titre, à des œuvres européennes ou d'expression originale française, notamment par l'exposition de visuels et la mise à disposition de bandes annonces. »*

D'aucuns estiment que **les règles entourant les quotas pourraient être libéralisées, notamment en ce qui concerne les heures de grande écoute, notion qui perd de son sens dans un univers qui tend à délinéarisation**. Cette règle avait toute sa pertinence jusqu'à une période récente : en son absence, les programmes français auraient pu être relégués par les chaînes à des heures où le public est, par essence, moins présent, et les *prime-time* auraient fait la part belle aux fictions américaines. De fait, en 2011, les fictions françaises étaient très peu présentes dans le top 100 des meilleures audiences, puisque Médiamétrie n'enregistrait alors que 11 programmes français.

La situation a passablement évolué, en tout cas en ce qui concerne la création audiovisuelle, **le public plébiscitant désormais les programmes hexagonaux** : en 2017, 85 fictions françaises figurent dans le top 100 ⁽⁶⁾, parmi lesquelles 79 diffusées en *prime-time*. En matière cinématographique, les grosses

(1) 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.

(2) 25 % de rediffusions sont admis.

(3) Décret n° 2017-373 du 21 mars 2017 portant modification du régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles applicable aux éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre et aux éditeurs de services de médias audiovisuels à la demande.

(4) CSA, Avis n° 2016-17 du 19 octobre 2016 relatif au projet de décret portant modification du régime de la contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision.

(5) Articles 11 à 13 du décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

(6) Médiamétrie, Communiqué du 31 janvier 2018, « La fiction française plus en forme que jamais : 85 créations françaises dans le top 100 des fictions en 2017 ».

productions françaises réalisent également des audiences télévisuelles très importantes en 2017 par rapport aux films étrangers : les films *Les Bronzés font du ski*, *Intouchables*, *Lucy* et *La famille Bélier* figurent loin devant le premier film américain dans le classement des meilleures audiences de l'année 2017, tous programmes confondus ⁽¹⁾. Dans ce contexte, l'assouplissement des exigences liées aux heures de grande écoute pourrait être envisagé, au moins à titre expérimental.

2. L'extension des quotas audiovisuels aux services de médias audiovisuels à la demande étrangers : une évolution indispensable

Un enjeu majeur pour la diversité culturelle réside également dans les services de médias audiovisuels à la demande qui ne sont pas soumis, à l'heure actuelle, à la réglementation française en raison de leur établissement dans d'autres États membres de l'Union européenne. C'est du reste l'un des **progrès permis par la révision en cours de la directive SMA : assurer la diversité culturelle et l'exposition des œuvres européennes en appliquant un quota de 30 % d'œuvres européennes aux catalogues** mis à disposition du public européen par des services tels que Netflix ou Amazon.

Cela devrait conduire à un accroissement de la part des œuvres européennes disponibles sur ces plateformes, Netflix ne proposant par exemple, en novembre 2017, qu'entre 12 % et 21 % de films européens sur ses catalogues européens ⁽²⁾. Ces données sont corroborées par les propos tenus par les représentants de Netflix lors de leur audition par la mission d'information, ces derniers ayant indiqué que, dans les pays où elle était présente depuis longtemps, comme la France, les Pays-Bas et l'Allemagne, le taux d'œuvres européennes était d'environ 20 %.

Plus encore, Amazon devra réaliser d'importants investissements pour remplir ce quota, puisque la plateforme ne proposait, en juin 2017, que 10 % de séries européennes et 1,7 % de films européens sur sa plateforme Prime Video ⁽³⁾. À la demande de la rapporteure, Amazon a indiqué que, désormais, « *le catalogue du service Prime Vidéo en France comprenait environ un quart d'œuvres européennes* ».

Au-delà du quota d'œuvres présentes dans le catalogue, c'est leur degré d'exposition qui importe : **eu égard à la profondeur de certains catalogues, il est clair que l'efficacité du quota résidera essentiellement dans la mise en œuvre d'une obligation d'exposition**, telle qu'elle existe par exemple aujourd'hui pour les pages d'accueil des services de médias audiovisuels à la demande établis en France.

(1) Respectivement à la 13^e, 14^e, 15^e et 20^e place, contre la 52^e place pour le film *San Andreas*.

(2) Le catalogue de Netflix au Portugal ne comporte que 12 % d'œuvres européennes, contre 21 % pour les catalogues proposés en France, en Espagne et en Italie, d'après l'étude conjointe CSA/CNC sur la vidéo à la demande par abonnement en France de 2018.

(3) CSA-CNC, La vidéo à la demande par abonnement en France : marché et stratégies des acteurs, mai 2018.

Dans cette optique, les représentants de Netflix ont indiqué à la rapporteure, lors de leur audition, qu'ils réfléchissaient actuellement à une meilleure indexation des contenus par pays, afin que les utilisateurs puissent plus facilement y accéder s'ils le souhaitent. Toutefois, une telle solution ne semble pas à même de garantir, en tant que telle, la diversité culturelle des œuvres proposées par ce type de services.

C'est pourquoi une réflexion plus poussée devra être menée, dans le cadre de la transposition de la directive, vis-à-vis des **recommandations individualisées que ces services fournissent à leurs utilisateurs**, afin de favoriser l'exposition des œuvres européennes sans pour autant compromettre l'innovation des algorithmes de suggestion et créer un nouveau frein à la compétitivité d'acteurs français qui se trouveraient *de facto* soumis à la même règle.

En tout état de cause, le quota qui sera imposé au niveau européen restera très éloigné de ceux actuellement applicables aux SMAD établis en France. **L'asymétrie qui existe aujourd'hui entre les acteurs français et ceux établis dans des pays voisins à des fins d'optimisation réglementaire persistera après la transposition de la directive** dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, sauf à ce que les pays dans lesquels ces services sont implantés acceptent d'aller au-delà des minima imposés par la directive.

3. La complexité actuelle des quotas applicables aux radios

De la même façon que les chaînes de télévision sont tenues de diffuser des œuvres européennes et françaises, les chaînes de radio sont astreintes à des quotas de diffusion en matière de chanson francophone et de nouvelles productions. L'article 28 de la loi de 1986, qui fixe le contenu des conventions passées entre les chaînes de radio privées et le régulateur, prévoit ainsi la **diffusion d'une « proportion substantielle d'œuvres musicales d'expression française ou interprétées dans une langue régionale en usage en France, qui doit atteindre un minimum de 40 % de chansons d'expression française, dont la moitié au moins provenant de nouveaux talents ou de nouvelles productions, diffusées aux heures d'écoute significative par chacun des services de radio autorisés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, pour la part de ses programmes composée de musique de variétés. »**

Des aménagements sont toutefois prévus pour certains types de radios :

- les radios privées spécialisées dans la **mise en valeur du patrimoine musical** peuvent proposer moins de nouvelles productions, mais doivent diffuser en contrepartie 60 % de titres francophones ; c'est notamment le cas de *Nostalgie* ;

- les radios spécialisées dans la **promotion de jeunes talents** peuvent ne diffuser que 35 % de titres francophones, si 25 % au moins du total des titres diffusés est le fait de nouveaux talents ; *Fun Radio* ou *Virgin Radio* en font partie ;

– depuis 2016 ⁽¹⁾, les **radios dites de découverte musicale**, caractérisées par la diversité des titres diffusés ⁽²⁾, peuvent n’être soumises qu’à un quota de 15 % de nouvelles productions francophones ou de nouveaux talents francophones ; *Oùï FM* et *Radio Nova* ont notamment choisi de s’inscrire dans ce régime.

La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine a également complété ce système pour répondre à la critique relative à la **trop forte concentration des diffusions, par certaines radios, autour d’une dizaine de titres**. Ainsi, l’article 28 de la loi de 1986 dispose désormais que « *dans l’hypothèse où plus de la moitié du total des diffusions d’œuvres musicales d’expression française ou interprétées dans une langue régionale en usage en France se concentre sur les dix œuvres musicales d’expression française ou interprétées dans une langue régionale en usage en France les plus programmées par un service, les diffusions intervenant au-delà de ce seuil ou n’intervenant pas à des heures d’écoute significative ne sont pas prises en compte pour le respect* » des quotas (cf. encadré *infra*).

