

septembre 2018

CSA

Refonder la régulation audiovisuelle



Une impérieuse nécessité

Une révolution technologique, économique et comportementale	4
La recomposition de la chaîne de valeur traditionnelle	6
La nécessité de maintenir une régulation sectorielle	6
L'adaptation de la régulation à la diversité des enjeux et des acteurs	8

Les trois piliers de la refondation

01

Élargir le champ de la régulation

Étendre le périmètre de la régulation aux nouveaux acteurs et aux nouveaux enjeux	12
• Intégrer les plateformes et les réseaux sociaux par la transposition de la directive Services de médias audiovisuels (SMA) révisée	12
• Intégrer les services audio-numériques dans le périmètre de la régulation	14
• Créer un cadre de régulation pour l'économie de la donnée	14
Étendre les missions sociétales de la régulation aux nouveaux acteurs	15
• Associer les plateformes aux objectifs de cohésion sociale	15
• De nouveaux soutiens à la création et à la diversité culturelle	17
• Garantir l'honnêteté de l'information	19

02

Accompagner la transition numérique en simplifiant et en assouplissant le régime en vigueur

Adapter les plateformes de diffusion hertzienne	20
• Modernisation de la plateforme TNT	20
• Offre en DAB+ (<i>Digital Audio Broadcasting</i>)	21
Mieux affirmer les spécificités du service public	22
Assouplir et moderniser le cadre juridique applicable	24
• Adapter les contraintes pesant sur les opérateurs privés traditionnels	24
• Développer l'accès à la ressource publicitaire	25
Transformer le dispositif anti-concentration	27
Clarifier les relations éditeurs-distributeurs	29
• Définition et rôle du distributeur	29
• Partage de la valeur entre éditeurs et distributeurs	30

03

Promouvoir de nouvelles méthodes de régulation

Clarifier les rôles respectifs de la loi, du règlement et de la régulation sectorielle	33
Associer l'ensemble des parties prenantes	34
• Privilégier la co-régulation et la supra-régulation	34
• Développer la régulation participative	35
• Renforcer l'éducation aux médias	37
Renforcer les pouvoirs d'enquête du CSA	38
Resserrer la collaboration entre autorités de régulation	39

Une impérieuse nécessité

Une régulation incomplète est une régulation imparfaite.

Sous sa forme actuelle, la régulation est inadaptée à un environnement numérisé et globalisé. Elle est partielle, hétérogène et rigide : ses outils ont été conçus à l'ère pré-numérique, pour un marché fermé, de dimension nationale, et se sont largement fondés sur l'assujettissement des radios et télévisions à des obligations en échange de l'attribution des fréquences hertziennes.

Transposé progressivement à la diffusion par câble et satellite puis par ADSL et à certains services audiovisuels en OTT¹, ce cadre doit aujourd'hui être rénové en profondeur. Bien que la consommation linéaire de contenus demeure centrale et que les terminaux traditionnels, tels que le poste de télévision ou de radio, occupent toujours une place importante au sein des foyers, les usages ne cessent d'évoluer et de se diversifier. Les modes de consommation changent, les écrans se multiplient, l'offre de contenus est pléthorique, les stratégies des acteurs s'internationalisent. La régulation doit donc s'adapter.

UNE RÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE, ÉCONOMIQUE ET COMPORTEMENTALE

Ces transformations majeures se traduisent par une triple révolution dont les effets se combinent.

Révolution technologique : de nouvelles modalités d'accès aux programmes audiovisuels

La numérisation des signaux, la montée en débit des réseaux, les gains d'efficacité en matière de compression et de diffusion, la généralisation d'équipements à des prix abordables permettent aux téléspectateurs de regarder des programmes audiovisuels par d'autres modes que l'antenne râteau.

Désormais, le téléspectateur accède à une offre audiovisuelle, outre la TNT, via le câble, le satellite, l'Adsl en services gérés mais aussi via l'internet ouvert (OTT – services non gérés) pour une offre de plus en plus riche et variée. Internet constitue à la fois un moyen de diffusion supplémentaire pour les contenus présents en télévision et en radio et pour de nouveaux formats.

La baisse des coûts techniques de production rend la création audiovisuelle plus facile et plus accessible-y compris pour des non professionnels- et les évolutions technologiques permettent des expériences interactives et de réalité virtuelle.

¹ Over The Top : Sont désignés comme over the top, les services audiovisuels en accès direct sur internet.

Révolution comportementale : de nouveaux usages

Un grand nombre de téléspectateurs et d'auditeurs ne sont plus de simples récepteurs situés au bout de la chaîne de valeur.

D'une part, l'utilisation des différents types de plateformes² permet d'augmenter la taille de celles-ci, d'alimenter les algorithmes en données personnelles et de créer la réputation des marques, renforçant ou défaisant ainsi leur pouvoir de marché.

D'autre part, les téléspectateurs et auditeurs deviennent de plus en plus des producteurs, distributeurs et prescripteurs de contenus.

Cette révolution d'usage n'a pas fini de produire ses effets : le caractère immersif de la réalité virtuelle et l'interactivité rendues possibles par la révolution technologique modifient en profondeur le processus de création et l'appropriation d'une œuvre par le public.

Révolution économique : une restructuration du paysage audiovisuel

Des acteurs français cohabitent avec des acteurs étrangers, de dimension mondiale, qui offrent des contenus concurrents de ceux proposés par les opérateurs traditionnels de télévision et de radio.

D'autres acteurs, jusque-là extérieurs à la chaîne de valeur audiovisuelle, réorientent leur activité vers l'audiovisuel et exercent une pression concurrentielle sur les opérateurs traditionnels, sans pour autant offrir des contenus identiques. C'est le cas des plateformes de partage de vidéos, des réseaux sociaux, des plateformes de diffusion en direct (« *streaming* »), des moteurs de recherche ou des magasins d'applications, qui ne sont pas soumis aux mêmes obligations. Ces acteurs assurent une fonction d'intermédiation entre le contenu audiovisuel, les internautes et d'autres groupes d'utilisateurs, – tels que les annonceurs – et sont rassemblés sous le terme de « plateforme »³.

La multiplication des offres de programmes a conduit à une fragmentation des audiences qui pousse l'ensemble des acteurs à trouver de nouveaux relais de croissance et à engager des mouvements de concentration et de convergence permettant de réaliser des économies d'échelle. Au sein de ce paysage audiovisuel bouleversé, les segments en croissance tels que la publicité en ligne, la vidéo à la demande par abonnement ou les services de musique en ligne sont essentiellement portés par de nouveaux acteurs qui captent une part de plus en plus importante de la valeur créée.

² Ce terme désigne les plateformes de partage de vidéos, les réseaux sociaux, les plateformes de diffusion en direct, les moteurs de recherche et les magasins d'applications.

³ Voir notamment la communication de la Commission du 25 mai 2016 intitulée « *Les plateformes en ligne et le marché unique numérique - Perspectives et défis pour l'Europe* » (COM(2016)0288) et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne (SWD(2016)0172) ainsi que l'étude du CSA « *Plateformes et accès aux contenus audiovisuels* » de septembre 2016.

LA RECOMPOSITION DE LA CHAÎNE DE VALEUR TRADITIONNELLE

Cette triple révolution entraîne une réorganisation de la chaîne de valeur du secteur audiovisuel, initialement construite autour des fonctions distinctes de création, de production, d'édition et de distribution de contenus.

Elle déplace les équilibres au sein de chaque maillon, mais également les relations entre les maillons : d'une part, des fonctions initialement distinctes sont aujourd'hui de plus en plus intégrées ; d'autre part, les plateformes influencent de plus en plus la nouvelle économie des contenus.

L'audiovisuel est passé d'une organisation segmentée des activités à une organisation en écosystèmes structurés autour de ces différentes plateformes qui se déploient simultanément sur plusieurs secteurs d'activités et sur plusieurs territoires. Les acteurs traditionnels ont été progressivement dépossédés de l'exclusivité de leur fonction d'intermédiaire dans l'accès aux contenus, et de nouvelles possibilités de création et de captation de valeur apparaissent.

LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR UNE RÉGULATION SECTORIELLE

Dans cet univers en mutation profonde, la régulation audiovisuelle est plus que jamais nécessaire.

Fondée sur deux finalités, sociétale et économique, la régulation sectorielle doit garantir l'exercice de la liberté de communication dans le respect d'autres impératifs tels que la protection des publics, la préservation de l'ordre public et la diversité de la création, tout en favorisant le développement économique des acteurs français de l'audiovisuel.

S'agissant de la dimension sociétale, trois enjeux sont majeurs :

- ▷ La protection du public, et notamment la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, la protection de l'enfance, le respect des droits des femmes et l'expression de la diversité de la société française sont indispensables à l'heure où l'offre de contenus est surabondante et où les acteurs non régulés définissent eux-mêmes leur politique de modération et de référencement des contenus.
- ▷ L'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion et la garantie de l'honnêteté de l'information justifient une attention particulière de la part des pouvoirs publics et du régulateur face à la multiplication des sources d'information inégalement fiables, au recours à l'intelligence artificielle et aux robots (« bots »).

▷ Le rayonnement de la création, et l'essor de la production audiovisuelle francophone et européenne, sont confrontés au développement d'acteurs internationaux, à des mouvements de convergence, ainsi qu'au recours aux algorithmes de référencement qui font naître un risque d'enfermement dans des choix prédéfinis.

S'agissant de la dimension économique, l'objectif est d'assurer le développement du secteur par une concurrence loyale et durable sur les marchés et d'accompagner la transition numérique.

La contraction du marché publicitaire télévisuel, le renforcement du rôle des distributeurs, lié notamment au développement des offres de télévision des fournisseurs d'accès à internet (FAI), l'apparition des offres directement disponibles sur internet en OTT ou le rôle nouveau joué par les plateformes suscitent de nouvelles questions de répartition de la valeur entre les différents acteurs. En outre, la donnée se trouve désormais placée au cœur du développement économique du secteur et constitue un nouvel enjeu de régulation.

Les objectifs sociétaux poursuivis par la régulation audiovisuelle sont indissociablement liés aux objectifs économiques.

C'est en assurant un développement équilibré du secteur et une concurrence saine entre ses acteurs que le régulateur contribue à garantir la liberté d'expression, le pluralisme des courants de pensée et d'opinion, la protection des publics et la promotion de la diversité culturelle.

Si la régulation de ce secteur reste indispensable, les mutations qui le transforment nécessitent un changement de conception de l'intervention de la puissance publique.

Pouvoirs publics et régulateurs sont conduits à s'interroger sur leurs rôles respectifs, afin de prévenir un double risque : d'une part, celui d'une sur-régulation, qui freinerait l'innovation et le développement du secteur ; d'autre part, celui d'une sous-régulation, qui induirait des pratiques abusives, discriminatoires ou contraires aux grands objectifs de la loi du 30 septembre 1986 et de la directive Services de médias audiovisuels (SMA), au détriment du téléspectateur-citoyen.

Le rôle fondamental joué par les régulateurs nationaux a été affirmé dans la directive SMA révisée à travers l'obligation, pour les États membres, de désigner au moins une autorité de régulation audiovisuelle indépendante. De la même manière, le rôle attribué au réseau des régulateurs européens de l'audiovisuel (ERGA)⁴ visant à assurer une mise en œuvre cohérente de la directive dans tous les États membres témoigne de la nécessité d'un dépassement des cadres nationaux.

⁴ European Regulators Group for Audiovisual Media Services.

L'ADAPTATION DE LA RÉGULATION À LA DIVERSITÉ DES ENJEUX ET DES ACTEURS

La variété des acteurs entrant désormais dans le champ de la régulation audiovisuelle rend caduque l'idée d'une régulation universelle et univoque : la régulation doit évoluer de manière à appréhender la complexité d'un secteur mondialisé, soumis à des évolutions brutales et difficilement prévisibles.

