

**Université de Strasbourg**  
**Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg**



# **Les objectifs de la régulation audiovisuelle**

**François Terranova**

Mémoire de 4ème année

Sous la direction de M. Gabriel Eckert, Professeur des Universités

M. Etienne Muller, Professeur des Universités, juré

Mai 2015

## **Avertissement**

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## **Remerciements**

J'exprime mes remerciements les plus sincères à M. le Professeur Gabriel Eckert, pour avoir accepté de diriger ce mémoire, et pour m'avoir apporté de précieux conseils aussi bien sur le plan de la recherche que sur celui de la rédaction. Réaliser ce mémoire a été une expérience très enrichissante et m'a permis de développer des compétences et d'acquérir des connaissances précieuses pour la suite de mon cursus universitaire.

Je remercie également M. Etienne Muller d'avoir accepté d'être le second membre du jury.

Je remercie plusieurs anciens étudiants de l'IEP de Strasbourg, qui m'ont beaucoup aidé et conseillé toute l'année, pour la conception de mon mémoire ou pour mon orientation professionnelle : Marie Leroy, Anna-Lia Meyer, Jocelyn Lequesne et Théophile Megali.

Enfin, je tiens à remercier mes amis et ma famille pour leur soutien et leurs relectures.

## **Table des principales abréviations**

ARCEP	Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes
ARJEL	Autorité de Régulation des Jeux En Ligne
BBC	British Broadcasting Company
CEDH	Cour Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CNCL	Commission Nationale de la Communication et des Libertés
Conseil	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
Convention EDH	Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme
COSIP	Compte de Soutien à l'Industrie des Programmes
Cour	Cour de Justice de l'Union Européenne
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
DG	Direction Générale (Commission Européenne)
ERGA	European Regulators Group for Audiovisual Media Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HACA	Haute Autorité de Communication Audiovisuelle
HADOPI	Haute Autorité pour la Diffusion des Oeuvres et la Protection des Droits sur Internet
INA	Institut National de l'Audiovisuel
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ORTF	Office de Radiodiffusion-Télévision Française
RTF	Radio Télévision Française
SMAD	Services de Médias Audiovisuels à la Demande
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TNT	Télévision Numérique Terrestre

## Sommaire

Introduction	p.6
<b><u>CHAPITRE I : LES OBJECTIFS D'INTERÊT GENERAL, UN ENCADREMENT DE LA LIBERTE DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE</u></b>	p.12
<b><u>Section I</u></b> : Le respect des valeurs fondamentales de la République française	p.12
<b><u>Section II</u></b> : La gestion pluraliste des médias audiovisuels	p.27
<b><u>Section III</u></b> : Le modèle français de soutien à la création audiovisuelle	p.37
<b><u>CHAPITRE II : LES OBJECTIFS ECONOMIQUES, NOUVEAU PARADIGME DE LA REGULATION AUDIOVISUELLE</u></b>	p.48
<b><u>Section I</u></b> : La régulation audiovisuelle mise à l'épreuve par l'évolution technologique	p.48
<b><u>Section II</u></b> : La critique des objectifs traditionnels de la régulation audiovisuelle	p.59
<b><u>Section III</u></b> : Le rééquilibrage des objectifs de la régulation audiovisuelle en faveur d'une régulation économique	p.72
Conclusion	p.82
Table des matières	p.99

## **Introduction**

Selon Michel Combot, directeur adjoint du Conseil supérieur de l'audiovisuel, à propos de l'évolution de la régulation du secteur audiovisuel : *« Il devient vital de faire changer les choses. Je ne peux que confirmer que nous voyons, au jour le jour, ici au CSA, la mise en œuvre de cette transformation. Pour autant, la définition des nouveaux objectifs de la régulation audiovisuelle n'est pas évidente – car il est difficile d'appliquer une régulation purement économique et concurrentielle telle que celle appliquée aux télécommunications. Le champ des possibles est donc ouvert »*<sup>1</sup>. Les propos de Michel Combot, régulateur de l'audiovisuel, illustrent bien les tensions qui existent aujourd'hui au sein de la régulation audiovisuelle : convergence avec le secteur des télécommunications, marché concurrentiel et mondialisé, pression à la déréglementation, priorité croissante donnée aux économies d'échelle et aux gains de compétitivité, spécificité inhérente au secteur audiovisuel... Ces propos montrent également la mutation à l'œuvre au sein de la régulation audiovisuelle, mais aussi les difficultés posées par ce changement dans la priorité des objectifs des régulateurs de l'audiovisuel.