(1) Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine.

(2) Les radios spécialisées dans la découverte musicale sont définies comme celles « qui diffusent au moins mille titres différents sur un mois donné dont la moitié au moins sont des nouvelles productions, chacun de ces titres n’étant pas diffusé plus de cent fois sur cette même période ».

Communication du CSA du 25 novembre 2016 sur la méthode de vérification du respect par les radios des obligations de diffusion de chansons d'expression française telles qu'elles découlent des dispositions introduites par la loi du 7 juillet 2016

Pour vérifier le respect des quotas, le Conseil ne prend pas en compte les diffusions des dix titres francophones intervenant au-delà de 50 % du total des titres francophones diffusés. Ces diffusions sont par conséquent retirées du sous-total des diffusions des titres francophones, c'est-à-dire du numérateur. (...)

Exemple 1 : application au quota global

Une radio diffuse durant un mois donné 5 000 titres non instrumentaux, francophones ou non, dont 1 800 titres francophones. Au sein de ces 1 800 titres, les dix titres les plus programmés totalisent 1 000 diffusions.

Avant prise en compte des nouvelles dispositions, le taux de chansons francophones diffusées s'établissait à $1\,800/5\,000 = 36\%$.

Le cumul des diffusions des dix titres francophones les plus programmés (1 000 diffusions) est supérieur au seuil de 50 % du total des diffusions de chansons d'expression française, soit 900 ($1\,800 / 2$). 100 diffusions ($1\,000 - 900$) interviennent au-delà du seuil de 50 %.

Dès lors, 100 diffusions des 10 titres francophones les plus programmés ne sont pas prises en compte pour apprécier le respect de l'engagement de diffusion de chansons francophones de la radio. Elles sont soustraites du total de diffusions de chansons d'expression française.

Le taux s'établit par conséquent à $(1\,800 - 100) / 5\,000 = 1\,700 / 5\,000$ soit 34 %. Il doit alors être comparé au taux souscrit par la radio dans le cadre de son engagement sur la diffusion de chansons d'expression française.

Exemple 2 : application au « sous-quota » (soit de nouveaux talents, soit de nouvelles productions, soit de nouveaux talents ou nouvelles productions)

La radio de l'exemple précédent a souscrit un engagement portant sur la diffusion de chansons d'expression française émanant de nouveaux talents.

En poursuivant l'exemple précédent, parmi les 1 800 diffusions de titre francophones, les titres interprétés par de nouveaux talents totalisent 1 300 diffusions. Parmi les diffusions des 10 titres francophones les plus programmés (qui représentent 1 000 diffusions), 930 diffusions émanent de nouveaux talents.

Avant prise en compte des nouvelles dispositions, le taux de chansons francophones diffusées et interprétées par un nouveau talent s'établissait à $1\,300 / 5\,000 = 26\%$.

Le cumul des diffusions des titres interprétés par un nouveau talent au sein des dix titres francophones les plus programmés (930 diffusions) est supérieur au seuil de 50 % du total des diffusions de chansons d'expression française, soit 900 ($1\,800/2$). 30 diffusions ($930 - 900$) interviennent au-delà du seuil de 50 %.

Dès lors, 30 diffusions ne sont pas prises en compte pour apprécier le respect de l'engagement de la radio de diffusion de chansons francophones émanant de nouveaux talents. Elles sont soustraites du total de diffusions de chansons d'expression française au numérateur.

Le taux de nouveaux talents s'établit par conséquent à $(1\,300 - 30) / 5\,000 = 1\,270 / 5\,000$ soit 25,4 %. Ce taux doit alors être comparé au taux souscrit par la radio.

Par ailleurs, une forme de **prime à la diversité** a également été introduite pour l'ensemble des radios musicales, à l'exception de celles bénéficiant des régimes spécifiques « patrimoine » et « découverte » : elles peuvent bénéficier d'un quota de chansons francophones abaissé à 35 % – et 30 % pour les radios de promotion des jeunes talents – en contrepartie d'engagements substantiels en matière de diversité musicale, applicables aux heures d'écoute significative et portant sur :

- le taux de nouvelles productions, qui ne peut être inférieur à 45 % ;
- le nombre de rediffusions d'un même titre, limité à 150 par mois ;
- le nombre de titres et d'artistes diffusés ;
- la diversité des producteurs de phonogrammes à l'origine de ces titres.

Ce système, particulièrement complexe dans sa mise en œuvre, ne semble pas avoir fait la démonstration de son efficacité.

Un certain nombre de personnes entendues par la mission ont défendu le principe de quotas de titres francophones diffusés sur les chaînes de radio privées, au motif qu'ils constitueraient un **outil de défense de la création française** et qu'en leur absence, le secteur de la radio ne serait pas à même d'offrir autant de diversité. Certains ont toutefois souligné que nombre d'artistes français recouraient désormais, au moins partiellement, à la langue anglaise, sans que cela témoigne nécessairement d'une uniformisation de la création, et qu'il serait dès lors dommageable de ne pas pouvoir en tenir compte dans le calcul des quotas. Notamment, dans certains genres musicaux, les artistes français sont très présents sans pour autant s'exprimer en français. Dans de tels cas de figure, la spécialisation de la radio dans un genre particulier devrait être prise en compte dans l'application des quotas.

Si la diversité externe du secteur est reconnue – la bande FM française serait particulièrement riche à cet égard –, la diversité interne, soit **la diversité des titres diffusés par chaque radio, est jugée plutôt faible par certains producteurs de phonogrammes**, notamment indépendants des grandes majors de la musique. De fait, d'après les données de l'Observatoire de l'économie de la musique, 1,6 % des titres diffusés par un panel de 42 radios en 2017 l'ont été plus de 400 fois, représentant au total 69,5 % des diffusions ⁽¹⁾. De la même façon, si les producteurs indépendants représentaient, en 2017, 68,5 % des titres diffusés, ils n'assuraient que 25,2 % des diffusions.

Pour autant, **la réforme opérée par la loi du 7 juillet 2016 ne semble pas faire l'unanimité**, notamment eu égard à la complexité de sa mise en œuvre pour la programmation des radios. Par ailleurs, certains producteurs indépendants

(1) *Observatoire de l'économie de la musique*, Indicateurs de la diversité musicale dans le paysage radiophonique À partir d'un panel de 42 radios, rapport 2017, 2018.

estiment que le plafonnement des rotations, s'il est plutôt favorable au modèle économique des majors, leur est nuisible : la surexposition relative de l'un de leurs artistes est nécessaire à la compensation des échecs commerciaux des autres artistes qu'ils promeuvent. Là où les grands groupes peuvent compenser la limitation des rotations par les autres artistes qu'ils portent, les labels indépendants disposent généralement d'un portefeuille plus restreint d'artistes à succès, dont ils doivent dès lors maximiser la rentabilité. Au final, certains estiment que ce dispositif a un effet adverse sur la chanson francophone, les titres internationaux pouvant, eux, être diffusés de très nombreuses fois et mieux capter, de ce fait, l'attention des auditeurs.

Dans un tel contexte, certains ont jugé **nécessaire de procéder à une évaluation des nouvelles règles posées par la loi de 2016**, estimant probable qu'elles aient conduit à une augmentation de la rotation des titres internationaux, au détriment des titres français. La rapporteure ne peut que s'associer à cette proposition, estimant souhaitable de **revenir sur les dispositions introduites en 2016 relatives à la limitation des hautes rotations, sauf à ce qu'une évaluation conduite par le Parlement établisse la pertinence de leur maintien.**

Proposition n° 32 : supprimer, sauf évaluation contraire, les dispositions introduites par la loi du 7 juillet 2016 en matière de limitation des hautes rotations.

Sur la forme, elle estime en outre qu'une **simplification législative** pourrait utilement intervenir dans ce domaine, notamment en évaluant le respect des obligations restantes trimestriellement et non plus mensuellement et en **renvoyant plus souvent au régulateur le soin de trouver, avec chaque radio, un équilibre satisfaisant.**

Radio France est également soumise, par son contrat d'objectifs et de moyens, à l'application de quotas de chansons francophones et de nouveautés. Ainsi, France Inter doit diffuser plus de 50 % de nouveautés sur son antenne, et plus de 10 000 titres différents, dont 3 000 francophones ; France Bleu doit diffuser plus de 60 % de titres francophones, tandis que FIP est tenue de proposer plus de 2 000 titres différents par semaine ; Mouv' est astreint à un quota de 35 % de titres francophones dont 25 % de nouveaux talents. Si, en 2017, les objectifs ont presque été remplis – à l'exception de ceux fixés à France Inter –, il serait souhaitable d'harmoniser ces objectifs avec les règles applicables aux radios privées, pour éviter toute asymétrie, dans un sens comme dans l'autre.