Dans ce nouvel environnement hétérogène qui regroupe des acteurs aux statuts juridiques, aux modèles économiques, aux stratégies ou aux tailles très divers, les méthodes de régulation doivent être revues, afin d'encourager une régulation « en réseau », dans laquelle l'ensemble des parties prenantes- régulateurs, pouvoirs publics et entreprises- dialoguent et fournissent de l'information.

D'où une nouvelle manière de concevoir l'action du régulateur.

En premier lieu, les pouvoirs publics et le régulateur doivent favoriser le recours à des logiques incitatives et à un décloisonnement des politiques publiques de manière à permettre le recours à plusieurs leviers d'action relevant de la réglementation, des mécanismes financiers, de la fiscalité, du droit d'auteur ou de la chronologie des médias.

Un tel changement de conception de la régulation vise à favoriser une inclusion volontaire des acteurs dans le champ de la régulation, plutôt que le recours systématique à un contrôle de l'accès au marché ou à des mécanismes coercitifs. Dans la mesure où chacun peut produire, éditer et distribuer du contenu, le contrôle de l'accès, via des mécanismes d'autorisation ou de conventionnement obligatoire, ne doit plus être l'outil toujours privilégié de régulation du CSA. L'usage du droit souple doit être favorisé, généralisant les procédures de médiation et de conciliation tout comme la publication de lignes directrices, de recommandation ou la signature de chartes.

En second lieu, le régulateur doit se situer au centre d'un dispositif de régulation au champ élargi, de manière à pouvoir agir sur l'ensemble des acteurs du secteur et recourir à une large palette d'outils. Le CSA ne saurait prétendre être le régulateur exclusif du secteur : pour être plus efficace, la régulation doit être plus diversifiée dans son champ, mais également dans sa structure, à travers un renforcement de la coopération entre différentes autorités : ADLC, ARCEP, ARJEL, CNIL, HADOPI⁵.

⁵ Respectivement et par ordre alphabétique : Autorité de la concurrence, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Autorité de régulation des jeux en ligne, Commission nationale de l'informatique et des libertés et Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet.

Les trois piliers de la refondation

L'EXTENSION DU CHAMP DE LA RÉGULATION

La rénovation de la régulation audiovisuelle doit d'abord être marquée par une extension de son champ, pour prendre en compte l'intégralité des acteurs et les nouveaux enjeux soulevés par la transformation numérique du secteur.

■ *La régulation doit inclure, dans la foulée de l'adoption de la nouvelle directive SMA, les plateformes de partage de vidéos, les réseaux sociaux et les plateformes de diffusion en direct : ces acteurs participent désormais de la sphère audiovisuelle.*

La régulation doit permettre d'assurer que ces nouveaux acteurs mettent en place les mesures appropriées en matière de protection des mineurs, de lutte contre la diffusion de contenus incitant à la haine et à la violence et de les associer aux objectifs de cohésion sociale tels que la représentation des femmes, l'expression de la diversité de la société française ou l'accessibilité des programmes.

Elle doit aussi permettre d'étendre à l'ensemble des acteurs les dispositifs de soutien à la création, à travers des mesures incitatives bien au-delà du seul de financement.

Le soutien à la création française et européenne implique un décloisonnement des différentes politiques publiques, actuellement conçues de manière séparée entre les mesures de contrôle et de sanction prévues par la régulation et les dispositifs de soutien et d'accompagnement des acteurs⁶ (fonds de soutien, fiscalité, chronologie des médias). La nouvelle régulation doit permettre de mieux lier la prise d'engagements volontaires à l'obtention d'avantages spécifiques, pour les acteurs traditionnels comme pour les nouveaux.

Au-delà des dispositions de la directive, elle devrait également inclure les plateformes de streaming audio et les podcasts.

■ *La régulation doit en outre traiter des nouveaux enjeux tels que l'accès et la valorisation des données, le partage de la valeur entre éditeurs, distributeurs et plateformes, la transparence et la loyauté des algorithmes ou encore les nouvelles problématiques liées à l'essor des jeux vidéos, telles que l'e-sport.*

⁶ De tels mécanismes ont d'ores et déjà été mis en place et doivent être étendus et amplifiés. A titre d'exemple, l'octroi d'un soutien aux œuvres audiovisuelles linéaires préfinancées par un service de média audiovisuel à la demande (SMAD) est conditionné à sa déclaration la auprès du CSA en tant que SMAD au sens de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986. La mise en place de ce dispositif a entraîné une augmentation significative du nombre de déclarations auprès du CSA.

LA MODERNISATION, L'ASSOUPPLISSEMENT ET LA SIMPLIFICATION DU CADRE ACTUEL

La transition numérique de l'audiovisuel exige un accompagnement des transformations technologiques, en favorisant notamment l'évolution de la diffusion hertzienne terrestre afin de préserver sa compétitivité vis-à-vis des autres modes de diffusion et réduire le risque d'une fracture numérique pour le public : près d'un quart des foyers accèdent à la télévision uniquement par la TNT en 2017⁷. Dans cette perspective, le CSA a lancé des travaux de modernisation de la plateforme TNT⁸.

Parallèlement, pour le média radio, le CSA s'attache à accompagner le déploiement des opérateurs en DAB+, technologie de la radio numérique terrestre.

TNT comme DAB+ présentent pour les publics des avantages spécifiques.

La refondation de la régulation doit également permettre la réduction des asymétries de réglementation entre acteurs numériques et traditionnels et la préservation de la santé économique des télévisions et radios, nationales comme locales.

■ *Le cadre juridique applicable aux opérateurs historiques doit être modernisé :*

- ▷ La spécificité du service public doit être davantage affirmée, tout comme la capacité du régulateur à en assurer le contrôle ;
- ▷ les obligations de production et de diffusion des éditeurs privés de services de télévision doivent être garanties, selon des modalités assouplies ;
- ▷ le régime applicable aux radios appelle simplification et harmonisation.

■ *L'accès à la ressource publicitaire pour les acteurs traditionnels privés doit être développé, afin d'améliorer leur situation économique et leur permettre de faire face à la montée en puissance du marché publicitaire sur internet.*

■ *Les relations entre éditeurs et distributeurs doivent être clarifiées, de manière à susciter un partage équilibré de la valeur tout en garantissant l'accès de tous à l'offre de télévision gratuite sur l'ensemble du territoire.*

■ *Le dispositif anti-concentration doit être revu, de manière à assurer le pluralisme sans entraver l'émergence de médias « globaux ».*

⁷ Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine

⁸ A l'issue d'une consultation publique organisée par le CSA en 2017, qui a confirmé le caractère essentiel de la TNT et dont les résultats ont permis d'engager des travaux de modernisation de la plateforme afin de la rendre compatible avec l'ultra haute définition, de permettre une gestion plus efficace des fréquences, l'utilisation de services interactifs, etc.

LE CHANGEMENT DES MÉTHODES DE RÉGULATION

De manière générale, la diversification et l'extension du périmètre des acteurs régulés impliquent un changement dans les méthodes de régulation.

■ *Le CSA doit développer sa fonction de dialogue et d'accueil de l'ensemble de ses interlocuteurs pour parvenir à des équilibres justes et non discriminatoires entre des intérêts que chacun d'entre eux considère comme légitimes.*

■ *Le recours aux outils de « corégulation » et de « supra-régulation » doit être favorisé.* Les outils de corégulation sont d'ores et déjà utilisés par le CSA et consistent par exemple en la mise en place de chartes. Cette corégulation doit également se traduire par des procédures incitatives et par la transmission mutuelle d'informations entre le régulateur et les acteurs du secteur.

La supra-régulation, qui correspond au contrôle, par le régulateur, des dispositifs mis en place par les acteurs eux-mêmes, devra être encouragée.

■ *La régulation participative doit également être accrue afin de mieux associer les téléspectateurs et les auditeurs, via une plus grande transparence auprès du public sur les données du secteur, la mise en place de dispositifs d'évaluation, sous l'égide du CSA, permettant de rendre publics des indicateurs adaptés au rôle de chacun et le développement de larges consultations publiques préalables à ses décisions.*

■ *La place et les moyens de l'éducation aux médias doivent être renforcés.* Dans un contexte de diversification des usages et de multiplication de sources d'information inégalement fiables, l'éducation aux médias et par les médias doit favoriser la capacité de comprendre les contenus (information, documentaire, fiction) en usant d'un sens critique.

■ *Les pouvoirs d'enquête du CSA doivent être renforcés, afin de lui permettre, à l'instar d'autres autorités de régulation, d'obtenir des informations utiles à l'exercice de ses missions.*

■ *Les mécanismes de collaboration entre autorités de régulation sectorielles et avec l'Autorité de la concurrence doivent être intensifiés.* Les enjeux transverses se multiplient et nécessitent, à l'appui de l'intervention du CSA, l'expertise de plusieurs régulateurs.

01

Élargir le champ de la régulation

ÉTENDRE LE PÉRIMÈTRE DE LA RÉGULATION AUX NOUVEAUX ACTEURS ET AUX NOUVEAUX ENJEUX

Intégrer les plateformes et les réseaux sociaux par la transposition de la directive Services de médias audiovisuels (SMA) révisée

La directive SMA est la pierre angulaire de la régulation audiovisuelle en Europe : elle couvre les services de télévision et les services audiovisuels à la demande et vise à assurer leur libre circulation au sein de l'Union européenne, promouvoir l'industrie audiovisuelle européenne et protéger les publics.

Elle doit être appréhendée au regard d'autres textes européens qui ont une influence directe sur le secteur audiovisuel, tels que le règlement du 14 juin 2017 relatif à la portabilité transfrontalière des services de contenu en ligne dans le marché intérieur, la communication sur les plateformes en ligne du 25 mai 2016, ou le « paquet droit d'auteur » actuellement en cours de discussion⁹.

Le CSA s'est réjoui de plusieurs avancées présentes dans la nouvelle directive et auxquelles il a directement contribué en incitant la Commission à créer dès 2014, à l'initiative du Président Olivier Schrameck, le réseau des régulateurs européens de l'audiovisuel (ERGA). Constitué auprès de la Commission, ce réseau a notamment vocation à lui apporter une expertise technique sur les questions relatives à la convergence des services de médias à l'ère du numérique, la protection des publics, la liberté d'expression et le pluralisme, ou encore l'affirmation de l'indépendance des autorités de régulation.

Répondant en cela à un des défis majeurs du nouveau cadre concurrentiel audiovisuel, le projet de directive révisé ambitionne de réduire les asymétries de régulation entre acteurs nationaux et acteurs mondiaux distribuant leurs contenus sur de multiples territoires.

Ceci se traduit principalement par l'intégration dans le champ d'application de la directive des plateformes de partage de vidéos, des réseaux sociaux et des plateformes de diffusion en direct sur internet. Ces acteurs, sans voir remis en cause le régime de responsabilité limitée qui leur est applicable, devront mettre en place des mesures dont l'objectif est triple :

⁹ Il se compose : de la communication de la Commission intitulée « Promouvoir une économie européenne fondée sur le droit d'auteur juste, efficiente et compétitive dans le marché unique numérique » ; d'une proposition de directive sur le droit d'auteur dans le Marché unique numérique ; et d'une proposition de règlement sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne par des radiodiffuseurs et aux retransmissions de programmes de télévision et de radio.

- ▷ protéger les mineurs contre des contenus pouvant porter atteinte à leur développement moral, mental et physique ;
- ▷ protéger tous les publics contre tout contenu incitant à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes ou constituant une infraction pénale au regard du droit européen (pédopornographie, incitation à commettre un acte terroriste, délits racistes et xénophobes) ;
- ▷ s'assurer que toute publicité diffusée sur une plateforme, comme sur un service de média audiovisuel linéaire ou non-linéaire, satisfait à des règles qualitatives générales¹⁰ et développer des codes de bonne conduite paneuropéens afin de réduire l'exposition des enfants aux publicités faisant la promotion de nourritures et boissons nuisibles à leur santé.