Marie-Anne Frison-Roche<sup>2</sup> considère qu'il y a régulation lorsqu'un secteur économique est partagé entre des préoccupations concurrentielles et d'autres préoccupations d'intérêt général. La régulation consiste alors à construire et maintenir un équilibre entre ces préoccupations. Ainsi, une forme de la régulation est la régulation économique, c'est-à-dire celle des secteurs qui ont historiquement fait l'objet d'un monopole légal et qui font l'objet d'une dé-monopolisation. Il faut alors une régulation sectorielle parce qu'ouvrir le secteur à la concurrence n'est pas suffisant pour instaurer une véritable concurrence sur le secteur en question. De cette approche matérielle de la régulation en tant que conciliation entre les préoccupations concurrentielles et les préoccupations d'intérêt général, découle l'idée de créer des autorités de régulation qui vont piloter le secteur économique en question. En l'espèce, le secteur audiovisuel correspond à cette description. En effet, il était dominé par un monopole d'Etat, auquel met définitivement fin la loi de juillet 1982, ouvrant ainsi le secteur à la concurrence. De plus, la libre concurrence ne permet pas, à elle seule, de garantir le pluralisme de l'offre des médias. Le juge constitutionnel considère<sup>3</sup> que la liberté d'entreprise

1 Echange de courriels avec Michel Combot, Directeur général adjoint du CSA, 2015

2 Frison-Roche Marie-Anne, « Définition du droit de la régulation économique » in *Les régulations économiques : légitimité et efficacité*, Presses de Sciences-Po et Dalloz, 2004, p.13.

3 Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 sur la loi sur la communication audiovisuelle, considérant 5 : *« considérant qu'ainsi il appartient au législateur de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de*

sur le marché audiovisuel n'est pas inconditionnée, et qu'elle doit être limitée au nom des contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication audiovisuelle et au nom de la préservation d'objectifs d'intérêt général à valeur constitutionnelle comme la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui ou la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socio-culturelle.

Au départ, l'audiovisuel se trouvait en situation de monopole d'Etat. La première chaîne de télévision, Radio-PTT Vision, voit le jour en 1935 et relève de la compétence directe du ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones. Dans le même esprit, est créée, en juillet 1939, la Radiodiffusion nationale qui est un organisme public chargé de gérer la radiodiffusion publique. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il n'existe qu'une unique chaîne de télévision, placée sous le contrôle de l'Etat. La Radiodiffusion nationale est remplacée par la Radio Télévision Française, mais cet organisme reste placé sous le contrôle de l'Etat. Cependant, ce monopole étatique sur l'audiovisuel fait l'objet de nombreuses critiques, notamment concernant le contrôle étroit exercé par l'Etat sur le contenu des programmes audiovisuels. En 1964, la RTF est remplacée par l'Office de Radiodiffusion-Télévision Française en vue d'accroître l'autonomie du service public de l'audiovisuel. Ainsi, l'ORTF n'est plus contrôlée par le ministre de l'information mais simplement placée sous sa tutelle. Un autre pas en faveur de l'autonomie du secteur audiovisuel est effectué en 1974 avec la victoire de Valéry Giscard d'Estain à la Présidence de la République. En effet, souhaitant diminuer la tutelle gouvernementale, il décide de diviser l'ORTF en sept sociétés autonomes, chaque établissement étant doté d'une autonomie de gestion. Cela permet une plus grande autonomie journalistique et une compétition pour l'audience et les ressources publicitaires. La loi du 9 novembre 1981<sup>4</sup> portant dérogation au monopole d'Etat autorise la création de radios privées, uniquement pour les radios associatives à but non lucratif sans publicité. Cette loi sera amendée en 1984 afin d'autoriser la publicité. Surtout, la loi du 29 juillet 1982<sup>5</sup> met fin au monopole public de programmation à la radio et à la télévision et crée un système concurrentiel dual avec un secteur public et un secteur privé de l'audiovisuel. Les ondes hertziennes restent du domaine public, mais leur utilisation est accordée, à titre gratuit, à des entreprises privées, en échange de certaines contreparties. Pour attribuer les fréquences et