Proposition n° 33 : harmoniser les indicateurs de diversité musicale dans la programmation de Radio France avec les quotas applicables aux radios privées.

INDICATEURS DE LA DIVERSITÉ DE LA PROGRAMMATION MUSICALE À RADIO FRANCE

	2015	2016	2017 Objectif	2017 Réalisé
Part des nouveautés dans les titres Inter	43,2	49	> 50%	54,5
Part de titres francophones sur Bleu	62,7	60,9	> 60%	60,8
Part des titres francophones sur Mouv'	31,4	36,6	> 35%	40,2
Part des nouveaux talents francophones Mouv'	28,6	34,2	> 25%	36,2
Nombre de titres différents sur Inter par an	10 351	9 793	> 10 000	9 340
Nombre de titres francophones différents sur Inter par an	3 093	2 853	> 3 000	2 740
Nombre de titres différents sur FIP par semaine	2 028	2 073	> 2 000	2 181

Source : Rapport d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de Radio France pour 2017, avril 2018.

Certains appellent de leurs vœux l'application d'objectifs similaires aux services de musique à la demande, tels que Deezer, Spotify ou Qobuz. Notamment, dans les listes de lecture qui sont suggérées à leurs utilisateurs comme dans les catalogues, il serait théoriquement envisageable d'introduire des quotas de chansons francophones, de titres inédits ou encore de nouveaux talents.

Sur ce point, la rapporteure considère que ces obligations sont *de facto* remplies par ces services, eu égard notamment à la profondeur inégale de leurs catalogues respectifs et à l'éditorialisation qu'ils mettent déjà en œuvre pour promouvoir les nouveaux titres et les nouveaux talents. Du reste, les représentants des services précités ont fait valoir à juste titre qu'ils étaient plutôt comparables à des distributeurs physiques qu'à des stations de radio et que ceux-ci n'étaient nullement soumis à des obligations de ce type. Pour autant, il existe, pour les artistes français, un **réel enjeu d'exposition sur ces services**. À la façon du dispositif existant pour l'exposition des œuvres françaises sur les services de médias audiovisuels à la demande, il pourrait être demandé que **la page d'accueil de ces services mette en avant un taux déterminé d'artistes ou d'œuvres francophones ainsi que de jeunes talents**.

Proposition n° 34 : fixer un taux d'exposition des artistes ou œuvres francophones et de jeunes talents sur les pages d'accueil des sites et applications de musique à la demande.

C. ASSOUPPLIR LES CONDITIONS DE DIFFUSION DES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES À LA TÉLÉVISION

La baisse de la fréquentation des cinémas, liée à l'essor de la télévision, a conduit, dans les années 1980, à l'établissement de diverses **règles visant à préserver l'exploitation des films en salles**. La chronologie des médias en fait

partie. Si elle a gardé toute sa pertinence en tant que telle, ce n'est pas le cas des règles entourant la diffusion des films à la télévision.

En février 1986, la création d'une nouvelle chaîne privée et gratuite, La Cinq de Silvio Berlusconi, dont le cahier des charges lui permet de diffuser fréquemment des films sortis en salle il y a moins de deux ans, émeut les exploitants, qui craignent que **la surexposition des œuvres cinématographiques à la télévision ne limite l'appétit des spectateurs pour ce format et conduise ainsi à la désertion des salles**. En réaction à cette crainte, en septembre 1986, le législateur prévoit qu'un décret fixera le régime de diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Les règles de diffusion des œuvres cinématographiques à la télévision figurent aujourd'hui dans le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 ⁽¹⁾, qui fixe un régime complexe d'interdictions de diffusion certains jours et à certaines heures, ainsi qu'un nombre maximum d'œuvres diffusées. Son article 10 indique ainsi qu'**aucune œuvre cinématographique ne peut être diffusée le mercredi soir, le vendredi soir, la journée du samedi et le dimanche avant 20h30** ⁽²⁾. Ces interdictions n'avaient d'autre justification que de préserver les créneaux sur lesquels les salles réalisaient le plus de recettes. C'est d'ailleurs toujours le cas aujourd'hui : en 2017, 54 % des entrées ont été effectuées entre le vendredi et le dimanche, et le mercredi – jour de sortie des nouveaux films – demeure le jour de la semaine qui affiche la plus forte fréquentation, avec 13,1 % des entrées ⁽³⁾.

Les **chaînes de cinéma bénéficient à ce titre d'un régime dérogatoire** : les services de patrimoine cinématographique, qui diffusent des films de plus de 30 ans, ne subissent l'interdiction que le samedi soir, et peuvent diffuser des films en noir et blanc le dimanche ; les chaînes de premières exclusivités ne subissent cette contrainte que le samedi entre 18 heures et 23 heures, heures pendant lesquelles elles sont tout de même autorisées à diffuser des films ayant fait moins de 1,5 million d'entrées au cours de leur première année d'exploitation en salle, et le dimanche après-midi ; les services de paiement à la séance ne sont soumis qu'à une interdiction le samedi de 18 heures à 22 heures 30 ; etc. **Plusieurs chaînes généralistes, au fil des années, ont également obtenu des dérogations supplémentaires en échange d'engagements pris en matière d'investissements** : c'est la raison pour laquelle Arte et France 4 peuvent, depuis 2012, diffuser des films le mercredi en première partie de soirée (cf. *infra*).

Les arguments qui avaient cours dans les années 1980 n'ont plus aucune validité aujourd'hui. Alors que **les spectateurs potentiels peuvent accéder, à toute heure, à des œuvres cinématographiques** par le biais de la vidéo à la

(1) Décret n°90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision.

(2) Une exception est toutefois ménagée pour les films d'art et d'essai diffusés le mercredi et le vendredi en deuxième partie de soirée.

(3) Bilan 2017 du CNC, p. 30.

demande, de la télévision de rattrapage ou de leurs propres enregistrements, il paraît illusoire et anachronique de tenter de contraindre les habitudes prises en matière de consommation délinéarisée.

Un rapport de 2011 sur la télévision connectée, évoquant également les quotas de diffusion aux heures de grande écoute, tirait d'ailleurs une conclusion semblable : *« 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. »*⁽¹⁾

Pire encore, **ces règles incomprises encourageraient la piraterie et offriraient un avantage comparatif indéniable à des acteurs non vertueux**, qui n'investissent pas dans la production des œuvres, comme les plateformes de vidéos à la demande, au détriment des chaînes françaises aujourd'hui soumises à ces règles. Elles constituent en ce sens un **exemple topique de la perte de pertinence de la distinction, dans la régulation, entre les services linéaires et les services non-linéaires**.

De la même façon, il semble que **le risque d'une banalisation du film doive être écarté**. Pour certains, ces interdictions n'auraient aucun effet, puisque les chaînes n'exploiteraient pas, actuellement, les possibilités offertes par le décret précité, préférant aux œuvres cinématographiques des œuvres audiovisuelles, en particulier des séries dont leurs téléspectateurs se montrent friands. En revanche, la concurrence accrue sur les cases autorisées, comme le dimanche soir, découragerait certaines chaînes réalisant de plus faibles audiences de proposer des films à ce moment-là.

Du reste, même dans un contexte d'offre délinéarisée surabondante, la **fréquentation des salles de cinéma françaises, avec 209,4 millions d'entrées en 2017**, se maintient à un niveau record depuis cinquante ans. Elle n'a, par ailleurs, rien à envier à celle de nos voisins européens, notamment le Royaume-Uni, qui a réalisé la même année 170 millions d'entrées, et l'Allemagne, dont le nombre d'entrées s'établit à 122 millions en 2017.