Concernant ces différents objectifs et dans le cadre de la transposition de la directive par les États membres, il est nécessaire de prévoir une coopération renforcée entre régulateurs nationaux, notamment au travers de l'ERGA s'agissant des plateformes de partage de vidéos, des réseaux sociaux et des plateformes de diffusion en direct paneuropéennes dans les domaines suivants :

- ▶ **pour une plus grande protection des mineurs, le CSA propose d'étendre aux nouveaux acteurs les bonnes pratiques développées en matière d'information, de protection et de sensibilisation des publics¹¹. Les nouveaux usages médiatiques des jeunes nécessitent une adaptation des dispositifs de protection à internet s'agissant notamment des contenus les plus nocifs au développement des plus jeunes, tels que les contenus pornographiques et de très grande violence.**

Plusieurs pistes sont possibles, en partenariat avec les acteurs nouvellement entrés dans le champ de la directive, de l'organisation de campagnes de sensibilisation à l'impact des images et à l'usage des écrans, à la mise à disposition du public d'outils de classification des contenus -par le marquage des vidéos - et au développement d'outils de vérification de l'âge.

La mise en cohérence des dispositifs de contrôle parental existant dans l'audiovisuel et sur internet est nécessaire en vue de protéger les plus jeunes quel que soit le support utilisé (téléviseur, ordinateur, tablette, *smartphone*). A cette fin, le CSA propose une standardisation et une généralisation des mécanismes de contrôle parental auprès des plateformes et des fabricants de terminaux.

¹⁰ L'article 9(1) de la directive énonce tous les critères auxquels une publicité audiovisuelle doit, *a minima*, se conformer dont, entre autres : le respect de la dignité humaine, l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'origine, le sexe, les croyances, etc., l'interdiction de promouvoir la consommation d'alcool auprès des mineurs...

¹¹ Sur les services audiovisuels traditionnels, ces mesures prennent notamment la forme de règles sur la signalétique jeunesse visant à avertir le public du degré de violence d'un contenu et à adapter en conséquence ses conditions d'exposition, de dispositifs de contrôle parental avec code d'accès pour les programmes pornographiques et de très grande violence, de campagnes d'information sur l'impact des images et des écrans sur le jeune public.

- en matière de lutte contre l'incitation à la haine, le CSA propose que des améliorations soient apportées quant aux modalités d'accès aux dispositifs de signalement des contenus illicites. Il propose également leur mise en cohérence entre les différentes plateformes.

Intégrer les services audio-numériques dans le périmètre de la régulation

La directive SMA écarte de son périmètre la radio et ses prolongements numériques, qu'il s'agisse des services audio à la demande que constituent les « *podcasts* » ou des nouveaux acteurs que sont les plateformes de *streaming* audio tels que Deezer et Spotify.

La loi du 30 septembre 1986 sur la communication audiovisuelle comporte seulement des dispositions applicables à la radio linéaire (radio hertzienne en mode terrestre et en mode numérique, webradios) sans prendre en compte ses développements numériques délinéarisés : 66 % des Français écoutent des contenus audio via des canaux numériques tels que les webradios déjà régulées (21 % des Français), ou les services non régulés tels que le *streaming* audio (49 % des Français) et les *podcasts* (20 % des Français)¹².

Le CSA propose l'intégration de ces nouveaux services que sont les *podcasts* et les plateformes de *streaming* audio dans la loi sur la communication audiovisuelle afin de réduire les asymétries de régulation, notamment au regard des objectifs de diversité musicale.

Créer un cadre de régulation pour l'économie de la donnée

L'accès à la donnée et son exploitation constituent le pivot de l'économie numérique, notamment dans le secteur audiovisuel. De par sa nature, la donnée soulève des questions relatives à la fois à la protection de l'information à caractère personnel et à la puissance économique conférée aux acteurs qui la maîtrisent.

S'agissant de la protection de l'information à caractère personnel, le cadre juridique de la collecte et l'exploitation des données connaissent des évolutions sensibles depuis l'adoption du règlement européen sur les données personnelles (RGPD) et du projet de règlement e-privacy¹³ afin de garantir une meilleure protection de l'utilisateur final. Sur cette question, l'article 3 de la loi du 30 septembre 1986 relatif au secret des choix faits par les personnes parmi les services et les programmes participe de cette protection. Cependant, la réforme audiovisuelle offre l'occasion d'un réexamen et d'un approfondissement de cette disposition et de son éventuelle adaptation aux nouvelles règles et pratiques de traitement des données à caractère personnel, en étroite collaboration avec la CNIL.

¹² Etude de l'institut de sondage CSA pour Havas, Octobre 2017.

¹³ Ce projet de règlement se concentre sur la modification des règles en matière de cookies (extension du contrôle de l'internaute) et le renforcement de la confidentialité des données.

Au-delà de ces questions spécifiques à la protection de l'utilisateur, la mise en place d'un cadre de régulation pour l'économie de la donnée devrait être encouragée afin d'assurer des conditions d'accès loyales et équitables entre les différents acteurs. Les questions de l'accès à la donnée et de son exploitation prennent une importance particulière dans l'univers numérique et font l'objet de travaux en cours au CSA.

D'une part, l'accès des éditeurs aux données de consommation de leurs contenus est devenu un enjeu central de leur relation avec les intermédiaires numériques. L'analyse des données de consommation constitue non seulement un élément clé de l'amélioration continue des contenus et des services proposés, mais elle permet également de mieux valoriser les audiences sur le marché publicitaire, dans la mesure où les performances économiques des éditeurs, financés par la publicité, sont directement corrélées à leur capacité de ciblage.

D'autre part, la transformation numérique du secteur audiovisuel s'accompagne d'une multiplication des intermédiaires qui assurent l'interface avec l'utilisateur, collectent ses données et les monétisent au sein de leurs propres environnements : aux distributeurs historiques se sont désormais ajoutés les distributeurs OTT, les réseaux sociaux, les moteurs de recherche, les places de marchés, les magasins d'applications, les systèmes d'exploitation.

La donnée de consommation est devenue un élément central de la chaîne de valeur de l'audiovisuel. Le CSA estime que la mise en place d'un cadre de régulation de son économie est nécessaire, afin d'assurer des conditions d'accès équitables et loyales.

ÉTENDRE LES MISSIONS SOCIÉTALES DE LA RÉGULATION AUX NOUVEAUX ACTEURS

La future loi de réforme de l'audiovisuel pourrait traiter, en dehors du strict cadre de la transposition de la directive, des champs nouveaux et nécessaires, tant du point de vue des acteurs concernés que des domaines couverts.

Associer les plateformes aux objectifs de cohésion sociale

Représentation des femmes dans les médias

Sur les médias traditionnels, le CSA est compétent sur la base de deux lois de 2014 et 2017 pour veiller à la représentation des femmes.

Les pouvoirs publics, au plus haut niveau, ont déclaré vouloir étendre cette compétence au secteur numérique¹⁴ tant la représentation des femmes y est parfois dégradante.

La directive SMA révisée pourra le permettre partiellement puisqu'elle vise plusieurs champs

¹⁴ Discours du Président de la République du 25 novembre 2017 à l'occasion de la Journée de lutte contre les violences faites aux femmes

de la protection de l'image des femmes dans les médias : interdiction de toute atteinte à la dignité humaine, lutte contre l'incitation à la haine ou à la violence fondée sur des raisons de sexe, interdiction des publicités à caractère sexiste, protection du jeune public en raison de l'impact des représentations hommes/femmes sur les mineurs.

Mais il manque une mention directe aux atteintes à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les propos et images sexistes et stéréotypés.

Or, on trouve cette mention dans d'autres textes européens. Deux textes fondamentaux, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁵ et l'article 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁶ font référence à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le CSA propose de compléter le dispositif prévu par la directive SMA sur l'image des femmes dans les médias en luttant contre les inégalités hommes/femmes, le sexisme et les stéréotypes.

La diversité de la société française

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a introduit un alinéa à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 qui définit le rôle et les missions du CSA pour promouvoir la diversité de la société française¹⁷ dans le domaine de la communication audiovisuelle.

Contrairement à l'univers hertzien qui repose sur la rareté et le caractère limité de l'offre, l'audiovisuel en ligne se caractérise par la profusion de l'offre et la possibilité pour le plus grand nombre de créer, produire et diffuser du contenu audiovisuel.

Le CSA, pour s'adapter aux évolutions des usages et dans le cadre des dispositions de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 propose :

- ▶ **d'étendre le Baromètre de la diversité¹⁸ aux offres numériques des éditeurs de services de télévision de manière à ce que l'ensemble de leur programmation reflète la diversité de la société française ;**
- ▶ **d'utiliser le Baromètre de la diversité comme un des indicateurs du dispositif d'évaluation des plateformes afin de mesurer au mieux l'expression de la diversité de la société française au sein de l'offre de contenus en ligne.**

¹⁵ « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe (...) ».

¹⁶ « L'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération ».

¹⁷ « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle. Il veille, notamment, auprès des éditeurs de services de radio et de télévision, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française. Il rend compte dans son rapport annuel de l'action des éditeurs de services dans ce domaine. »

¹⁸ Ce baromètre a été créé en 2009 à l'initiative du CSA. Il est publié une fois par an, il a pour objectif de mesurer la diversité à la télévision selon quatre critères : la catégorie socioprofessionnelle, le sexe, l'origine perçue et le handicap. <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/La-representation-de-la-diversite/La-diversite-a-la-tellevision/Le-barometre-de-la-diversite>

L'accessibilité des programmes audiovisuels aux personnes en situation de handicap

Afin d'inclure les personnes en situation de handicap dans les nouveaux usages permis par internet, le CSA encourage le développement d'une plus grande accessibilité des programmes dans l'univers numérique.

Le CSA propose :

- ▶ d'ajouter une disposition prévoyant l'accessibilité des programmes (sous-titrage, audiodescription, langue des signes française) sur les SMAD dans la loi du 30 septembre 1986
- ▶ de développer l'accessibilité des contenus sur internet par une meilleure information concernant les programmes sous-titrés ou audio-décrits disponibles sur les différentes plateformes de partage de vidéos, réseaux sociaux et plateformes de diffusion en direct.
- ▶ d'ouvrir à ces nouveaux acteurs les chartes sur l'accessibilité qu'il a signées¹⁹.

De nouveaux soutiens à la création et à la diversité culturelle

Un des objectifs de la directive SMA révisée est de réduire les asymétries entre d'une part les services à la demande et les services linéaires²⁰ et, d'autre part, entre acteurs nationaux et mondiaux²¹.

Le CSA s'est réjoui des évolutions prévues en matière de soutien à la création européenne mais regrette que l'extension du champ d'application de la directive aux plateformes de partage de vidéos ne soit assortie d'aucune mesure contraignante en matière de financement de la création.

De ce point de vue, une marge de manœuvre reste ouverte au législateur, afin de mieux intégrer dans la loi l'ensemble des acteurs de la création et de mettre en place, pour les plateformes, des dispositifs incitatifs de contribution.

Etendre et diversifier les dispositifs de soutien à la création

La réglementation française poursuit un objectif général de soutien et de développement de la création, au travers notamment de la production et de l'exposition d'œuvres audiovisuelles, de la participation des diffuseurs au financement de l'industrie audiovisuelle et cinématographique

¹⁹ Charte relative à la qualité du sous-titrage à destination des personnes sourdes ou malentendantes - Décembre 2011, Charte relative à la qualité de l'audiodescription - Décembre 2008.

²⁰ Ainsi, est prévu le relèvement du niveau d'obligations des SMAD en matière de diversité culturelle avec un quota d'œuvres européennes de 30 % minimum en catalogue.

²¹ En luttant contre le phénomène dit de « forum shopping » consistant, pour un éditeur, à optimiser les écarts de réglementations entre États membres en s'installant dans l'État le moins disant réglementairement alors même qu'il cible le public d'un État tiers. La directive prévoit pour répondre à cet enjeu une meilleure prise en compte de la situation du pays de destination avec l'application des règles du pays ciblé aux contributions financières des services audiovisuels.

et du développement d'un secteur économique fort et diversifié de producteurs indépendants.