---

*communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auquel ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte »*

4 Loi n° 81-994 du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion

5 Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle

contrôler leur usage, ainsi que pour nommer les responsables et les administrateurs des sociétés audiovisuelles publiques, la loi crée une instance de régulation, la Haute Autorité de Communication Audiovisuelle<sup>6</sup>. De nombreuses radios privées sont créées, dont certaines existent encore aujourd'hui, à l'image de NRJ, RFM et Nostalgie. Le Gouvernement prépare également la libéralisation du marché télévisuel et l'entrée de capitaux privés. Canal + est lancée en 1984 et se présente comme une chaîne privée à péage consacrée au cinéma, autorisée à diffuser les films un an après leur sortie contre trois ans pour les autres chaînes, en contrepartie d'un financement plus conséquent de la production cinématographique<sup>7</sup>. La loi du 30 septembre 1986<sup>8</sup> relative à la liberté de communication, remplace la HACA par la Commission Nationale de la Communication et des Libertés. Vivement critiquée pour son manque d'efficacité, la CNCL est remplacée<sup>9</sup> par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui bénéficie de prérogatives élargies. Il peut faire des injonctions aux dirigeants des chaînes publiques et dispose d'un système de conventions avec les chaînes privées.

Le droit de la régulation se singularise notamment par sa mise en œuvre, qui consiste à recourir à des autorités de régulation, chargées de mettre en œuvre les objectifs définis par le législateur, national ou européen, et qui agissent sous le contrôle étroit du juge. Ces autorités bénéficient d'un cumul des pouvoirs, compensé par un respect strict de règles d'indépendance et d'impartialité<sup>10</sup>. Le CSA est l'autorité de régulation de l'audiovisuel : son rôle consiste à combiner la libre concurrence sur le marché audiovisuel avec la protection de certains objectifs d'intérêt général, comme le pluralisme des médias, la diversité culturelle ou l'impartialité des programmes. Le Conseil est une autorité administrative indépendante c'est-à-dire qu'il s'agit d'une entité à pouvoir décisionnel de portée individuelle ou réglementaire, créée et régie par un acte de droit public, alimentée par des fonds publics, relevant de l'ordre exécutif, soumise au contrôle des juridictions administratives, mais indépendante de part la désignation de ses membres et la limitation des mécanismes de tutelle administrative. Le Conseil est composé de 9 membres, nommés par décret du Président de la République pour un mandat de six ans, ni révocable ni renouvelable. Le renouvellement se fait par tiers tous les deux ans afin d'assurer la continuité du fonctionnement de l'institution. Les fonctions au

---

6 Chupin Ivan, Hubé Nicolas et Kaciaf Nicolas, *Histoire politique et économique des médias en France*, Collection Repères, La Découverte, 2012, p.80.

7 Ibid, p.81.

8 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (loi Léotard)

9 Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

10 Eckert Gabriel, *Droit public des affaires*, Collection Focus Droit, Lextenso éditions, 2e édition, 2013, p.153.



Conseil sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle. Les membres sont en outre soumis au secret professionnel et à un code de déontologie. Le Conseil dispose d'un pouvoir décisionnel, consistant à s'assurer du respect par les acteurs audiovisuels des obligations qui leur incombent en vertu de la loi du 1986 relative à la liberté de communication et de leurs engagements contractuels avec le Conseil. Il organise également les campagnes électorales officielles, autorise l'usage des fréquences radioélectriques et pose les règles de programmation dans les conventions avec les acteurs audiovisuels. Il sanctionne les cas de violation des engagements contractuels souscrits par ces acteurs. Le Conseil dispose également d'un pouvoir participatif et peut ainsi, dans son rapport annuel, suggérer des modifications législatives et réglementaires ou adresser des recommandations aux acteurs audiovisuels. Ces recommandations sont considérées comme de véritables décisions ayant force obligatoire. Il joue également un rôle consultatif, notamment sur la définition de la position française dans les négociations internationales sur l'audiovisuel ou, plus largement, sur tout projet de réglementation de l'audiovisuel. Le Conseil exerce ses prérogatives conjointement avec d'autres institutions, notamment le Parlement qui fixe les règles et les obligations principales. L'Autorité de la concurrence conserve des compétences élargies en matière de contrôle et de sanction des pratiques anticoncurrentielles ainsi qu'au niveau du respect du dispositif anti-concentration.