Si cette réglementation, sur le plan des principes, semble avoir largement perdu de sa pertinence, il n'en demeure pas moins que **les dérogations dont bénéficient actuellement certaines chaînes constituent la contrepartie d'engagements supplémentaires en matière de financement** d'œuvres européennes ou d'expression originale française. En témoignent le II de l'article 10 du décret précité, introduit en 2012, qui permet aux chaînes généralistes de diffuser le mercredi soir des œuvres cinématographiques de longue durée dès lors qu'elles consacrent au moins 3,5 % de leur chiffre d'affaires au développement de la production d'œuvres européennes et que les films diffusés

(1) T. Candilis, P. Levrier, J. Manigne, M. Rogard et M. Tessier, La télévision connectée. 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, novembre 2011, p. 14.

sur cette case sont à 85 % des œuvres européennes ou d'expression originale française.

Il apparaît nécessaire de maintenir ces obligations d'investissement même en cas de suppression ou d'assouplissement, pour tous les diffuseurs, des jours interdits. Ces règles doivent toutefois évoluer pour trouver de nouveaux fondements, notamment pour y inclure les plateformes de vidéos à la demande.

Proposition n° 35 : assouplir la réglementation entourant les jours de diffusion des œuvres cinématographiques à la télévision, sans préjudice des obligations de financement des chaînes.

D. RENFORCER LA VISIBILITÉ DE LA CRÉATION SUR LES CHÂÎNES DU SERVICE PUBLIC

Le Gouvernement a annoncé, le 19 juillet dernier, plusieurs mesures relatives au service public audiovisuel, portant notamment sur les chaînes du groupe France Télévisions. En effet, à l'issue de la mission de concertation initiée par la ministre de la Culture, **il est apparu nécessaire d'enrichir l'offre dédiée à la jeunesse du service public, d'une part, et de conférer une plus grande visibilité aux territoires d'Outre-mer sur l'ensemble de ses antennes, d'autre part.** Ces deux objectifs se traduisent, dans les faits, par l'abandon des canaux hertziens aujourd'hui occupés par France 4 et France Ô, dont les programmes auront une place plus grande sur les autres antennes du groupe mais également sur le numérique.

Les **territoires ultra-marins méritent en effet qu'une visibilité plus forte leur soit offerte sur les antennes du service public.** Le choix d'une chaîne dédiée, au demeurant peu regardée tant par le public métropolitain que par les publics ultra-marins, qui lui préfèrent les Première, ne remplissait que marginalement cet objectif d'inclusion des outremer dans la République. La rapporteure ne peut donc que saluer le choix qui a été fait par le Gouvernement de supprimer ce qui était devenu un objet purement politique au profit d'une meilleure exposition des outremer dans tous les programmes des chaînes de France Télévisions, qu'il s'agisse de la météo, de l'information, de la culture ou encore de la fiction.

À ce titre, **il importe que les outremer fassent l'objet d'un traitement que l'on pourrait qualifier de « normalisé »** : au-delà des reportages ayant trait, le plus souvent, aux catastrophes naturelles ou aux troubles sociaux qui peuvent y avoir lieu, il est éminemment nécessaire de faire participer les équipes ultramarines aux reportages à vocation nationale. Par exemple, si un journal télévisé consacre une séquence à la rentrée des classes, il serait souhaitable, pour illustrer le propos, de tourner aussi bien à Bordeaux qu'à Mayotte.

En ce qui concerne France 4, il apparaît en effet que le choix de dédier une chaîne aux jeunes et à la famille était judicieux – c'est effectivement le modèle qui s'est imposé à l'étranger –, mais qu'il a été trop tardif pour constituer un succès.

En ce sens, **la décision du Gouvernement anticipe sur l'avenir probable des programmes jeunesse, qui réside notamment dans la délinéarisation.**

Pour autant, **les programmes proposés par France 4 sont d'une qualité inégalée par les chaînes privées**, et la spécificité du service public s'y exprime à plein, comme en témoignent des programmes tels que *Max & Maestro*. France Télévisions constitue également, **dans le domaine de l'animation française, un financeur majeur et une vitrine assurant l'exportation des programmes**. Ainsi, dans le cadre de l'accord signé le 31 mars 2017 avec le Syndicat des producteurs de films d'animation, France Télévisions s'est engagé à investir 64 millions d'euros dans l'animation sur la période 2019-2020 et à diffuser 4 500 heures de programmes par an. La rapporteure estime donc indispensable que la disparition de France 4 du réseau hertzien ne se traduise pas par la diminution des crédits dédiés à la co-production ou à l'achat de programmes de qualité.

Proposition n° 36 : sanctuariser les crédits dédiés à l'animation afin de maintenir la qualité de l'offre jeunesse du service public.

La réduction de la présence de l'animation sur les antennes du groupe et la bascule numérique de France 4 pourraient même être porteuses d'améliorations. En effet, en étant **moins contraint en raison du coût de la grille** à acquérir des programmes, notamment étrangers, moins coûteux, l'offre jeunesse de France Télévisions pourra **se concentrer sur la création française comme sur la création originale**, et proposer, sur sa plateforme, des programmes de grande qualité. Certes, **une offre délinéarisée nécessitera un catalogue d'une certaine profondeur pour rivaliser avec les chaînes linéaires et les plateformes jeunesse des éditeurs privés**. Dès lors, les droits devront également être renégociés pour permettre une utilisation des programmes acquis sur tous supports. Là encore, la voie de l'accord professionnel semble pragmatique, des droits plus étendus pouvant être conférés en contrepartie d'engagements en termes d'investissements.

Il convient également de **ne pas sous-estimer les enjeux liés à l'exposition des œuvres d'animation**. Là où la télévision linéaire permettait de donner une visibilité forte à certains programmes nouveaux et peut-être plus ambitieux, par exemple en les plaçant à une heure de grande écoute ou entre des programmes plus accessibles et déjà connus du public, le numérique et la consommation à la demande n'offrent pas exactement les mêmes possibilités. Il sera donc nécessaire, pour assurer le succès de la future plateforme, de trouver des moyens permettant d'atteindre le même objectif, qu'il s'agisse d'un travail sur les algorithmes de recommandation, d'actions de promotion sur les réseaux sociaux ou les chaînes du groupe, ou bien de l'ergonomie même de la plateforme. Au-delà, **il reste primordial d'exposer les œuvres d'animation française de façon linéaire**.

La libération programmée de deux canaux de la TNT impose également d'anticiper dès à présent les alternatives qu'elle offre. Sur ce point, la rapporteure estime qu'il serait **préférable, eu égard au nombre déjà important de chaînes sur la TNT, de ne pas lancer un nouvel appel d'offres pour la création de**

chaînes supplémentaires. Les éditeurs étant déjà placés dans une situation délicate, notamment en ce qui concerne le partage des recettes publicitaires, il n'apparaît pas réaliste de permettre la création de deux nouvelles chaînes. La libération, *in fine*, de deux canaux, dont l'un en haute définition, pourrait en revanche permettre de diffuser en haute définition une partie des trois dernières chaînes de la TNT qui ne le sont pas ⁽¹⁾.

Proposition n° 37 : réattribuer les canaux libérés par France 4 et France Ô aux chaînes existantes et diffuser un nombre plus élevé de chaînes de la TNT en haute définition.

Plus généralement, dans le cadre de la réforme en cours du service public de l'audiovisuel, **la question des missions des entreprises publiques, et notamment de France Télévisions, se pose avec une acuité certaine.** En effet, si des chaînes comme Arte ou des radios comme France Culture ou France Info ont une spécificité marquée par rapport à leurs concurrents privés, les chaînes et les programmes du groupe France Télévisions apparaissent, pour nombre de personnes entendues par la mission d'information, manquer de singularité. Guidée par les contraintes de l'audience, la programmation de certaines des chaînes du groupe ne se distinguerait pas assez nettement de l'offre privée.

Informé, éduquer, distraire apparaissent à tous comme les missions essentielles et intemporelles du service public, même si Mme Sibyle Veil, nouvelle présidente-directrice générale de Radio France, a estimé à juste titre, lors de son audition, que **le service public avait aussi vocation à fédérer le public.** Si la rapporteure ne peut que souscrire à ces missions, elle estime que **l'innovation doit également être au cœur des programmes du service public,** tant en ce qui concerne les formats proposés, les nouvelles écritures, que les sujets traités. C'est là que réside la force du service public : étant majoritairement financé par une redevance, et non par les recettes publicitaires, celui-ci peut – et doit – s'abstraire du conservatisme de certaines chaînes privées et proposer au public, dans une logique d'offre et de non de demande, des programmes que ne propose précisément pas le secteur privé.