Le Conseil constate plusieurs évolutions dans le secteur de la production audiovisuelle :

tout d'abord, les canaux de distribution des programmes audiovisuels se sont diversifiés, notamment avec la montée en puissance des plateformes dans la chaîne de valeur et le succès grandissant des services de vidéo à la demande par abonnement ;

parallèlement, les ressources financières des diffuseurs, qui restent les premières sources de revenus du secteur de la production, ont eu tendance à stagner voire à décroître au cours de la période récente.

Afin de rester compétitif, le secteur de la production audiovisuelle a amorcé depuis quelques années un mouvement de concentration.

Au regard de ces évolutions et aux fins de réduire les asymétries au-delà des dispositions de la directive, le CSA propose, parallèlement à l'établissement d'une fiscalité nouvelle, d'encourager le recours à des dispositifs incitatifs de financement direct dans la création par les plateformes, en échange d'avantages spécifiques contractuellement consentis.

Le CSA estime en effet nécessaire de décloisonner les politiques publiques en matière de financement de la création et de ne plus concevoir de manière séparée les dispositifs de contraintes et de contrôle et ceux de soutien et de financement.

Pour être efficace, l'incitation au financement doit être pensée de manière globale et investir tous les champs d'action possibles, impliquant une action conjointe avec les organismes d'aide au financement tels que le CNC. Les leviers ayant trait au droit d'auteur, à la fiscalité ou à la chronologie des médias doivent également être mobilisés en complément de l'action du CSA.

Le CSA estime également nécessaire de diversifier, pour l'ensemble des acteurs, les mécanismes de soutien à la création, au-delà des obligations d'investissement direct. Cela pourrait par exemple se traduire par le développement -par l'ensemble des acteurs- de lieux de création ouverts au public offrant des moyens humains et matériels de production de contenus²².

Il estime enfin nécessaire, en matière d'exposition, d'assurer la transparence et la loyauté des algorithmes de recommandation afin de favoriser la diversité culturelle et diminuer le risque d'enfermement dans des choix prédéfinis.

²² Sur le modèle des « FabLabs » (contraction de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication »). Il s'agit de lieux ouverts au public où il est mis à sa disposition toutes sortes d'outils de création et de production de contenus. Ce concept est né à la fin des années 1990 au Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Mieux prendre en compte les intérêts des auteurs et des ayants-droit dans la régulation

Initialement centrée sur les éditeurs, la loi a progressivement pris en compte d'autres catégories d'acteurs : distributeurs de services, producteurs, distributeurs de programmes. En matière de soutien à la création, le CSA est en charge du respect de cette réglementation, dont l'objectif est non seulement d'assurer le développement du secteur, mais également de proposer au public des programmes de qualité, originaux, innovants et diversifiés.

Dans cette perspective, le CSA propose que soient explicitement intégrés les auteurs et les ayants-droit²³ au sein de la loi sur la communication audiovisuelle.

Garantir l'honnêteté de l'information

En matière de lutte contre la manipulation de l'information, le législateur envisage d'imposer aux plateformes des mesures non prévues par la directive SMA.

Le projet en cours d'examen au Parlement prévoit de leur imposer un devoir de coopération : mise en place d'un dispositif permettant à toute personne de signaler la propagation de fausses informations ; obligation de rendre publics les moyens consacrés à la lutte contre la diffusion de tels contenus. Le CSA serait doté d'un pouvoir de recommandation en amont et d'évaluation en aval sur les moyens effectivement mis en œuvre par les plateformes sur la base de leurs déclarations portant notamment sur la transparence des algorithmes, la mise en avant de contenus considérés comme fiables, leurs procédures de certification et d'information des utilisateurs, et leurs actions d'éducation aux médias.

Le CSA est favorable à ces dispositifs de supra-régulation qui lui permettraient d'agir sur les moyens mis en œuvre par les plateformes pour remplir leurs obligations.

²³ Les travaux de prospective menés par le CSA Lab et un panel d'experts au cours de l'année 2017 ont mis en exergue le fait que les auteurs et, plus généralement, les ayants droits, apparaissent, selon les résultats de la méthodologie prospectiviste utilisée dans ces travaux, comme « dépendants » des autres acteurs de la chaîne de valeur. Ce degré de « dépendance » ne repose pas sur des notions de force ou de fragilité mais traduit seulement le fait que l'activité des auteurs est tributaire de l'activité et des choix réalisés par les acteurs situés plus en aval de la chaîne de valeur, c'est à dire plus proche du téléspectateur (éditeurs, nécessité de les inclure dans la régulation - nationale comme européenne- et de prendre en compte les conséquences des évolutions économiques, technologiques et d'usage. distributeurs, plateformes etc.). Ce constat renforce la

02

Accompagner la transition numérique en simplifiant et en assouplissant le régime en vigueur

Modifiée plus de 80 fois en trente ans, la loi du 30 septembre 1986, peu lisible et incertaine dans son application, est devenue source d'insécurité juridique et économique pour les opérateurs. Elle mérite de faire l'objet d'une refonte d'ensemble faisant apparaître les lignes de force d'une régulation modernisée. Dans ce nouveau contexte, le CSA considère qu'il convient à la fois d'accompagner les acteurs traditionnels dans la transition vers d'autres modes de diffusion de programmes audiovisuels afin d'éviter une fracture numérique, de renforcer les spécificités du service public et, enfin, de moderniser les régimes juridiques qui s'appliquent aux acteurs traditionnels -télévision et radio- afin de maintenir leur compétitivité dans le nouvel environnement concurrentiel.

ADAPTER LES MODES DE DIFFUSION HERTZIENNE

La modernisation de la TNT

La part de réception de la télévision en IPTV s'appuyant sur les réseaux fixes (ADSL et fibre optique), augmente depuis plusieurs années, tandis que diminuent progressivement les parts de la TNT.

Toutefois, cette transition s'opère graduellement et est liée au déploiement des réseaux fixes à très haut débit sur le territoire qui permettent la réception de la télévision en haute définition et en ultra haute définition. Un plan ambitieux de financement à la fois public et privé pour le déploiement d'un réseau à très haut débit sur le territoire a été réaffirmé par le Gouvernement en 2017 : environ 55 % des logements seront couverts par des déploiements d'opérateurs privés, les 45 % restants étant portés par l'initiative publique.

La plateforme TNT couvre 97,3 % de la population nationale au deuxième trimestre 2017 et elle est le seul mode de réception, avec le satellite, à fournir un service de télévision en haute définition de qualité sur la quasi-totalité du territoire. Depuis son lancement en 2005, elle n'a cessé d'évoluer et de se moderniser. Plusieurs opérations d'envergure nationale, menées sous l'égide du CSA, ont permis d'améliorer l'expérience de l'utilisateur et d'enrichir l'offre, telles que le passage à la haute définition (HD).

La TNT est un instrument majeur de cohésion du territoire national : par sa facilité d'accès et son caractère universel, elle permet d'atténuer les risques d'une fracture numérique. Une telle fracture ne se limite pas aux inégalités géographiques d'accès (territoires enclavés). Elle a également trait aux difficultés de certains usagers liées à la maîtrise des outils numériques, en raison de facteurs économiques (prix des équipements ou de la connexion), d'une méconnaissance des dispositifs d'accès, du fonctionnement des équipements.

En conséquence, la plateforme TNT restera durablement un élément clef de la combinaison technologique permettant l'accès aux services audiovisuels.

Le CSA entend mener à bien le grand chantier de modernisation de la TNT afin de préserver sa compétitivité et sa complémentarité avec les autres modes de diffusion. Cette modernisation se traduit notamment par le passage à l'ultra haute définition, le développement de services interactifs ou l'augmentation de la capacité des réseaux TNT.

L'offre en DAB+ (*Digital Audio Broadcasting*)

Comme celles de la télévision, les technologies de diffusion de la radio évoluent et se perfectionnent, permettant une extension et un enrichissement des services existants. La saturation de la bande FM, exploitée en modulation analogique, limite très fortement les perspectives de développement des opérateurs et rend aujourd'hui nécessaire l'utilisation complémentaire de la bande III (ou VHF), anciennement occupée par la télévision analogique payante, afin de diffuser des services de radio en multiplexage numérique, sous la norme mondiale DAB+²⁴. En France, cette technologie utilise, à l'instar de la FM ou de la TNT, le réseau de diffusion hertzien terrestre.

Les bandes de fréquences concernées étant distinctes, il ne s'agit pas d'une substitution du DAB+ à la FM mais d'une coexistence de ces deux technologies de diffusion. Ainsi, l'écosystème de la radio s'appuiera dans les prochaines années sur une combinaison triplement constituée de la FM, du DAB+ et le l'IP (via la fibre et la 5G) qui coopéreront d'une manière dynamique, afin de fournir à l'auditeur le meilleur signal sur le meilleur canal disponible à tout moment.

Le DAB+ apporte des avantages substantiels aux auditeurs comme aux radios :

- ▷ pour les auditeurs, un son de meilleure qualité, une meilleure continuité d'écoute en mobilité, l'arrivée potentielle de nouvelles stations ainsi que l'enrichissement du flux audio par des services numériques associés ;

²⁴ La norme mondiale DAB+, est une technologie de modulation et de transmission numériques de la radio.

- ▷ pour les radios, la mutualisation des coûts de diffusion²⁵, l'extension de l'aire de couverture dans un contexte de saturation de la bande FM²⁶ et l'assurance d'une pérennité de la diffusion hertzienne dans l'univers numérique.

A travers le lancement d'appels à candidatures aux niveaux national, régional et local, le CSA accompagne les stratégies de déploiement du DAB+ choisies par les opérateurs de radio sur l'ensemble du territoire.

MIEUX AFFIRMER LES SPÉCIFICITÉS DU SERVICE PUBLIC

Pleinement intégrés dans l'univers numérique, les médias de service public jouent un rôle structurant dans la construction de la citoyenneté. Ciment de l'intérêt collectif et vecteur de débat public, ils véhiculent des valeurs démocratiques indispensables au bon fonctionnement de notre société.

Le CSA estime que les mutations en cours dans le secteur justifient le renforcement de ses spécificités.

Elles reposent en particulier sur trois axes fondamentaux qui différencient l'offre du service public de celle de ses concurrents privés :

- ▷ le maintien d'un niveau important de financement de la création qui pourrait par ailleurs se concentrer sur des productions ambitieuses, afin de développer des propositions originales et de qualité, permettant un rayonnement de la création française. Dans cette optique, le financement de grandes coproductions internationales qui vise à une meilleure circulation des programmes européens, notamment en partenariat avec d'autres services publics, est à encourager, de même que la mise en place d'une plateforme commune avec les acteurs privés en cours de constitution (SALTO) ;
- ▷ l'élaboration d'une offre d'information de référence reposant sur l'indépendance et la rigueur. La pérennité de l'investigation, qui s'inscrit pleinement dans le rôle du secteur public, devra être assurée ;
- ▷ la démocratisation de la culture et du savoir, au cœur de la responsabilité particulière qu'a le secteur public. L'audiovisuel public doit s'efforcer d'élargir sans cesse l'accès à la création artistique et à la connaissance, sur des supports et dans des formats qui permettent de s'adresser au plus grand nombre. La production de contenus éducatifs à destination du jeune public doit faire l'objet d'une attention particulière et l'émergence de nouveaux talents doit être favorisée.

²⁵ Du fait du regroupement sur une même fréquence au sein d'un multiplex.

²⁶ Les radios nationales obtenant pour leur part une surface de couverture comparable à celle que leur offre aujourd'hui les Grandes Ondes, mais à un coût inférieur.