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que « *la communication au public par voie électronique est libre* » et que l'exercice de cette liberté ne peut être limité que pour défendre certains objectifs d'intérêt général comme la protection de la dignité humaine, de la propriété privée, de la pluralité des opinions, de l'enfance, de l'ordre public, etc. L'article 2 définit le champ d'application de la loi et dispose que l'on « *entend par communication audiovisuelle toute communication au public de services de radio ou de télévision, quelles que soient les modalités de mise à disposition auprès du public, toute communication au public par voie électronique de services autre que de radio et de télévision et ne relevant pas de la communication au public en ligne (...) ainsi que toute communication de services de médias audiovisuels à la demande* ».

La liberté d'expression est garantie par des textes internationaux, européens et constitutionnels. Mais les médias audiovisuels ambitionnent également d'exercer une activité économique rentable et bénéficient de la liberté d'entreprise. Pourtant, ces deux libertés fondamentales ont des logiques potentiellement conflictuelles. Ainsi, il convient de protéger

le public face à l'influence considérable des médias audiovisuels, notamment en matière de pluralisme politique et de diversité culturelle. L'audiovisuel cristallise donc les nœuds du monde actuel où se confrontent le marché et la culture, les intérêts des opérateurs économiques et ceux du public et des hommes politiques. Cette situation correspond à la définition de la régulation du Professeur Marcou<sup>11</sup>, selon lequel « *la régulation est une fonction de la puissance publique qui tend à établir un compromis entre des objectifs et des valeurs économiques et non économiques, pouvant être antinomiques, dans le cadre d'un marché concurrentiel* ». L'audiovisuel appelle donc à une régulation par le droit, qui déploie ici toutes ses modalités, allant de la réglementation à l'autorégulation, en passant par la co-régulation. La régulation audiovisuelle emprunte donc au droit le plus contraignant jusqu'au droit le plus souple, ce qui témoigne de la difficulté et de la subtilité à trouver un équilibre entre des préoccupations parfois contradictoires. En ce sens, la régulation de l'audiovisuel constitue un exemple saillant du droit post-moderne<sup>12</sup>.

Dans ce contexte, il est opportun de s'interroger sur cet équilibre subtil, au sein de la régulation audiovisuelle, entre des objectifs différents, opposés voire antagonistes. Il convient d'étudier quel équilibre prévaut, l'évolution de cet équilibre, la pertinence de l'encadrement de la liberté de communication audiovisuelle pour des motifs d'intérêt général relatifs à la protection de l'ordre public, du pluralisme, de l'identité culturelle française et de la propriété intellectuelle. Il ne s'agit pas de faire un exposé complet de tous les aspects de la régulation audiovisuelle, ni de présenter de manière exhaustive le CSA ou encore de présenter l'ensemble des sources de droit applicables en la matière. Il s'agit d'analyser l'équilibre recherché entre les objectifs politiques, économiques, culturels et sociaux, et surtout, de voir en quoi cet équilibre est en train de changer profondément. Dans cette perspective, il est particulièrement pertinent de s'intéresser à la *soft law*, notamment aux rapports élaborés par le Conseil, afin de comprendre précisément les enjeux de l'évolution de cet équilibre, ainsi que la logique interne au régulateur de l'audiovisuel. Il est également judicieux d'étudier le niveau européen de la régulation audiovisuelle, qui a une influence croissante sur la régulation interne, ainsi que la régulation audiovisuelle d'autres pays européens qui ont fait le choix d'un équilibre fondamentalement différent à l'équilibre français, à l'image de la régulation audiovisuelle britannique. Ces comparaisons servent d'exemples afin d'étayer le propos mais ne s'inscrivent pas dans une démarche comparatiste.