Pour **accroître la spécificité du service public télévisé par rapport aux chaînes privées gratuites,** une place plus large doit être faite à la culture sous toutes ses formes : tous les arts du spectacle vivant, valorisation des jeunes talents, culture scientifique, etc. Si le cahier des charges de France Télévisions lui fixe des objectifs forts dans ce domaine, le CSA constate, dans son dernier bilan annuel, que ceux-ci sont difficilement atteints par le groupe, qui diffuse les programmes culturels essentiellement la nuit : *« le respect des obligations quantitatives du cahier des charges en matière de culture (diffusion d'au moins un programme culturel par jour en première partie de soirée et incitation forte à la diffusion du*

(1) Paris Première, LCI et Franceinfo ne sont pas diffusées en haute définition.

spectacle vivant aux heures de grande écoute) ne garantit pas la mise en valeur d'une offre culturelle de qualité »⁽¹⁾.

C'est également ce qui ressort d'un récent sondage de l'Ifop pour le *Journal du Dimanche* : 49 % des sondés estiment que **la culture n'est pas assez présente sur France Télévisions**, et 64 % porte le même jugement s'agissant du cinéma. De fait, le CSA, dans son dernier bilan annuel, constate « *une baisse du nombre de courts et de longs métrages programmés sur les antennes, passant de 527 films en 2015 à 498 films en 2016. Au regard des montants investis, France Télévisions doit assurer une présence plus marquée du cinéma sur l'ensemble de ses antennes, conformément aux engagements souscrits dans son contrat d'objectifs et de moyens* »⁽²⁾.

Au-delà, nombre de personnes entendues par la mission ont **déploré l'absence d'une émission consacrée au cinéma sur le service public et, de façon plus générale, la faible éditorialisation dont fait généralement l'objet la diffusion des œuvres cinématographiques** sur France Télévisions. Dans la même optique, **l'éducation à l'image devrait également faire l'objet d'une action plus appuyée du groupe**.

De la même façon, **la musique et la découverte des jeunes talents occupent une place trop faible sur les antennes** : seule la retransmission des Victoires de la Musique permet aujourd'hui de mettre en valeur les artistes français sur le service public. Sans aller jusqu'à l'organisation d'un télé-crochet – quoique la télévision publique espagnole l'ait toutefois fait avec un certain succès avec *Operacion Triunfo* –, la création musicale pourrait faire l'objet d'une meilleure exposition sur le service public.

Proposition n° 38 : accroître la visibilité et l'éditorialisation du spectacle vivant, du cinéma, de la création musicale et de la culture scientifique sur les chaînes du groupe France Télévisions.

La rapporteure estime que le service public a toute légitimité pour accomplir ces missions – le soutien au spectacle vivant, la promotion du cinéma au sens large, des œuvres, des auteurs, des comédiens, des salles, des techniciens, etc., et de la création musicale –, que ne remplissent pas aujourd'hui les autres chaînes de la TNT.

Le service public porte également une responsabilité plus importante que les acteurs privés en matière de **représentation de la population dans toute sa diversité, notamment en ce qui concerne les personnes en situation de handicap**. Si l'accessibilité aux personnes sourdes ou malentendantes est assurée par l'obligation qui est faite au service public de sous-titrer l'ensemble de ses programmes, et aux personnes malvoyantes ou non voyantes par le développement de l'audiodescription, d'autres handicaps, notamment cognitifs, pourraient être mieux pris en compte, comme l'a proposé le député Adrien Taquet dans une récente note relative à l'audiovisuel et au handicap⁽³⁾.

(1) CSA, Rapport annuel 2017, juin 2018, p. 125.

(2) Op.cit., p. 126.

(3) A. Taquet, « Audiovisuel et handicap : contributions à une société inclusive », juillet 2018.

Au-delà, il apparaît indispensable d'affirmer le rôle du service public dans la transformation du regard que porte la société sur les handicaps. Si plusieurs journaux télévisés, documentaires ou fictions sont consacrés chaque année à ce sujet, ce dont la rapporteure ne peut que se féliciter, il faudrait également assurer la présence à l'écran d'un plus grand nombre de personnes en situation de handicap, sans que ce handicap ne constitue un élément déterminant de leur présence. Le journal télévisé se prête particulièrement à cette exigence : les personnes en situation de handicap y sont aujourd'hui généralement représentées lors de sujets consacrés au handicap, mais plus rarement dans le cadre des micros-trottoirs, par exemple. Dans le domaine de la fiction également, plus de programmes mettant en scène des personnes en situation de handicap sans traiter du sujet en tant que tel sont nécessaires. C'est du reste ce que France Télévisions a amorcé avec la série *Caïn*, qui met en scène un policier atteint d'un handicap moteur.

Enfin, la rapporteure ne peut que s'associer aux propositions récemment formulées par le CSA tendant à l'extension, aux services de vidéos à la demande, des obligations applicables aux chaînes privées en matière d'accessibilité des programmes et au développement de l'accessibilité des contenus proposés par les plateformes de partage de vidéos et de diffusion en direct, ainsi que les réseaux sociaux. Elle estime également souhaitable d'analyser plus avant les voies d'un renforcement des incitations juridiques et financières à destination directe des producteurs, afin d'inclure ces préoccupations dès le stade de la production et d'améliorer, notamment, la qualité du sous-titrage et de l'audiodescription.

Proposition n° 39 : étendre aux services de vidéos à la demande les obligations applicables aux chaînes privées en matière d'accessibilité des programmes et au développement de l'accessibilité des contenus.

En parallèle des mesures prises en matière de parité au CNC (cf. *supra*) et des annonces récemment faites par la ministre de la Culture, la **représentation des femmes pourrait également évoluer par le biais des commandes réalisées par France Télévisions et du choix des réalisateurs effectué dans ce cadre**. En effet, trop souvent, les diffuseurs confient leurs commandes à des réalisateurs masculins. Si France Télévisions se démarque, dans ce domaine, par des mesures fortes – parité des experts à l'antenne d'ici 2020, programmation ambitieuse sur les violences faites aux femmes, etc. –, il n'en demeure pas moins que la place accordée aux femmes parmi les réalisateurs est encore loin d'atteindre la parité. En effet, sur les 228 fictions d'expression originale française diffusées en 2017, seules 20 % ont été confiées à des femmes. C'est notamment le cas de *Capitaine Marleau*, réalisée par Josée Dayan, et qui a d'ailleurs connu un succès d'audience très important. Dès lors, des objectifs plus précis pourraient être assignés au groupe en ce qui concerne la place des femmes parmi les réalisateurs auxquels il est fait appel.

Proposition n° 40 : renforcer les obligations de France Télévisions en matière de parité, notamment en ce qui concerne les réalisateurs auxquels le groupe fait appel.

ANNEXE I

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

- **Proposition n° 1** : doter la HADOPI d'un pouvoir de transaction pénale dans le cadre de la procédure de réponse graduée.
- **Proposition n° 2** : sensibiliser les personnes faisant l'objet d'une procédure de réponse graduée aux autres formes de consommation portant atteinte aux droits d'auteurs et aux risques associés.
- **Proposition n° 3** : conduire régulièrement une action pédagogique d'ampleur nationale sur les pratiques illicites de consommation de biens culturels dématérialisés, avec une obligation de coopération des acteurs numériques.
- **Proposition n° 4** : doter la HADOPI d'un pouvoir de caractérisation des sites massivement contrefaisants.
- **Proposition n° 5** : consacrer, dans la loi, l'intervention du juge des référés aux fins d'actualisation des décisions de justice à l'égard des sites miroirs ou de contournement.
- **Proposition n° 6** : permettre au président de la HADOPI de requérir du président du tribunal de grande instance de Paris qu'il actualise les décisions de justice s'agissant des sites miroirs ou de contournement.
- **Proposition n° 7** : créer un dispositif spécifique permettant de bloquer temporairement, dans des délais extrêmement brefs, l'accès aux pages de sites diffusant sans autorisation des contenus en *live streaming*.
- **Proposition n° 8** : assurer une meilleure coopération des acteurs d'internet pour permettre aux ayants droit de contrôler les contenus hébergés et labelliser de façon visible les contenus et les sites respectueux du droit d'auteur.
- **Proposition n° 9** : fusionner la HADOPI avec le CSA pour créer une autorité unique de régulation des contenus audiovisuels.
- **Proposition n° 10** : confier des pouvoirs de médiation au futur régulateur des contenus audiovisuels.
- **Proposition n° 11** : évaluer annuellement l'action du régulateur dans le cadre des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement.