Le dispositif d'encadrement du service public de l'audiovisuel repose à la fois sur la loi du 30 septembre 1986, sur le cahier des charges des sociétés nationales de programme et sur les contrats d'objectifs et de moyen (COM) conclus avec l'État actionnaire. A travers ces différents textes, les missions et objectifs des sociétés du secteur public n'ont cessé de croître depuis 1986, créant parfois des difficultés d'articulation et un effet de dilution de l'expression des missions qui leur sont confiées :

- ▷ Les objectifs sont fixés par le Gouvernement et trouvent une traduction dans le cahier des charges et dans le COM. Le CSA ne donne qu'un avis consultatif au terme de l'établissement de ces différents documents et n'a de pouvoir de sanction qu'à l'égard du cahier des charges. Il doit également établir un rapport d'exécution annuel du COM.
- ▷ Le budget est fixé par le Gouvernement et le Parlement, et son contrôle est exercé à la fois par le ministère de l'économie, le ministère de la culture (notamment la direction générale des médias et des industries culturelles), le conseil d'administration des sociétés publiques, la Cour des comptes et le Parlement.

Le Gouvernement a adopté de premières orientations pour l'évolution de l'audiovisuel public et poursuit sa réflexion notamment sur la gouvernance et le mode de financement.

Pour sa part, le CSA estime nécessaire de distinguer plus nettement les différents rôles de l'État (État tutélaire, État actionnaire) et le rôle de régulateur qu'il a confié au CSA. Paradoxalement, le rôle de contrôle du CSA est moins fort à l'égard du secteur public que du secteur privé puisqu'il ne négocie pas les obligations applicables aux sociétés nationales de programmes pas plus qu'il ne peut sanctionner d'éventuels manquements aux obligations du COM.

Le CSA souhaite que ce dispositif évolue, il propose :

- ▶ **de contractualiser les relations des sociétés publiques avec lui, sur la base d'un dialogue permanent dans le respect des missions fondamentales dévolues par la loi et du cadrage budgétaire arrêté par le législateur. Cette contractualisation, à l'image des conventions conclues avec le secteur privé, permettrait de fixer des objectifs cohérents et adaptables et de renforcer l'efficacité du contrôle du service public par le régulateur ;**
- ▶ **de clarifier l'architecture d'ensemble du dispositif réglementaire et contractuel et de recentrer les obligations qui figurent dans les différents textes sur les aspects essentiels ainsi que d'assurer une véritable différenciation des offres et une exemplarité dans le traitement de l'information ;**
- ▶ **de garantir à l'audiovisuel public un financement prévisible et sûr. La visibilité budgétaire sur le moyen terme est une condition essentielle de la réalisation de ses missions et doit être assurée par l'État actionnaire quel que soit le mode de financement retenu.**

ASSOULIR ET MODERNISER LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

Adapter les contraintes pesant sur les opérateurs privés traditionnels

Alléger les contraintes de diffusion et de production de la télévision

Afin d'assurer un meilleur équilibre entre le cadre juridique applicable aux nouveaux acteurs – plateformes de partage de vidéos, réseaux sociaux et plateformes de diffusion en direct – et celui applicable aux opérateurs historiques, le CSA propose de simplifier le régime applicable à ces derniers.

Le CSA suggère notamment :

- ▶ **d'alléger les contraintes s'appliquant à la diffusion, telles que la règle des jours interdits de diffusion cinématographique.** La délinéarisation des programmes et l'apparition d'offres alternatives transforment les conditions de concurrence, tant par les publics visés que par les œuvres proposées. Dans le même temps, les services non régulés développent sans contrainte leur offre cinématographique linéaire et non linéaire ;
- ▶ **de moderniser les contraintes propres à la production.** Dans un environnement qui évolue et se structure désormais autour de groupes audiovisuels et face à la concurrence d'acteurs mondiaux, il est nécessaire de trouver un nouvel équilibre entre l'exigence d'une offre riche et diversifiée, celle d'une production indépendante forte et la nécessité de favoriser la compétitivité des éditeurs.

L'évolution des pratiques des téléspectateurs en matière de cinéma et de séries télévisées appelle une nouvelle manière de concevoir la contribution des éditeurs à la création cinématographique et audiovisuelle et conduit à repenser le partage de la valeur entre les différents acteurs.

A cet égard, il convient :

- ▶ **d'accompagner les négociations entre les producteurs et les diffuseurs quant à la maîtrise des droits d'exploitation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et, dans cette perspective, de réexaminer les critères de définition et le niveau de la part dite « indépendante » des obligations de contribution au développement de la production audiovisuelle des chaînes ;**
- ▶ **de permettre la mutualisation des obligations d'investissement dans la production cinématographique au niveau du groupe ;**
- ▶ **d'encourager les chaînes gratuites, publiques comme privées, à acquérir les droits de diffusion des films de cinéma en télévision de rattrapage, en adéquation avec les nouveaux usages.**

Moderniser les dispositifs applicables aux radios

La modification de l'environnement concurrentiel affecte le secteur de la radio, les acteurs traditionnels étant désormais fortement concurrencés par les services de musique en ligne gratuits et payants qui connaissent un succès grandissant auprès des consommateurs : entre 2013 et 2017, le nombre de titres écoutés en *streaming* est passé de 9 à 42,5 millions d'unités, soit une hausse de 47,4 % par an en moyenne.

S'agissant des offres payantes, le Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP) estimait à 4,4 millions le nombre d'abonnés à la fin de l'année 2017 en France, en progression de 32,2 % en moyenne depuis 2013²⁷.

Leurs contenus ne cessent d'être enrichis (musique enregistrée, podcast, contenus exclusifs) et les principaux acteurs éditorialisent leurs offres pour s'imposer comme des acteurs présents sur ce marché.

Face à cette nouvelle concurrence, il est nécessaire d'alléger et de simplifier les règles applicables aux opérateurs de radio, afin de réduire les asymétries.

Dans ce contexte et afin de préserver la compétitivité des radios, le CSA propose de simplifier et d'harmoniser les conditions d'accès aux fréquences, qu'il s'agisse des procédures d'autorisation en FM et en DAB+ ou de la durée des différentes autorisations.

Le CSA propose également de réduire la complexité des quotas de chansons d'expression francophone qui suscitent de nombreuses difficultés d'application.

Développer l'accès à la ressource publicitaire

Le marché publicitaire a connu en 2016 l'un de ses plus bas niveaux depuis 15 ans, sous l'effet des deux crises conjoncturelles des années 2000 mais également de la mutation structurelle des usages.

Les recettes publicitaires d'internet se sont considérablement développées. Avec 36 % de parts de marché publicitaire en 2017, internet s'impose comme le premier média choisi par les annonceurs²⁸. Le CSA relève en outre que la croissance de ce marché profite très majoritairement à deux grandes plateformes : Google et Facebook représentent 66 % du marché publicitaire en ligne en France en 2017.

²⁷ SNEP, « L'économie de la production musicale », édition 2018, publiée le 3 juillet 2018.

²⁸ Dans son étude sectorielle sur le marché de la publicité en ligne, l'Autorité de la concurrence souligne ainsi que « la croissance du secteur est soutenue (12 % en France en 2017), portée par la généralisation des technologies programmatiques - qui permettent l'automatisation de la mise en place et de la diffusion des campagnes -, le développement de la publicité vidéo et le fort taux d'utilisation des réseaux sociaux, des moteurs de recherche et des plateformes de partage de vidéos ».

Confrontés à une forte tension, les éditeurs se regroupent désormais au sein d'alliances²⁹ qui permettent de revaloriser leur offre d'un point de vue qualitatif. Pour eux, la reconquête de la valeur passe par la mise en place de nouveaux indicateurs de performance (audience des programmes diffusés multi-écrans, déploiement du « GRP Vidéo » qui permet de mesurer l'impact des campagnes publicitaires vidéo en ligne avec des critères comparables à ceux de la télévision, etc.) et par l'évolution des modes de commercialisation des espaces.

A ce titre, l'achat programmatique d'espaces publicitaires pourrait avoir des effets positifs sur l'économie des éditeurs de télévision et de leurs régies. Ce mode d'achat permet d'automatiser le processus de commercialisation, de réservation et de facturation des espaces publicitaires et de fluidifier la transmission et la diffusion des publicités.

Pour les groupes audiovisuels, l'enjeu porte sur leur capacité à concilier leur nature de média « de masse » avec les nouvelles demandes des annonceurs, davantage tournées vers des cibles qui dépassent les seuls critères socio- démographiques. Les initiatives récentes telles que les tests de publicité segmentée ou les solutions publicitaires interactives intégrées aux flux vidéo témoignent de la nécessité d'engager le secteur sur de nouvelles voies de développement. Ces pratiques pourraient en effet permettre d'optimiser les investissements publicitaires en revalorisant certains écrans, en particulier les moins puissants.

L'article 13 du décret du 27 mars 1992 oblige les éditeurs, sous réserve de trois exceptions³⁰, à diffuser les publicités simultanément dans l'ensemble d'une zone de service. Justifiée par le souhait d'éviter que les marchés locaux ne soient trop ponctionnés au détriment des médias de proximité, cette contrainte empêche les chaînes nationales d'effectuer des décrochages publicitaires qui leur permettrait de géo-localiser ou d'adresser les messages.

La possibilité de recourir à la publicité segmentée apparaît comme un enjeu de taille pour l'avenir du marché publicitaire à la télévision et l'impact qu'aurait une telle mesure doit être précisément évalué.

Le CSA suggère, en préalable à une réforme des dispositions relatives à la publicité segmentée, la réalisation d'études d'impact et d'analyses sur cette possibilité.

Cette méthode pourrait également s'appliquer au sujet des secteurs interdits de publicité (cinéma, édition littéraire, distribution), afin de prévoir un encadrement adapté.

²⁹ Par exemple « Gravity ». Il s'agit d'une coalition d'éditeurs et d'acteurs du numérique qui lancent une plateforme commune d'achat d'espaces publicitaires, sur laquelle ils partageront les données des internautes dont ils disposent. Cette coalition rassemble notamment le groupe M6, Condé Nast, l'Equipe, Prisma Media, Sud Ouest, SFR, le groupe Lagardère, Les Echos-Le Parisien, les Pages Jaunes, NRJ Group, BeINSPORTS, NextRadio TV, Marie Claire, Marketshot (éditeur de 34 comparateurs de prix regroupés sous la marque Choisir.com), etc.

³⁰ L'interdiction ne concerne pas les éditeurs soumis à une obligation de programmation régionale, ne s'oppose pas à des échanges de messages entre annonceurs à des fins d'expérimentation commerciale et n'empêche pas les éditeurs non hertziens procédant à des décrochages locaux de diffuser des publicités au cours de ces décrochages.

TRANSFORMER LE DISPOSITIF ANTI-CONCENTRATION

Ce dispositif a été créé dans un paysage audiovisuel clos, marqué par des canaux de diffusion bien identifiés³¹ : la plateforme hertzienne pour la télévision³² et la radio, la distribution papier pour la presse. Il a été conçu comme étant un garde-fou lors de la libéralisation du secteur, pour éviter que les groupes privés reconstruisent un nouveau monopole. Le postulat de départ est simple : une dispersion du capital favorise une diversification des sources d'information et d'expression des courants de pensées et d'opinion.

Le Conseil constitutionnel³³ a par ailleurs considéré qu'un dispositif spécifique à l'audiovisuel était nécessaire, attestant ainsi que les autres instruments à la disposition des pouvoirs publics – et notamment le droit commun du contrôle des concentrations – n'apportaient pas de garantie suffisante au regard du poids des médias dans la formation de l'opinion publique et du rôle qu'ils jouent dans le fonctionnement de la démocratie.

Cependant, le dispositif actuellement en vigueur ne vise que les éditeurs de services hertziens autorisés de télévision et de radio et la presse imprimée³⁴ alors que le paysage audiovisuel s'est largement complexifié et que les enjeux de concentration se sont déplacés vers d'autres acteurs. Depuis 2005, le nombre d'acteurs présents dans le paysage audiovisuel a considérablement augmenté avec l'élargissement de la TNT, le développement des offres de télévision des FAI, le développement des services non linéaires, l'arrivée de services internationaux puissants et le développement des plateformes de partage de vidéos et réseaux sociaux.