---

11 Marcou Gérard, « La notion juridique de régulation » in *AJDA*, 2006, p.347.

12 Chevallier Jacques, *L'Etat post-moderne*, Collection Droit et société, LGDJ, 4ème édition

L'équilibre français entre les objectifs politiques, économiques, culturels et sociaux de la régulation audiovisuelle se singularise par la priorité accordée aux objectifs d'intérêt général, c'est-à-dire les objectifs non-économiques, comme la sauvegarde du pluralisme des médias, la défense de l'identité culturelle française ou la protection de la déontologie des programmes. L'équilibre français se singularise par la prééminence de ces objectifs d'intérêt général par rapport aux objectifs économiques, amenant la création de certains concepts comme l'exception culturelle, justifiant un fort interventionnisme de la part du CSA, perçu alors comme le protecteur des libertés publiques et le garant de l'éthique des contenus audiovisuels. L'équilibre français se fonde sur l'importance des médias audiovisuels en termes de formation des opinions des citoyens et d'exposition de la culture française (chapitre 1). Cependant, en raison d'évolutions récentes, notamment la convergence numérique et la mondialisation du marché audiovisuel, de nombreux acteurs internationaux concurrencent les acteurs français. Face à cela, un consensus européen et international s'est développé autour de l'idée de la nécessité de promouvoir un secteur audiovisuel compétitif pour faire face à la concurrence internationale et réaliser des profits potentiellement considérables. Dans ce contexte, l'équilibre français se trouve confronté à de vives critiques, renforcées par une crise d'efficacité de certains objectifs traditionnels comme l'exception culturelle. Les objectifs de la régulation audiovisuelle sont alors marqués par la domination des objectifs économiques, ce qui pose la question de la place des objectifs traditionnels d'intérêt général (chapitre 2).

## **CHAPITRE I :**

# **LES OBJECTIFS D'INTERÊT GENERAL, UN ENCADREMENT DE LA LIBERTE DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

La régulation du secteur audiovisuel se traduit par l'élaboration de règles afin de pallier les effets négatifs que le libre fonctionnement du marché audiovisuel entraînerait, tout en confiant à une autorité administrative indépendante, le pouvoir de sanctionner le non-respect de ces règles par les acteurs audiovisuels. Ce sont les règles traditionnelles qui correspondent à la consécration d'objectifs d'intérêt général que la liberté de communication audiovisuelle doit respecter. Ces règles concernent d'abord le respect des valeurs fondamentales de la République française (section I). Elles servent ensuite à assurer le pluralisme des médias audiovisuels (section II), ainsi qu'à pérenniser un système visant le développement et l'exposition d'oeuvres audiovisuelles européennes et d'expression originale française (section III).

### **Section I : Le respect des valeurs fondamentales de la République française**

Ce pan de la régulation s'intéresse aux contenus diffusés à la télévision ou à la radio. Il s'agit d'imposer des règles aux entreprises audiovisuelles afin que leurs contenus respectent un certain nombre de standards ou de principes considérés comme assurant des programmes déontologiques (I), permettant aux parents de savoir quels programmes sont adaptés aux enfants et adolescents (II) et garantissant une expression de la diversité des courants d'opinion socio-culturels (III). C'est par cette fonction que la régulation audiovisuelle se singularise comme étant une régulation sociétale de protection des libertés publiques. Il s'agit d'ailleurs d'une fonction partagée par la quasi totalité des régulateurs de l'audiovisuel et consacrée notamment par les normes européennes<sup>13</sup>. Cependant, l'action du CSA en la matière se singularise par son intensité par rapport à ses homologues européens.

---

13 Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, Article 3, paragraphe 4