- **Proposition n° 12** : autoriser la publicité segmentée et géolocalisée à la télévision dans le cadre d'une expérimentation de 18 mois.
- **Proposition n° 13** : limiter les mentions légales radiodiffusées – en dehors de celles relatives à la santé publique – tout en assurant un haut degré de protection au consommateur avec, par exemple, un renvoi intelligible vers un site internet dédié assurant la pleine information du consommateur.
- **Proposition n° 14** : universaliser l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public, par le biais d'une contribution forfaitaire par foyer, tout en maintenant son montant et en étendant aux nouvelles personnes assujetties à son paiement les exonérations sous conditions de ressources existantes.
- **Proposition n° 15** : utiliser les nouvelles recettes de la contribution pour libérer l'audiovisuel public des contraintes publicitaires, en supprimant la publicité sur Radio France – y compris sur ses espaces numériques – et sur France 5.
- **Proposition n° 16** : supprimer l'affectation d'une part de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques à France Télévisions, pour faire exclusivement reposer son financement public sur la contribution à l'audiovisuel public.
- **Proposition n° 17** : respecter les engagements financiers pris par l'État dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens conclus avec les entreprises de l'audiovisuel public.
- **Proposition n° 18** : faire converger la fiscalité applicable aux acteurs historiques de l'audiovisuel et aux nouveaux services numériques présents sur le marché français.
- **Proposition n° 19** : repenser l'assiette et le taux de la taxe pesant sur les exploitants pour assurer une meilleure équité fiscale.
- **Proposition n° 20** : soumettre la nomination du président du CNC à la procédure prévue par l'article 13, alinéa 5, de la Constitution et permettre au Parlement de faire le bilan annuel de son action.
- **Proposition n° 21** : rendre paritaire la composition des commissions spécialisées du CNC.
- **Proposition n° 22** : associer l'ensemble des professionnels des industries culturelles à une nouvelle commission dédiée à la prospective au sein du CNC.
- **Proposition n° 23** : assurer, par la loi, l'accès des auteurs aux données d'exploitation de leurs œuvres disponibles sur les services de médias audiovisuels à la demande, établis en France comme à l'étranger.

- **Proposition n° 24** : favoriser l'actualisation des accords assurant la rémunération au titre des droits d'auteurs et des droits voisins en tenant compte des usages digitaux des œuvres.
- **Proposition n° 25** : étendre aux obligations relatives aux œuvres cinématographiques la possibilité de mutualiser les obligations d'investissement au niveau des groupes.
- **Proposition n° 26** : maintenir, dans la loi, le principe d'un taux de recours à la production indépendante, en limitant sa définition à l'absence de lien capitalistique et en laissant plus de place aux accords professionnels ou de gré à gré pour la définition des droits et des mandats.
- **Proposition n° 27** : dans la définition de l'assiette, tenir compte de l'accès potentiel, et non de l'accès effectif, au service de vidéo à la demande associé à d'autres services, et de l'intégralité du montant dudit abonnement s'il n'est pas dissociable de ces services.
- **Proposition n° 28** : imposer aux services de vidéos à la demande par abonnement établis dans un autre État membre de l'Union européenne de contribuer au financement de la création en ayant principalement recours à la production indépendante.
- **Proposition n° 29** : à défaut d'un accord interprofessionnel, établir la chronologie des médias par la voie législative.
- **Proposition n° 30** : poursuivre la modernisation de la plateforme TNT et autoriser les dispositifs permettant aux éditeurs de recueillir des données relatives aux utilisateurs afin de diffuser des publicités segmentées.
- **Proposition n° 31** : accélérer le calendrier de déploiement de la radio numérique terrestre (DAB+) pour assurer l'émergence d'une offre radiophonique renouvelée.
- **Proposition n° 32** : supprimer, sauf évaluation contraire, les dispositions introduites par la loi du 7 juillet 2016 en matière de limitation des hautes rotations.
- **Proposition n° 33** : harmoniser les indicateurs de diversité musicale dans la programmation de Radio France avec les quotas applicables aux radios privées.
- **Proposition n° 34** : fixer un taux d'exposition des artistes ou œuvres francophones et de jeunes talents sur les pages d'accueil des sites et applications de musique à la demande.
- **Proposition n° 35** : assouplir la réglementation entourant les jours de diffusion des œuvres cinématographiques à la télévision, sans préjudice des obligations de financement des chaînes.

- **Proposition n° 36** : sanctuariser les crédits dédiés à l’animation afin de maintenir la qualité de l’offre jeunesse du service public.
- **Proposition n° 37** : réattribuer les canaux libérés par France 4 et France Ô aux chaînes existantes et diffuser un nombre plus élevé de chaînes de la TNT en haute définition.
- **Proposition n° 38** : accroître la visibilité et l’éditorialisation du spectacle vivant, du cinéma, de la création musicale et de la culture scientifique sur les chaînes du groupe France Télévisions.
- **Proposition n° 39** : étendre aux services de vidéos à la demande les obligations applicables aux chaînes privées en matière d’accessibilité des programmes et au développement de l’accessibilité des contenus.
- **Proposition n° 40** : renforcer les obligations de France Télévisions en matière de parité, notamment en ce qui concerne les réalisateurs auxquels le groupe fait appel.

ANNEXE II

AUDITIONS CONDUITES PAR LA MISSION D'INFORMATION

➤ *Table ronde réunissant :*

- **M. Rémy Le Champion**, maître de conférences à l'Institut français de presse, université Panthéon-Assas Paris II, co-responsable du master journalisme

- **Mme Virginie Sonet**, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication à l'université Paris Nanterre

- **M. François Jost**, professeur émérite en sciences de l'information et de la communication à l'université Sorbonne Nouvelle-Paris III

- **Mme Joëlle Toledano**, professeur des universités en économie à Centrale Supélec et directrice du master « industries de réseau et économie numérique »

➤ **Médiatrice du cinéma – Mme Laurence Franceschini**

➤ **TV5 Monde – M. Yves Bigot**, directeur général, **M. Thomas Derobe**, secrétaire général, et **Mme Hélène Zemmour**, directrice du numérique

➤ **France Télévisions** ^(*) – **Mme Delphine Ernotte**, présidente-directrice générale, **M. Francis Donnat**, secrétaire général, et **Mme Juliette Rosset-Cailler**, directrice des relations avec les pouvoirs publics

➤ **ARTE** ^(*) – **Mme Véronique Cayla**, présidente du directoire, **Mme Anne Durypty**, directrice générale d'ARTE France, **M. Olivier Guillemot**, directeur de la gestion et de la coordination d'ARTE France, et **Mme Elsa Comby**, responsable des affaires publiques

➤ **Médiamétrie – M. Bruno Chetaille**, président-directeur général, et **M. Julien Rosanvallon**, directeur des départements télévision et internet

➤ **Institut national de l'audiovisuel (INA) – M. Laurent Vallet**, président-directeur général, **M. Jean-Marc Boero**, secrétaire général, et **Mme Agnès Chauveau**, directrice déléguée à la diffusion et à l'innovation

➤ **UniFrance – M. Serge Toubiana**, président, **Mme Isabelle Giordano**, directrice générale, et **M. Frédéric Bereyziat**, directeur général adjoint

➤ **Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) – M. Sébastien Soriano**, président,

Mme Clémentine Beaumont, directrice communication et partenariats, et **M. Jean Cattan**, conseiller du président