Si les médias traditionnels demeurent très utilisés par les consommateurs pour accéder à l'information, les réseaux sociaux sont devenus le moyen privilégié par les jeunes générations pour s'informer et leur utilisation est influencée par de nouveaux facteurs, tels que les algorithmes de recommandation ou les politiques de référencement de ces sites. L'audience et le pouvoir de marché se déplacent progressivement des acteurs traditionnels vers ces nouveaux services qui ne sont pas soumis au dispositif anti-concentration et qui exercent désormais une influence comparable à celle des acteurs traditionnels dans la formation de l'opinion publique.

Les distributeurs, les réseaux sociaux, les systèmes d'exploitation (par le biais des magasins d'applications), prennent une place de plus en plus importante dans la chaîne de valeur grâce à la maîtrise de la relation avec le client final et à leur rôle croissant dans l'organisation des offres sur internet. Leur pouvoir est d'autant plus marqué que le niveau de concentration

³¹ Les règles limitant la concentration dans le secteur audiovisuel ont accompagné la fin du monopole d'État en matière de radiodiffusion et la privatisation de TF1 en 1987, même si des premières mesures ont été intégrées dans la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle puis dans la loi sur la liberté de la communication en 1986.

³² Les autres plateformes permettant la réception de services de télévision, le câble et le satellite étaient peu utilisées et contrôlées par les éditeurs hertziens.

³³ Conseil Constitutionnel, 11 octobre 1984, n°84-181 DC, La loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse. Voir également Conseil Constitutionnel, 27 juillet 2000, n° 2000-433 DC, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*.

³⁴ Les quotidiens d'information politique et générale sont pris en compte dans le cadre du dispositif plurimédias.

sur ce segment est beaucoup plus élevé qu'à celui de l'édition³⁵. En effet, ces intermédiaires donnant accès aux contenus culturels d'information sont largement dominés par un nombre très restreint d'acteurs :

- ▷ les moteurs de recherche sont très largement dominés par Google, trois quart des requêtes sur internet étant réalisées via son moteur de recherche ;
- ▷ YouTube domine largement les plateformes de partage de vidéos en France (20 millions d'utilisateurs uniques et 1 milliard de vidéos vues par mois) ;
- ▷ Facebook domine les réseaux sociaux avec 1,47 milliard d'utilisateurs actifs chaque jour et 2,23 milliards d'utilisateurs actifs chaque mois tandis que Twitter rassemble 336 millions d'utilisateurs actifs chaque mois et Snapchat 191 millions d'utilisateurs actifs chaque jour ;
- ▷ les systèmes d'exploitation pour *smartphones* et les magasins d'applications sont organisés autour du duopole Google et Apple (Android possède 77 % de parts de marché en France en 2018 et iOS 23 %).
- ▷ Google est le premier système d'exploitation pour télévisions connectées, Android TV équipant 40 % des télévisions connectées dans le monde.

Si les évolutions du secteur ne remettent pas en cause la nécessité d'un dispositif spécifique, le dispositif national actuel n'est plus adapté :

- ▷ il ignore une grande partie des acteurs qui ont désormais une place structurante dans le paysage audiovisuel, en particulier ceux qui disposent de la relation avec l'utilisateur final, et ne permettrait pas d'empêcher des opérations de grande envergure telles que le rachat par une grande plateforme ou un réseau social d'un titre de presse d'information politique et générale et d'une radio d'envergure nationale ;
- ▷ pour les acteurs qui entrent dans le champ du dispositif, la complexité et l'hétérogénéité des règles ont rendu son application complexe et peut conduire à des situations artificielles, voire absurdes.

Le dispositif anti-concentration national doit être repensé pour garantir son efficacité sans défavoriser les acteurs traditionnels nationaux : il s'agit de trouver un équilibre entre la préservation du pluralisme et le dynamisme des acteurs du secteur audiovisuel.

Si, au moment de la mise en place du dispositif, le législateur a estimé que la concentration des acteurs du paysage audiovisuel nuisait au pluralisme, les enjeux ont désormais changé : le dispositif anti-concentration doit permettre la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels tout en permettant la consolidation des acteurs traditionnels et leur transformation en « médias globaux ». Ils doivent évoluer et réunir au sein de leurs offres l'ensemble des usages afin de permettre aux téléspectateurs et auditeurs de consommer des contenus sur tous les supports et sous tous les formats (images, sons, vidéos, texte, formats hybrides) : un même contenu produit doit être retravaillé, enrichi, décomposé,

³⁵ Niveau de concentration mesuré avec l'indice de Herfindahl-Hirschman. Pour les éditeurs de télévision, le HHI est calculé à partir des audiences et des recettes des chaînes payantes et gratuites. Pour les distributeurs, le HHI est calculé sur la base des revenus des distributeurs tirés des abonnements aux offres de télévision de second niveau, et du nombre d'abonnements à ces offres.

pour être proposé au public sous toutes ses facettes. Cette transition vers des médias globaux est un impératif économique et financier et un facteur d'enrichissement des programmes.

Au regard de l'ensemble de ces évolutions, le CSA propose une refonte complète du dispositif anti-concentration de manière à garantir le pluralisme sans défavoriser les acteurs traditionnels nationaux en évitant de contrecarrer des stratégies de développement innovantes et l'émergence de médias globaux.

CLARIFIER LES RELATIONS ÉDITEURS-DISTRIBUTEURS

La période récente a soulevé de nouvelles questions quant aux conditions de référencement et à la répartition de la valeur entre les éditeurs de services de télévisions et les distributeurs.

Définition et rôle du distributeur

Aujourd'hui, la notion de distributeur en droit français désigne un opérateur dont l'activité consiste à constituer des offres de services audiovisuels édités par des tiers mises à la disposition du public par un réseau de communications électroniques. Les obligations applicables aux distributeurs au titre du cadre juridique français sont destinées à garantir la qualité et la diversité des programmes offerts au public et portent notamment sur les conditions de reprise de certaines catégories de chaînes (chaînes privées et publiques de la TNT gratuite), l'organisation des plans de services (numérotation) et le financement de la production audiovisuelle au travers du compte de soutien.

Mais la nature et l'activité des intermédiaires de la chaîne de valeur ont été modifiées en profondeur, notamment via l'émergence d'acteurs utilisant uniquement l'internet ouvert pour distribuer des services audiovisuels.

Un service audiovisuel peut être distribué de deux manières sur l'internet ouvert : soit il « s'auto-distribue » et, dans ce cas, l'utilisateur accède directement au service de l'éditeur sur la plateforme propriétaire de l'éditeur, soit un distributeur assure la fonction d'intermédiation entre l'utilisateur et l'éditeur.

Dans cette seconde hypothèse, il existe désormais deux types d'intermédiaires :

- ▷ la distribution de services audiovisuels directement sur l'internet ouvert existe déjà depuis plusieurs années, avec des offres accessibles via des boîtiers reliés au téléviseur et connectés à internet (TeVolution, Vidéofutur, Le Cube S du groupe Canal Plus) ou directement sur internet (Molotov) ;
- ▷ mais le secteur audiovisuel a également vu se développer un nouveau type d'agrégateur d'offres audiovisuelles au sens large, c'est-à-dire regroupant dans un même environnement

des services audiovisuels édités par des professionnels, des vidéos publiées par des utilisateurs privés ou d'autres types de services. Si ces agrégateurs contractent avec des éditeurs de services audiovisuels, leur fonction première n'est pas de constituer une offre audiovisuelle : ils mettent en relation contenus audiovisuels et usagers et influencent cette relation par le biais de modalités de référencement et d'algorithmes, qui organisent les contenus disponibles et orientent les usagers. Il s'agit de sites de partage de vidéos, de réseaux sociaux, de magasins d'applications ou encore de systèmes d'exploitation.

Cette deuxième catégorie d'acteurs a un rôle croissant d'organisation de l'offre de contenus sur internet et met à la disposition des utilisateurs des offres audiovisuelles parfois similaires à celles des distributeurs classiques, sans pour autant être considérés comme des distributeurs au sens de l'article 2-1 de la loi du 30 septembre 1986.

Le CSA propose ainsi de réexaminer la notion de distributeur et de clarifier le cadre juridique applicable aux activités de distribution afin de prendre en compte la pression concurrentielle exercée par les nouveaux intermédiaires numériques que sont les plateformes de partage de vidéos, les réseaux sociaux, les magasins d'applications et les systèmes d'exploitation.

Partage de la valeur entre éditeurs de télévision gratuite et distributeurs

Jusqu'à présent, les distributeurs percevaient exclusivement le produit des abonnements à leurs offres tandis que les éditeurs de services de télévision gratuits percevaient exclusivement les revenus de la publicité, sans reversements croisés entre eux.

Cependant, la contraction du marché publicitaire, la forte progression de la publicité en ligne et la très forte pénétration des offres des FAI tendent à modifier cette organisation : les éditeurs plaident pour une révision de ce régime de séparation en exigeant que les distributeurs leur reversent une rémunération pour la distribution de leurs chaînes de télévision.

Le CSA doit d'abord garantir l'accès de tous à l'offre de télévision gratuite sur l'ensemble du territoire. Dans cette optique, la loi de 1986 impose un service antenne pour les zones non couvertes par la TNT, mais ne permet pas au CSA d'intervenir dans toutes les situations en cas de coupure de signal³⁶.

Ensuite, en cas de litige relatif aux conditions de distribution des services de télévision et de radio, le CSA dispose d'une compétence de règlement de différend. À ce titre, il peut être saisi par un éditeur – chaîne de télévision, station de radio, etc. – ou un distributeur de services – opérateur du câble, plateforme de diffusion par satellite, multiplexeur de la TNT, distributeur commercial, etc. sur le caractère équitable, objectif et non discriminatoire de leur relation

³⁶ L'article 98-1 de la loi du 30 septembre 1986 dispose que les éditeurs de services nationaux diffusés en clair sur la TNT sont tenus de mettre leur service à disposition d'un même distributeur de services par voie satellitaire ou d'un même opérateur satellitaire pour une telle diffusion par voie satellitaire. La rédaction actuelle ne permet pas de prendre en compte la situation dans laquelle plusieurs opérateurs satellitaires sont présents sur le territoire et où une coupure de signal n'affecterait qu'un ou plusieurs de ces opérateurs.

contractuelle. Toutefois, les délais et les contraintes attachés à cette procédure ne sont pas nécessairement en adéquation avec l'intérêt du public en cas de conflit.

Des mécanismes souples devraient être privilégiés : le CSA doit pouvoir accompagner et faciliter ces discussions, en prenant en compte l'intérêt des téléspectateurs et la situation économique des opérateurs concernés au travers de processus de médiation et de conciliation.

En cas d'échec des discussions, la loi doit pouvoir donner au CSA les moyens d'assurer la continuité du signal pour garantir à tous l'accès à l'offre de télévision gratuite.

Dans cette recherche d'un équilibre nouveau dans les relations entre éditeurs et distributeurs, le CSA propose ainsi :

- ▶ **de lui donner les moyens d'assurer la continuité du signal pour l'ensemble du public. En particulier, s'agissant des zones non couvertes par la TNT, une révision de la loi du 30 septembre 1986 est indispensable, de manière à garantir l'accès de tous à l'offre de télévision gratuite ;**
- ▶ **de prévoir, en complément de la procédure de règlement de différend, le recours possible à la médiation et à la conciliation afin d'accompagner les discussions relatives à la distribution des chaînes et le partage de la valeur entre ces deux types d'acteurs.**

03

Promouvoir de nouvelles méthodes de régulation

Les caractéristiques de l'économie numérique et l'adoption de la nouvelle directive SMA appellent une modification des modalités de la régulation. Cela implique, pour les pouvoirs publics au sens large, de s'interroger sur leur rôle dans la transition numérique.

Le travail collaboratif mené par le CSA Lab au cours de l'année 2017 a mis en évidence la diversité et la complexité des facteurs influant sur le secteur audiovisuel : technologiques, économiques, liés à l'évolution des usages ou à celle de la réglementation. Dans ce contexte, le CSA devra réguler des catégories d'acteurs ayant des natures, des rôles, des objectifs et des modèles économiques distincts. La loi comme la régulation doivent prendre en compte la redistribution du pouvoir de créer, éditer, distribuer des contenus et accompagner les acteurs, les téléspectateurs et les auditeurs en évitant les fractures économiques, technologiques et sociales.