## I- La déontologie des programmes

La notion de déontologie vise avant tout à protéger le public<sup>14</sup>. En effet, cette notion est directement liée à la liberté de communication audiovisuelle et vise à assurer que les médias audiovisuels permettent, de manière effective, au public, de former librement sa propre opinion. Cela implique une exigence de rigueur dans la relation à l'information et un impératif d'honnêteté de l'information (A). La déontologie des programmes renvoie également à l'idée selon laquelle la liberté de communication ne saurait être absolue<sup>15</sup> et à la nécessité de la concilier avec d'autres exigences comme la sauvegarde de l'ordre public (B) et le respect de la personne humaine (C). Ces exigences sont rappelées dans les conventions passées entre le Conseil et les chaînes privées, dans le cahier des charges des chaînes publiques, ainsi que dans un corpus de délibérations. Le Conseil n'intervient jamais a priori : la plupart des dossiers résultent de saisines du Conseil par des téléspectateurs, même si le Conseil peut s'auto-saisir lorsqu'il constate un manquement. Le groupe de travail « Déontologie des contenus audiovisuels » intervient après un examen technique et une analyse juridique et décide des suites à donner à chaque dossier, tout en conciliant son action avec la liberté éditoriale des chaînes<sup>16</sup>. Si le Conseil constate un manquement<sup>17</sup>, il peut mettre en demeure les opérateurs de respecter leurs obligations. S'ils ne se conforment pas, le Conseil peut prononcer, à leur rencontre, compte tenu de la gravité du manquement, diverses sanctions allant de la suspension de l'édition au retrait de l'autorisation.

### A) L'honnêteté et l'indépendance de l'information

La liberté de communication impose aux diffuseurs de communiquer des informations recueillies avec rigueur (1) et présentées avec honnêteté (2).

---

14 Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la liberté de communication

15 Article premier, loi n° 66-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : « *La communication au public par voie électronique est libre. L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la protection de l'enfance et de l'adolescence, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle* »

16 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Bilan de l'activité du groupe de travail « Déontologie des contenus audiovisuels »*, 2011, p.3.

17 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Article 42

## 1. L'exigence de rigueur

Cette exigence de rigueur intervient au moment du recueil de l'information. Ainsi, les diffuseurs doivent situer l'information de son contexte, c'est-à-dire préciser par exemple s'il s'agit d'images d'archives ou de reconstitution. Il convient également pour les diffuseurs de vérifier le bien-fondé et les sources de l'information en question. Le 2 mai 2011, un montage a été diffusé sur plusieurs chaînes comme étant une photographie du cadavre d'Oussama Ben Laden, ce que le Conseil a jugé comme étant un manquement aux obligations de prudence et de rigueur, notamment en raison de l'absence de réserves nécessaires au regard des doutes qui entouraient la provenance et l'authenticité de cette image. Les différentes chaînes ont donc reçu un courrier du CSA, leur demandant de faire preuve d'une plus grande rigueur<sup>18</sup>. Concernant les images, leur utilisation doit se faire en adéquation avec les propos qu'elles illustrent<sup>19</sup>. Ainsi, lors du journal télévisé de TF1 de 20h du 11 novembre 2013, au cours d'un reportage consacré à la visite du Président de la République à Oyonnax pour les commémorations du 11 Novembre, le son a été décalé de quelques secondes de manière à ce que des manifestations bruyantes d'opposition, exprimées en réalité quelques instants plus tôt, semblaient être intervenues au moment où le Président de la République sortait de son véhicule<sup>20</sup>. Par conséquent, le CSA a prononcé une mise en demeure contre TF1 pour manque de déontologie.

## 2. L'impératif d'honnêteté

Cet impératif d'honnêteté intervient au moment du traitement de l'information. Il s'agit d'abord d'informer le public des moyens utilisés pour recueillir l'information, notamment pour des dispositifs comme la caméra cachée. Les diffuseurs doivent également adopter un point de vue équilibré et modéré sur les événements relatés, notamment en développant les différentes thèses qui s'affrontent<sup>21</sup>. Pour le cas spécifique du traitement des procédures judiciaires en cours, les diffuseurs sont tenus au respect de la présomption d'innocence. Ainsi, la station de radio Vitamine a fait l'objet d'une mise en demeure pour avoir, le 22 juin 2011, consacré son antenne à la défense de son président, mis en cause dans des procédures judiciaires<sup>22</sup>. De

---

18 Ibid, p.7.

19 Conseil supérieur de l'audiovisuel, Direction des programmes, *Fondements de l'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de déontologie des contenus*, 2011, p.4.

En ligne, disponible à l'adresse :

<http://www.csa.fr/content/download/20542/341866/file/Fondementsdel'actionduCSAenmatierededeontologie.ppt>

20 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport annuel*, 2013, p.75.