- **Bureau export de la musique française** – **M. Romain Laleix**, secrétaire général, et **M. Marc Thonon**, directeur général
- **Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)** – **M. Nicolas Curien**, président-suppléant, **M. Guillaume Blanchot**, directeur général, **Mme Anissa Zeghlache**, directrice de cabinet, et **Mme Virginie Sainte Rose**, directrice de la communication du président
- *Audition commune réunissant :*
 - **M. Roch-Olivier Maistre**, conseiller-maître à la Cour des Comptes
 - **M. Marc Tessier**, ancien président de France Télévisions
- **Autorité de la concurrence** – **M. Mathias Pigeat**, chef du service de la présidente, **M. Étienne Chantrel**, chef du service des concentrations, et **Mme Juliette Thery-Schultz**, rapporteur général adjoint
- **Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)** – **M. Denis Rapone**, président, **Mme Pauline Blassel**, secrétaire générale déléguée, **Mme Anna Butlen-Vaysse**, directrice des affaires juridiques, **M. Raphaël Berger**, directeur des études et de l’offre légale, et **M. Nicolas Faucouit**, responsable des relations institutionnelles
- **M. François Hurard**, inspecteur général des affaires culturelles
- **Groupe Canal+ ^(*)** – **M. Jean-Christophe Thiery**, président, **M. Maxime Saada**, directeur général, et **M. Christophe Witchitz**, directeur des affaires publiques
- **Association des chaînes du câble et du satellite (ACCeS)** – **M. Richard Lenormand**, président, **Mme Muriel Guidoni-Deregnacourt**, déléguée générale, et **Mme Vicky Adalbert**, directrice juridique, vice-présidente, *Head of Legal* d’Eurosport
- **Fédération française des Télécoms (FFT) ^(*)** – **M. Michel Combot**, directeur général, **M. Anthony Colombani**, directeur des affaires publiques, **M. Pierre Petillault**, direction des affaires publiques d’Orange, **M. Olivier Riffard**, directeur des affaires publiques de la FFT, et **M. Thomas Puijalon**, responsable des affaires publiques de SFR
- **Molotov TV** – **M. Jean-Marc Denoual**, directeur général, et **M. Jean-Pierre Paoli**, consultant

- **TF1 (*) – M. Jean-Michel Counillon**, secrétaire général, **M. Ara Aprikian**, directeur général adjoint contenus, **M. Régis Ravanais**, directeur général adjoint publicité, et **Mme Nathalie Lasnon**, directrice des affaires réglementaires et concurrence
- **Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du Ministère de la culture – M. Martin Ajdari**, directeur général des médias et des industries culturelles, et **M. Jean-Baptiste Gourdin**, adjoint au directeur général
- *Table ronde réunissant :*
 - **Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) (*) – M. Jacques Fansten**, président, et **M. Guillaume Prieur**, directeur des affaires institutionnelles et européennes
 - **Société civile des auteurs multimédias (SCAM) – M. Hervé Rony**, directeur général
 - **Société des auteurs de jeux (SAJE) – M. Jean-Michel Salomon**, président
- **ANGOA - PROCIREP – M. Alain Sussfeld**, président, et **M. Idzard Van Der Puyl**, délégué général
- **TDF – M. Olivier Huart**, président directeur général, **M. Arnaud Lucaussy**, secrétaire général, et **M. Franck Langrand**, directeur de la division audiovisuelle
- **France Médias Monde (FMM) – Mme Marie-Christine Saragosse**, présidente-directrice générale, **M. Victor Rocaries**, directeur général chargé du pôle ressources, **M. Vincent Fleury**, directeur des environnements numériques, et **M. Thomas Legrand-Hedel**, directeur de la communication et des relations institutionnelles
- **Groupe Nextradio TV – M. Alain Weill**, président, **M. Arthur Dreyfuss**, secrétaire général de SFR, et **M. Jean-Christophe Adler**, conseil de SFR et de Nextradio TV
- **Groupe ILIAD-Free (*) – M. Maxime Lombardini**, directeur général, et **Mme Ombeline Bartin**, responsable des relations institutionnelles
- **Syndicat de l'édition vidéo numérique (SEVN) – M. Dominique Masseran**, président, **Mme Pauline Grimaldi**, vice-présidente, **M. Yves Elalouf**, vice-président, **M. Pierre Olivier**, vice-président, et **M. Jérôme Soulet**, trésorier

- **Groupe Orange** ^(*) – **M. Nicolas Guérin**, secrétaire général du Groupe Orange, **M. Pierre Petillault**, directeur adjoint des affaires publiques, et **M. David Kessler**, directeur Orange Content et Orange Studio
- **Groupe Lagardère Active** – **M. Denis Olivennes**, président, et **M. Stéphane Berthelot**, directeur de la communication
- **Groupe NRJ** ^(*) – **Mme Maryam Salehi**, directrice déléguée à la direction générale, et **Mme Aurélie Brevan-Masset**, directrice des relations institutionnelles
- **Radio France** ^(*) – **Mme Sybille Veil**, présidente-directrice générale, **Mme Maïa Wirgin**, secrétaire générale, **M. Oliver Zegna-Rata**, directeur des affaires institutionnelles et des affaires internationales, et **M. François-Stéphane Hamon**, responsable des relations parlementaires et européennes
- **Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)** ^(*) – **M. François d'Aubert**, président, **M. Stéphane Martin**, directeur général, et **Mme Magali Jalade**, directrice des affaires publiques et institutionnelles
- **Groupe M6** ^(*) – **M. Nicolas de Tavernost**, président du directoire, **Mme Karine Blouët**, secrétaire générale, et **Madame Marie Grau-Chevallereau**, directrice des études réglementaires
- **Association de l'Industrie audiovisuelle indépendante (2AI)** – **M. Pascal Breton**, président de *Federation Enternainment*, **M. Christophe Thorat**, président de Lagardère Studios, **Mme Valérie Vleeschhouwer**, directrice générale d'AB International Distribution, **M. Emmanuel Chain**, président d'Elephant et Cie, et **Mme Emmanuelle Bouilhaguet**, directrice générale de Lagardère Distribution
- **Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels (SPECT)** ^(*) – **M. Nicolas Coppermann**, président, et **M. Vincent Gisbert**, délégué général
- **Syndicat des radios indépendantes (SIRTI)** ^(*) – **M. Alain Liberty**, président, **M. Jean-Éric Valli**, président des Indés Radios, **M. Kevin Moignoux**, secrétaire général, et **Mme Charlotte Gabarrot**, responsable des affaires juridiques et des relations institutionnelles
- *Audition commune réunissant :*
 - **Société civile des producteurs phonographiques (SCCP)** – **M. Marc Guez**, directeur général gérant
 - **Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP)** ^(*) – **M. Guillaume Leblanc**, directeur général

- **Syndicat national des radios libres (SNRL)** – **M. Emmanuel Boutterin**, président, et **M. Pierre Boucard**, délégué national aux nouvelles technologies
- **Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia (FICAM)** ^(*) – **M. Didier Diaz**, président, **M. Didier Huck**, vice-président délégué aux affaires européennes, **M. Jacques Bled**, vice-président animation, **M. Christophe Lacroix**, vice-président Stock Télévision, et **M. Jean-Yves Mirski**, délégué général
- **Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA)** – **M. Thomas Anargyros**, président, **M. Stéphane Le Bars**, délégué général, **Mme Iris Bucher**, vice-présidente en charge de la fiction, **M. Stéphane Millière**, vice-président en charge du documentaire, et **M. Matthieu Viala**, membre du conseil syndical
- *Audition commune réunissant :*
 - **La Chaîne Parlementaire Assemblée nationale** – **Mme Marie-Eve Malouines**, présidente
 - **Public Sénat** – **M. Emmanuel Kessler**, président, et **Mme Muriel Signouret**, secrétaire générale
- **Union des producteurs phonographiques français indépendants (UPFI)** – **M. Jérôme Roger**, directeur général
- **Google** ^(*) – **M. Benoît Tabaka**, directeur des politiques publiques de Google France, et **M. Thibault Guiroy**, responsable des relations institutionnelles
- **Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musiques (SACEM)** ^(*) – **M. David El Sayegh**, secrétaire général, **M. Blaise Mistler**, directeur des relations institutionnelles, et **Mme Juliette Poiret**, chargée de mission à la direction des relations extérieures
- **Société de Perception et de distribution des droits des artistes-interprètes (Spedidam)** ^(*) – **M. François Nowak**, président, **M. Xavier Blanc**, directeur des affaires juridiques et internationales
- *Table ronde réunissant :*
 - **Distributeurs indépendants réunis européens (DIRE)** – **Mme Carole Scotta**, coprésidente, et présidente de la société Haut et Court, **M. Éric Lagesse**, coprésident, président de la société Pyramide Distribution, et **M. Hugues Quattrone**, délégué général
 - **Syndicat des entreprises de distribution de programmes audiovisuels (SEDPA)** – **Mme Emmanuelle Bouilhaguet**, présidente, **Mmes Daniela Elstner** et **Raphaëlle Mathieu**, membres du bureau