La redistribution des pouvoirs et des prérogatives au sein du secteur doit inspirer la mutation de la régulation de manière à permettre une régulation en réseau où le régulateur interagit en permanence avec les acteurs ainsi qu'avec les autres régulateurs.

La réforme de la loi du 30 septembre 1986 doit être l'occasion de faire émerger un cadre plus souple, conservant les principes essentiels de garant des libertés publiques, du renforcement de la cohésion sociale et de la promotion de la diversité culturelle tout en développant les procédures de bons offices, de médiation et de conciliation, et en favorisant le recours à des outils plus adaptés à l'environnement numérique tels que l'autorégulation, la corégulation ou la régulation participative³⁷. Il s'agit d'une condition essentielle de la perception du CSA comme une véritable maison des médias.

³⁷ A ce titre, les « Principes pour l'élaboration des politiques et gouvernance de l'internet » approuvés par les 34 pays membres de l'OCDE en 2014 (« *OECD Principles for Internet Policy Making* ») rappellent l'objectif « *de mise en œuvre de politiques et de pratiques communes pour favoriser l'utilisation la plus large possible d'internet, tout en protégeant la vie privée, la sécurité, les mineurs, la propriété intellectuelle et la libre circulation de l'information* ». Pour atteindre cet objectif, l'OCDE recommande notamment la coopération de l'ensemble des parties prenantes dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

CLARIFIER LES RÔLES RESPECTIFS DE LA LOI, DU RÈGLEMENT ET DE LA RÉGULATION SECTORIELLE ET PRATIQUER LE DROIT SOUPLE

La loi du 30 septembre 1986 comprend aujourd'hui de nombreuses dispositions obsolètes, sans objet ou bien qui, prévoyant des régimes transitoires, sont devenues caduques³⁸.

En premier lieu, le cadre législatif aurait pour mission de définir uniquement les grands principes et les objectifs de la régulation. En effet, la loi doit permettre de créer les conditions pour faire de l'audiovisuel un secteur à la fois concurrentiel, dynamique, solide et respectueux des objectifs démocratiques et culturels qui justifient l'intervention de la puissance publique.

En deuxième lieu, le CSA estime qu'il serait pertinent de limiter l'interface réglementaire dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle et favoriser l'application de la loi par le régulateur sectoriel pour une plus grande souplesse et une adaptabilité des règles applicables. Les pouvoirs législatif et réglementaire pourraient confier au régulateur des compétences suffisamment larges pour qu'il puisse mettre en œuvre avec efficacité et proportionnalité les principes qu'ils fixent, notamment à travers les délibérations et les conventions qui permettent d'agir dans un cadre concerté ainsi que favoriser le recours au droit souple, à travers la reconnaissance de ses missions de conciliation et de médiation.

Afin de renforcer l'efficacité de la régulation, le CSA propose ainsi de redéfinir les rôles respectifs de la loi, du règlement et de la régulation sectorielle. Le CSA suggère notamment :

- ▶ d'attribuer au cadre législatif la définition des grands principes et missions de la régulation ;
- ▶ parmi ces missions, d'explicitier le rôle du CSA à l'égard de l'ensemble de ses interlocuteurs pour exercer des fonctions de médiation et de conciliation ;
- ▶ de limiter le recours au règlement dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle ;
- ▶ favoriser l'application de la loi par le régulateur sectoriel pour une plus grande souplesse et adaptabilité des règles via les conventions et délibérations ;
- ▶ de promouvoir les outils de droit souple, tels que les chartes, codes de bonne conduite, lignes directrices, recommandations.

³⁸ A titre d'exemple, le CSA relève notamment les dispositions relatives à la privatisation de TF1, celles concernant la diffusion en mode analogique, ou encore les dispositions relatives à l'attribution de licences au profit des services dits de « télévision mobile personnelle », mode d'accès à la télévision qui n'a jamais été mis en service et aujourd'hui abandonné en France comme à l'étranger.

ASSOCIER L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES

La construction du cadre de régulation en collaboration avec les acteurs du secteur via l'auto et la corégulation mais également avec les citoyens via les mécanismes de régulation participative favorisent l'acceptabilité et l'efficacité de la régulation.

Privilégier la corégulation et la supra-régulation

Depuis plusieurs années, le CSA diversifie les outils de régulation, au travers notamment de chartes de bonne conduite qui déclinent, dans des domaines variés, des engagements volontairement souscrits par les éditeurs de services de radio ou de télévision. Les bilans d'application régulièrement publiés par le CSA montrent le succès de ces initiatives et la nécessité de les poursuivre.

C'est dans cet esprit qu'ont été signées récemment : en 2013 la charte alimentaire ; en 2014 la charte visant à favoriser la formation et l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans le secteur de la communication audiovisuelle ; en 2015, la Charte de qualité pour l'usage de la langue des signes française dans les programmes télévisés et en mars 2018 la charte contre les stéréotypes sexistes dans la publicité.

A travers ces pratiques souples, la fonction d'une autorité de régulation consiste essentiellement à créer un cadre de discussion pour l'ensemble des parties prenantes, en vue d'un accord sur les mesures appropriées à mettre en place. L'implication de l'autorité de régulation permet à la fois de garantir une meilleure légitimité des mesures choisies et de s'assurer que ces dernières satisfassent les grands objectifs de la régulation, qu'il s'agisse de la protection des publics ou d'une concurrence loyale et durable³⁹.

En cela, la corégulation est plus à même de garantir l'intérêt général, à la différence de la seule autorégulation qui présente structurellement certaines limites quant à la prise en compte de l'intérêt du public et quant aux conditions de son respect. L'autorégulation reste possible mais suppose une transparence totale des conditions dans laquelle elle s'effectue et l'existence d'une voie de recours.

L'implication de l'autorité de régulation peut également prendre la forme d'une supervision et d'un contrôle opéré sur les mesures qui ont été mises en place par les acteurs du secteur. Dans cette position le CSA régulerait les dispositifs mis en place par les plateformes, assurant ainsi une supra-régulation.

Cette piste est notamment envisagée dans le cadre de la lutte contre les fausses informations et elle pourrait également être privilégiée s'agissant de la mise en place de dispositifs de contrôle parental et de vérification de l'âge de l'utilisateur.

³⁹ Voir notamment : Winston J. Maxwell, "Smart(er) Internet Regulation Through Cost-Benefit Analysis", Presses des Mines, 2017.

Le CSA propose de privilégier le recours à de nouveaux mécanismes de régulation et notamment à :

- ▶ la corégulation, c'est-à-dire la définition concertée des modalités de la régulation, en tirant profit de l'expérience pratique des acteurs. Elle peut se traduire par une inclusion volontaire de ces acteurs dans un cadre prédéfini, tel que l'adoption de chartes, la création de labels ou de normes techniques ;
- ▶ la supra-régulation, c'est-à-dire le contrôle par l'autorité de régulation des dispositifs mis en place par les opérateurs eux-mêmes.

Développer la régulation participative

Les outils numériques ont permis aux individus d'intervenir beaucoup plus directement et plus largement aux différents stades de la création et de la diffusion de contenus.

La régulation elle-même doit mieux associer les utilisateurs ou des communautés d'utilisateurs. Pour cela, la transparence de l'action du régulateur est un préalable indispensable.

Le CSA s'est engagé dans cette démarche, notamment en matière de pluralisme, en publiant :

- ▷ des données relatives aux temps de parole de manière agrégée par parti politique dans un format ouvert et réutilisable ;
- ▷ des listes présentant le détail des interventions par personnalité politique pour les temps cumulés supérieurs à une minute.

Cette transparence doit être accrue et pourrait par exemple s'étendre à la publication de données par le CSA relatives aux saisines des téléspectateurs et des auditeurs ou encore par la mise en place par le CSA d'une cartographie des acteurs présentant les informations structurantes : détention du capital social, organigramme etc.

Au-delà des dispositifs de transparence, le fonctionnement de l'économie numérique nécessite ensuite de revoir la manière dont les utilisateurs eux-mêmes peuvent participer à la régulation. Cela se traduit par exemple par le renforcement des mécanismes d'alerte et par le recours aux consultations publiques associant la société civile sur des problématiques rattachées à l'ensemble des missions du CSA.

Cette remontée d'informations de la part des citoyens avait déjà cours avant le développement d'internet, le CSA s'appuyant notamment sur les saisines des téléspectateurs ou des auditeurs. Mais l'ère numérique introduit à la fois un changement d'échelle dans les données ainsi collectées et, en même temps, apporte des outils puissants pour les traiter. Afin d'accompagner ce mouvement de fond et de renforcer sa proximité avec le public, le CSA a mis en place un nouveau formulaire de saisine sur son site internet – qui couvre aussi bien les chaînes de télévision, les stations de radio que les services de vidéo à la demande.

En outre, le CSA a multiplié les recours aux consultations publiques afin d'intégrer les acteurs de la société civiles au processus de régulation. En 2017, il a ainsi ouvert des consultations publiques sur l'avenir de la plateforme TNT ou le développement du DAB+. Des initiatives similaires pourront être prises concernant la Charte alimentaire, dont les ministères de la santé et de l'agriculture ont demandé, dans le cadre des états généraux de l'alimentation, à ce qu'elle soit renforcée, étendue à tous les supports et à d'autres thématiques de santé, ayant ainsi vocation à devenir une charte de la santé. De la même manière, les citoyens pourront être consultés sur les questions d'accessibilité et notamment le renforcement et l'extension de la Charte de qualité pour l'usage de la Langue des Signes Française dans les programmes télévisés. Par ailleurs, cet exercice sera un moyen de dresser un bilan étendu de l'application de ces chartes et de leurs conséquences réelles sur l'expérience quotidienne des citoyens.

Enfin, le CSA estime que la participation des citoyens pourrait atteindre un degré supplémentaire et propose la mise en place d'un mécanisme d'évaluation qui permettrait de centraliser, sous son égide, et de rendre accessible à tous une série d'indicateurs en fonction du statut et du rôle de chaque acteur dans la chaîne de valeur :

- ▷ s'agissant des opérateurs techniques, les indicateurs pourraient couvrir la qualité de réception du signal, les débits disponible...
- ▷ s'agissant des distributeurs, les indicateurs pourraient concerner l'efficacité et la qualité des dispositifs de contrôle parental, la qualité de l'interface...
- ▷ s'agissant des éditeurs de services linéaires comme de services à la demande, les indicateurs traduiraient la transparence du capital social, le nombre de médias détenus et leur identité, le nombre de programmes originaux ou inédits, l'exposition de la diversité de la société française⁴⁰, la participation à des campagnes d'intérêt public, les différentes chartes signées par l'éditeur (et leur suivi par le CSA), la diversité et la qualité des programmes...
- ▷ s'agissant des plateformes de partage de vidéos, réseaux sociaux et plateformes de diffusion en direct, les indicateurs se concentreraient sur l'efficacité des dispositifs de contrôle parental, la lisibilité des Conditions Générales d'Utilisation (CGU), les différentes chartes signées par les plateformes...

Dans ce dispositif, le rôle de modérateur joué par le CSA entre le public et les évaluations transmises aura vocation à prévenir les risques de manipulation ou de détournement au profit d'intérêts privés.

Le CSA propose :

- ▶ d'inscrire dans la loi le principe de la régulation participative ;**
- ▶ de développer les consultations publiques associant la société civile ;**

⁴⁰ En utilisant par exemple les critères déterminés dans le Baromètre de la diversité. Ce baromètre a été créé en 2009 à l'initiative du CSA. Il est publié une fois par an, il a pour objectif de mesurer la diversité à la télévision selon quatre critères : la catégorie socioprofessionnelle, le sexe, l'origine perçue et le handicap. <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/La-representation-de-la-diversite/La-diversite-a-la-television/Le-barometre-de-la-diversite>

- de mettre en place un dispositif d'évaluation, reposant sur un réseau ouvert de contributeurs (régulateur et citoyens), qui permettrait de centraliser et rendre accessible à tous une série d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Ceux-ci seraient déterminés en fonction du statut et du rôle de l'acteur dans la chaîne de valeur : opérateur technique, distributeur, éditeur, plateforme.