En ligne, disponible à l'adresse :

[http://www.csa.fr/content/download/48241/490501/file/rapport\\_annuel\\_CSA\\_web.pdf](http://www.csa.fr/content/download/48241/490501/file/rapport_annuel_CSA_web.pdf)

21 *Fondements de l'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de déontologie des contenus*, op.cit, p.4.

22 *Bilan de l'activité du groupe de travail « Déontologie des contenus audiovisuels »*, op.cit, p.6.

manière générale, les affaires judiciaires doivent être traitées de manière mesurée, honnête et rigoureuse, d'autant plus si elles sont en cours d'instance.

## B) La sauvegarde de l'ordre public

La liberté de communication au public par voie électronique doit être conciliée avec d'autres objectifs d'intérêt général. L'article 1er de la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication charge le Conseil de veiller à la sauvegarde de l'ordre public dans les médias audiovisuels. Cela se traduit par plusieurs exigences que doivent respecter les diffuseurs audiovisuels, comme l'interdiction de l'incitation aux comportements délinquants (1), la lutte contre le racisme (2) et la protection de la santé publique (3).

### 1. L'interdiction de l'incitation aux pratiques dangereuses, délinquantes ou inciviques

La diffusion de programmes audiovisuels qui sont susceptibles d'inciter les auditeurs ou les téléspectateurs à avoir des comportements délinquants, dangereux ou inciviques, est interdite. Cette règle montre bien l'importance des conséquences que peut avoir l'audiovisuel sur les intérêts publics. Le Conseil est d'ailleurs très strict dans son appréciation des situations pouvant porter atteinte à l'ordre public, comme l'illustre sa mise en garde de la chaîne D8 en 2012<sup>23</sup>. En effet, était en cause la diffusion, le 10 octobre 2012, du reportage intitulé « Caïds des cités : le nouveau grand banditisme » dans le magazine « En quête d'actualité ». Le Conseil a considéré que la présentation détaillée des modes opératoires utilisés par les malfaiteurs constituait une atteinte à l'ordre public et a donc mis en garde la chaîne D8 contre le renouvellement de tels manquements.

### 2. La lutte contre les contenus discriminatoires ou haineux

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication consacre avec son article 3-1, la compétence du Conseil pour lutter contre les discriminations. De manière générale, tout contenu audiovisuel incitant à la haine ou à la violence pour des raisons raciales, sexuelles, religieuses ou de mœurs est interdit. Eu égard à la portée qu'ont les messages audiovisuels, ces règles sont fondamentales dans la lutte contre certains délits comme le racisme, l'antisémitisme ou le sexisme. Cela explique l'action intense du Conseil en la matière, qui a adopté plusieurs recommandations comme celle de 2004 relative aux conflits internationaux et à leurs éventuelles répercussions en France qui impose « *de traiter avec la*

---

23 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport sur D8 – Année 2012, 2013*, p.23.

En ligne, disponible à l'adresse : <http://www.csa.fr/content/download/41872/471658/file/Rapport%20sur%20D8.pdf>

*pondération et la rigueur indispensables les conflits internationaux susceptibles d'alimenter des tensions et des antagonismes au sein de la population* »<sup>24</sup>. Le Conseil n'hésite pas condamner les acteurs audiovisuels pour tout manquement à ces règles destinées à favoriser l'harmonie au sein de la société. Ainsi, France 3 a été condamnée pour non maîtrise de l'antenne lors de l'émission spéciale « On ne peut pas plaire à tout le monde » diffusée en direct le 1<sup>er</sup> décembre 2003 : lors de cette émission, l'humoriste Dieudonné, revêtu d'un costume caractéristique des juifs orthodoxes, a encouragé les jeunes des cités à rejoindre l'axe « *americano-sioniste* », avant de quitter la scène avec un salut hitlérien, accompagné d'un « *Heil Israël* »<sup>25</sup>. La chaîne n'ayant pas interrompu l'antenne et l'animateur n'ayant pas modéré ces propos, le Conseil a considéré que ce sketch pouvait inciter à l'agressivité dans un contexte de tension entre les communautés, constituant donc une menace pour l'ordre public.