- **Syndicat des producteurs de films d'Animation (SPFA)** – **M. Marc du Pontavice** et **M. Philippe Alessandri**, coprésidents, **M. Stéphane Le Bars**, délégué général, **Mme Corinne Kouper**, membre du conseil d'administration, et **M. Samuel Kaminka**, président du collège TV et supports digitaux
- **Syndicat des producteurs indépendants (SPI)** – **Mme Marie Masmonteil**, vice-présidente Cinéma, et **M. Cyril Smet**, délégué Cinéma
- **Association des producteurs indépendants (API)** (*) – **M. Marc Lacan**, trésorier, et **Mme Hortense de Labriffe**, déléguée générale
- **Société civile des auteurs, réalisateurs et producteurs (ARP)** – **M. Radu Mihaileanu**, président, **M. Mathieu Debusschère**, délégué général, et **Mme Lucie Girre**, déléguée générale adjointe
- **Netflix** – **Mme Marzena Rembowski**, directrice des affaires politiques (Union européenne), **Mme Janneke Sloetjes**, directrice des affaires politiques (Europe), et **M. Damien Couvreur**, manager, International Originals
- **Ligue de football professionnel** (*) – **M. Julien Taieb**, responsable des affaires publiques et juridiques
- **Fédération nationale des distributeurs de films (FNDF)** (*) – **M. Victor Hadida**, président, **M. Olivier Snanoudj**, président adjoint, **Mme Julie Lorimy**, déléguée générale, et **M. Jérôme Hillal**, administrateur
- *Table ronde réunissant :*
 - **Chambre syndicale de l'édition musicale (CSDEM)** (*) – **Mme Juliette Metz**, présidente, **Mme Sophie Waldteufel**, déléguée générale, et **M. Bruno Lion**, membre du conseil d'administration
 - **Syndicat national des auteurs et compositeurs (SNAC)** – **M. Pierre-André Athané**, président, et **M. Emmanuel de Rengervé**, délégué général
- **Union des producteurs de cinéma (UPC)** (*) – **M. Frédéric Brillion**, président, **Mme Isabelle Madelaine**, vice-présidente, **M. Frédéric Goldsmith**, délégué général, et **Mmes Laetitia Galitzine** et **Mme Valérie Schermann**, membres du conseil de direction
- **Union des télévisions locales de service public (TLSP)** – **M. Dominique Renauld**, président, **M. Fabrice Schlosser**, président du syndicat des télévisions locales de France et directeur de Canal 32, et **Mme Caroline Richard**, cabinet Domaines Publics

- **Administration des droits des artistes et musiciens interprète (Adami)** – **M. Bruno Boutleux**, directeur général-gérant, et **M. Benjamin Sauzay**, directeur de la stratégie et des relations extérieures
- **Syndicat des réalisateurs de films (SRF)** – **Mme Julie Lethiphu**, déléguée générale, **Mme Céline Sciamma**, **Mme Catherine Corsini**, et **M. Bertrand Bonello**, cinéastes membres du conseil d'administration
- **Facebook** (*) – **M. Anton Battesti**, responsable affaires publiques, et **M. Édouard Braud**
- **Syndicat des cinémas d'art, de répertoire et d'essai (SCARE)** – **M. Sylvain Clochard**, vice-président du Scare et gérant du Concorde de Nantes, et **Mme Béatrice Boursier**, déléguée générale
- **Bouygues Telecom** (*) – **M. Anthony Colombani**, directeur des affaires publiques
- *Table ronde réunissant :*
 - **Union des annonceurs (UDA)** (*) – **Mme Laureline L'Honnen-Frossard**, responsable juridique
 - **Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV)** (*) – **M. Régis Ravanais**, président du SNPTV et de TF1 Publicité, **M. David Larramendy**, vice-président du SNPTV et directeur général de M6 Publicité, et **Mme Virginie Mary**, déléguée générale
 - **Syndicat des régies internet (SRI)** (*) – **Mme Hélène Chartier**, directrice générale
 - **Udecam** – **Mme Magali Florens**, vice-présidente et présidente de Mindshare, et **Mme Françoise Chambre**, déléguée générale
- **Dailymotion** (*) – **M. Maxime Saada**, président, et **Mme Laetitia Menase**, secrétaire générale
- **Association de lutte contre la piraterie audiovisuelle (ALPA)** – **M. Nicolas Seydoux**, président, et **M. Frédéric Delacroix**, délégué général
- **Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)** – **Mme Frédérique Bredin**, présidente, **M. Christophe Tardieu**, directeur général délégué, **M. Vincent Leclercq**, directeur de l'audiovisuel et de la création numérique, **M. Benoît Danard**, directeur des études, des statistiques et de la prospective, **M. Maxime Boutron**, direction financière et juridique, et **M. Xavier Lardoux**, directeur cinéma
- **Association pour la protection des programmes sportifs (APPS)** – **Mme Caroline Guenneteau**, directrice juridique de beIN Sports,

Mme Muriel Guidoni-Deregnacourt, déléguée générale de l'Association des chaînes conventionnées éditrices de services (ACCeS), **M. François Lhospitalier**, directeur juridique & conformité de la Fédération Française de Tennis (FFT), et **M. Didier Quillot**, directeur général exécutif de la Ligue de Football Professionnel (LFP)

- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Spectacle et communication** et **Syndicat indépendant des artistes-interprètes (SIA-UNSA)** – **M. Philippe Ballet**, délégué syndical central à Radio France et secrétaire général, **M. Alain Clair**, secrétaire général, **M. Jean-Pierre Lannaud**, responsable de la planification à la Fabrication de France Télévision Outre-Mer et **M. Freddy Bertin**
- **Confédération générale du travail (CGT) Spectacle** – **M. Christophe Porro**, secrétaire général adjoint SNRT Audiovisuel, **M. Jimmy Shuman**, délégué SFA-CGT, **M. William Maunier**, secrétaire général SNRT Audiovisuel, et **M. Laurent Blois**, délégué général SPIAC-CGT
- **Alliance française des industries du numérique (AFNUM) (*)** – **Mme Maxence Demerlé**, déléguée générale, **M. Pascal Chevalier**, directeur technique, et **M. Denis Bajas**, responsable marketing de Sony
- **Syndicat national des journalistes de France Télévisions** – **Mme Muriel Demguilhem** et **M. Didier Givodan**, délégués syndicaux centraux
- *Table ronde réunissant :*
 - **Spotify** – **M. Bruno Crolot**, directeur général France et Benelux, et **Mme Olivia Regnier**, directrice des affaires réglementaires européennes
 - **Deezer** – **M. Ludovic Pouilly**, responsable des relations institutionnelles de Deezer
 - **Qobuz** – **M. Yann Miossec**, directeur général délégué de Qobuz
- **Twitter (*)** – **Mme Audrey Herblin-Stoop**, directrice des affaires publiques France et Russie
- *Table ronde réunissant :*
 - **Fédération nationale des cinémas français (FNCF) (*)** – **M. Richard Patry**, président, **M. Marc-Olivier Sebbag**, délégué général, et **M. Erwan Escoubet**, directeur juridique
 - **Association française des cinémas d'art et d'essai (AFCAE)** – **M. Renaud Laville**, délégué général

- **Syndicat national des artistes et des professionnels de l’animation, du sport et de la culture (SNAPAC-CFDT) – M. Jean Garcia**, secrétaire général, et **M. Alain Bergé**, négociateur
- *Table ronde réunissant :*
 - **e-Enfance** – **Mme Justine Atlan**, directrice générale, et **M. Samuel Comblez**, directeur des opérations de l’Association et du numéro national Net Écoute
 - **Respect zone** – **M. Philippe Coen**, président

^(*) *Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*