Renforcer l'éducation aux médias

L'éducation aux médias désigne « une expression générale qui englobe toutes les capacités techniques, cognitives, sociales, civiques et créatives qui permettent à tout citoyen d'avoir accès aux médias, de faire preuve d'esprit critique à leur égard et d'interagir avec eux »⁴¹.

Le CSA a, dès 2013 et sous l'impulsion d'Olivier Schrameck, inscrit l'éducation « aux médias et par les médias » dans les priorités de son action. Un groupe de travail permanent sur ce thème a été mis en place : de nombreuses actions ont été lancées sous son égide, telles que la création d'un site dédié et de nombreuses mesures de sensibilisation (participation à la semaine de la presse, interventions dans les établissements scolaires). Le CSA a également souhaité enrichir ses travaux en traitant les thèmes de l'éducation aux médias et de l'éducation par les médias sous un angle participatif. Ainsi, a été créé un observatoire réunissant professionnels des médias et de la communication, partenaires institutionnels, spécialistes et étudiants en audiovisuel, afin d'associer des personnalités, aux compétences diverses et complémentaires aux travaux menés par le CSA autour du thème de l'éducation. Cet observatoire constitue un lieu de réflexion sur le renforcement des liens entre éducation et médias.

Les enjeux récents, que ce soit en matière de circulation de fausses informations ou en matière d'éthique des algorithmes, ont renforcé la nécessité de dispositifs d'éducation aux médias qui permettent la compréhension et l'appropriation par les citoyens des outils de fabrication de contenus (information, documentaire, fiction).

Le CSA estime nécessaire de renforcer les moyens mis en œuvre dans ce domaine et favoriser la coordination entre les différentes parties prenantes – autorités de régulation, pouvoirs publics, acteurs privés et associations –.

Dans ce contexte le CSA a amorcé, depuis 2014, une politique de partenariats : avec le ministère de l'éducation nationale, avec des universités et des écoles spécialisées dans les domaines des médias et de la communication, avec le tissu associatif et des sociétés de production.

Ces partenariats et les moyens qui leur sont alloués doivent être étendus et renforcés. Le CSA propose notamment :

- de renforcer les actions de sensibilisation en partenariat avec les rectorats. Des expériences ont été menées par le CSA avec l'académie de Créteil au cours de l'année

⁴¹ Définition retenue par le Groupe d'experts en matière d'éducation aux médias de l'Union européenne (MLEG)

2018 à travers la réalisation d'un stage pour les personnels de l'éducation nationale sur la thématique des stéréotypes femmes- hommes dans les médias. Ce type d'initiative doit être amplifié et pérennisé, de manière à offrir aux personnels enseignants et de direction des outils leur permettant de réaliser un travail de sensibilisation.

Les comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA), qui sont partie intégrante du CSA et constituent un véritable relais de son action sur l'ensemble du territoire national pourraient jouer un rôle actif dans ces actions de sensibilisation.

Le CSA souhaite également développer un partenariat avec la CNIL, qui mène d'ores et déjà des actions d'éducation au numérique⁴² visant à promouvoir une véritable « culture citoyenne du numérique ».

- ▶ de mener des concertations périodiques avec l'ensemble des diffuseurs et des plateformes de partage de vidéos et réseaux sociaux sur les dispositifs d'éducation aux médias et de protection des mineurs mis en place par ces derniers et leur efficacité.
- ▶ de densifier son action auprès du grand public à travers les campagnes sur l'exposition des enfants aux écrans, la signalétique jeunesse,...

RENFORCER LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DU CSA

L'efficacité de la régulation économique est tributaire d'une bonne connaissance des secteurs concernés. De ce point de vue, le CSA éprouve des difficultés à obtenir des informations face aux dynamiques concurrentielles qui s'opèrent : entre les activités payantes et gratuites, entre télécommunications et audiovisuel, sous la pression des nouveaux acteurs, ainsi qu'au regard de la complexité des marchés de la télévision, des SMAD et de la radio.

L'article 19 de la loi du 30 septembre 1986 relatif à l'« information du CSA » voit son champ d'application relativement limité et insuffisant au regard de l'évolution de ses missions de régulation économique, notamment depuis l'attribution d'un pouvoir de règlement de différend en 2006. A ce titre, le CSA souligne que des différences sensibles existent entre les pouvoirs qui lui sont conférés et ceux confiés à d'autres autorités, notamment l'ARCEP ou la CNIL.

Un pouvoir de collecte d'informations lui serait nécessaire. Il pourrait se traduire par :

- ▷ la possibilité de réaliser des contrôles sur place et sur pièces, sur le modèle des pouvoirs accordés à la CNIL et à l'Autorité de la concurrence ;
- ▷ la mise en place de sanctions et d'un mécanisme d'astreinte en cas de non communication des informations et documents ;

⁴² En mars 2016, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la CNIL ont signé une convention de partenariat afin de mener des actions communes à destination des élèves, des étudiants et des enseignants sur les « enjeux éthiques soulevés par le numérique ».

▷ un alignement sur la procédure de protection du secret des affaires applicables devant l'Autorité de la concurrence (articles L. 463-4, R. 463-13 et s. et R. 464-29 du code de commerce)⁴³.

Le CSA considère qu'il serait pertinent de le doter d'outils d'investigation plus adaptés à ses nouvelles missions. Il est proposé de ne plus limiter la nature des informations qu'il peut exiger à ce qui est nécessaire pour s'assurer du respect des obligations qui sont imposées aux éditeurs et distributeurs de services mais de l'étendre à toutes les informations à caractère économique et financier nécessaires à l'élaboration de ses avis, études et décisions et de prévoir des astreintes et sanctions.

Le CSA doit être doté de pouvoirs d'enquête sur place et sur pièces. La procédure de protection du secret des affaires doit également être révisée de manière à en limiter l'opposabilité au régulateur.

RESSERRER LA COLLABORATION ENTRE AUTORITÉS DE RÉGULATION

Le tissu des contenus s'étend et se diversifie pour former un écosystème complexe.

En premier lieu, les opérateurs de réseaux ont amorcé de nouveaux mouvements de convergence qui visent, d'une part, à faire du contenu un véritable outil de différenciation et un relais de croissance et, d'autre part, de mieux exploiter les données de consommation afin d'améliorer le métier d'éditeur et le ciblage publicitaire.

En deuxième lieu, les plateformes de partage de vidéos et les réseaux sociaux sont désormais des acteurs à part entière du secteur audiovisuel. Ils deviennent des distributeurs et des prescripteurs de contenus et monétisent leurs audiences en utilisant les grandes quantités de données de consommation émanant de leurs utilisateurs.

En troisième lieu, de nouvelles activités hybrides, tel l'e-sport, font leur apparition.

Du point de vue de la régulation, cette recomposition du paysage audiovisuel entraîne la multiplication de problématiques complexes qui entrent dans le champ d'expertise de plusieurs autorités de régulation et nécessite des mécanismes de collaboration renforcée, entre le CSA, la CNIL, la HADOPI, l'ARCEP et l'ARJEL.

Le CSA a été à l'initiative de la première réunion des régulateurs organisée dans ses locaux en septembre 2017. Ces réunions, dont la deuxième édition a eu lieu à l'Autorité de la concurrence en juillet 2018, ont vocation à être pérennisées.

Cela étant, une fusion institutionnelle entre deux ou plusieurs autorités ne semble pas être la

⁴³ En l'état actuel de ses compétences, le CSA possède une faible marge de manœuvre s'agissant des dispositifs de protection du secret des affaires : les parties identifient ce qu'elles considèrent comme relevant du secret des affaires, sans que le CSA puisse formellement s'y opposer ou qu'un mécanisme de levée de la protection soit possible.

solution la plus adaptée : au-delà du coût financier et organisationnel très important qu'une telle opération pourrait représenter, elle ne permettrait pas de saisir l'ensemble des sujets transverses.

Le CSA estime en revanche nécessaire de resserrer la collaboration entre les autorités de régulation.

Cette collaboration doit d'abord se traduire par l'intensification des discussions entre l'ensemble des autorités concernant la mutualisation de leur moyens (marchés publics, moyens logistiques et informatiques) et des coopérations renforcées notamment dans le champ des ressources humaines (formation, mobilité des agents) et les moyens généraux.

Cette collaboration doit être renforcée au niveau des services des différentes autorités, notamment par l'élaboration d'études conjointes sur des sujets communs. Des thématiques telles que la publicité ciblée et la loyauté des algorithmes pourraient par exemple être traitées en collaboration avec la CNIL, celle de l'e-sport avec l'ARJEL, la diffusion des œuvres et la protection de la création avec la HADOPI...

Cette collaboration doit enfin être renforcée dans le cadre de l'instruction de dossiers complexes par chacune des autorités, par exemple à travers la systématisation de demandes d'avis ou la mise en place d'observateurs d'une autre autorité lors de la prise de décision sur un sujet transversal.

L'urgence d'une réforme globale de la régulation

Le projet présenté par le CSA s'inspire d'abord de son expérience concrète. Il s'est attaché à l'adaptation de ses modes d'intervention : européanisation par la mise en réseau des régulateurs de l'Union (ERGA) ; participation accrue du public à l'information du Conseil au moyen d'internet ; élaboration concertée de bonnes pratiques avec les entreprises de médias, les rédactions, le monde associatif ; développement d'une fonction de bons offices au bénéfice de l'ensemble des interlocuteurs, accueillis dans l'esprit d'une **Maison des médias** ; attention portée de façon générale aux mutations économiques et technologiques du secteur.

La détermination des orientations à retenir relève des pouvoirs publics, Gouvernement d'une part et Parlement d'autre part à qui il incombe en vertu même de la Constitution de fixer les règles concernant l'exercice des libertés publiques par les citoyens ainsi que la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias.



Le CSA estime opportun, au terme de son analyse, de porter l'accent sur trois types de considérations générales, relatives à la nature de la réforme, à son calendrier d'application et à ses modalités juridiques.

Toute réforme qui serait entreprise devrait d'abord revêtir un caractère global en s'attachant tout particulièrement à rénover en profondeur les méthodes de la régulation. L'expérience montre en particulier que toute modification substantielle du régime de l'audiovisuel public rejait sur l'audiovisuel privé et réciproquement. Distincts par vocation, médias publics et privés s'adressent en effet aux mêmes usagers et poursuivent nombre d'objectifs communs.

Cette approche d'ensemble est par ailleurs assortie d'une contrainte de temps. Il est en pratique extrêmement difficile d'organiser plusieurs grands débats sur l'audiovisuel au cours d'une même législature. Au risque de ne plus trouver le temps nécessaire à sa conception et à sa mise en œuvre, il semble donc important que le Parlement puisse se saisir de la réforme de l'audiovisuel avant la mi-temps de la législature.

S'agissant enfin des modalités juridiques, le CSA constate que la réforme de l'édifice législatif actuel, remanié à de multiples reprises, contenant plus de 100 articles et plus de 200 dispositions distinctes, conduit à se concentrer en priorité sur l'adoption de dispositions essentielles, au cœur de la régulation nouvelle, assorties des abrogations nécessaires.

Par la suite et le plus rapidement possible, l'ensemble de la législation applicable pourra s'inscrire dans un processus de codification concernant tant les dispositions législatives que réglementaires. Modernité, simplicité et lisibilité trouveront ainsi une expression juridique à la disposition de tous dans un « **code de la communication** » dont il appartiendra au Parlement de fixer le périmètre.



Révolution et transition numériques doivent pleinement trouver leur traduction dans un environnement créatif, à l'abri des distorsions et des manipulations, à la recherche constante d'une cohésion sociale et solidaire. Par une régulation refondée, s'ouvriront ainsi de nouvelles perspectives de croissance comme de nouveaux espaces de liberté.