### 3. La protection de la santé publique

Le Conseil a pour rôle de concilier la liberté de communication des médias audiovisuels avec la protection de la santé publique, notamment avec l'interdiction d'inciter à des comportements dangereux pour la santé des auditeurs et des téléspectateurs. Ainsi, le Conseil a adopté une délibération le 17 juin 2008<sup>26</sup>, qui interdit la présentation à l'antenne de l'alcool, du tabac et des drogues illicites, sauf dans certaines hypothèses strictement définies. Par exemple, certains genres de programmes peuvent présenter des drogues illicites si cela constitue l'objet de l'émission et non pas une valorisation de la consommation de ces substances ou des personnes qui les consomment. Le Conseil va plus loin que ces interdictions et propose un rôle éducatif à l'audiovisuel en la matière, pour encourager les bons comportements en termes d'alimentation et d'hygiène de vie<sup>27</sup>.

### C) La protection de la personne humaine

Le respect de la personne humaine est un autre objectif d'intérêt général devant être concilié avec la liberté de communication audiovisuelle. Ce respect consiste à respecter la dignité humaine (1) et à respecter la vie privée (3).

---

24 Recommandation n° 2013-04 du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux, des guerres civiles et des actes terroristes par les services de communication audiovisuelle

25 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les médias relevant du droit de la communication audiovisuelle – Rapport au Premier ministre*, 2009, p.12.

En ligne, disponible à l'adresse :

[http://www.csa.fr/content/download/16602/309814/file/Rapport\\_PM\\_racisme\\_nov09.pdf](http://www.csa.fr/content/download/16602/309814/file/Rapport_PM_racisme_nov09.pdf)

26 Délibération n° 2008-51 du 17 juin 2008 relative à l'exposition des produits du tabac, des boissons alcooliques et des drogues illicites à l'antenne des services de radiodiffusion et de télévision

27 Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 1er janvier 2014



## 1. La protection de la dignité humaine

La dignité humaine a été élevée au rang de principe à valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel<sup>28</sup>. La jurisprudence du Conseil d'Etat a repris cette logique et reconnaît explicitement que le respect de la dignité humaine fait partie de l'ordre public<sup>29</sup>. En matière de diffusion audiovisuelle, il appartient aux diffuseurs d'assurer le respect de la dignité humaine et ainsi, de ne pas diffuser des programmes qui peuvent humilier ou avilir les personnes (même si elles sont consentantes) ou qui peuvent rabaisser l'individu au rang d'objet. Ainsi, le Conseil a mis en demeure la chaîne W9 de respecter le principe de la dignité de la personne humaine, pour avoir, lors de l'émission du 25 mai 2010 de son programme « Dilemme », diffusé une candidate affublée d'un collier de chien et d'une laisse, faisant ainsi l'objet d'un traitement avilissant et dégradant<sup>30</sup>. Le corollaire de la protection de la dignité humaine est l'obligation pour les diffuseurs audiovisuels de ne pas faire preuve de complaisance dans l'évocation de la souffrance humaine.

## 2. Le respect des droits de la personne

Les diffuseurs audiovisuels sont soumis au respect des droits de la personne, c'est-à-dire les droits relatifs à la vie privée, à l'image, à l'honneur et à la réputation tels que définis par la loi et la jurisprudence. Toute diffusion de l'image d'une personne suppose, en principe, une autorisation préalable expresse de la part de cette personne. Cette règle du droit s'applique à l'ensemble des éléments caractéristiques de la personnalité tels que le nom, la voix, les empreintes digitales<sup>31</sup>. Ainsi, si une chaîne de télévision diffuse des propos tenus par une personne dans le cadre de sa vie privée et enregistrés à son insu, sa responsabilité civile et pénale est alors susceptible d'être engagée et cela constitue un manquement à la convention qui la lie au CSA. Les propos portant atteinte à l'image de la personne ou à sa réputation sont également strictement interdits. Par exemple, le Conseil a mis en garde la station de radio NRJ pour non respect du droit de la personne suite à la diffusion de l'émission « Guillaume 2.0 », durant laquelle l'animateur a lu à l'antenne des messages insultants pour un auditeur nommément désigné<sup>32</sup>.

---

28 Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 sur la loi relative au respect du corps humain et la loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal

29 Conseil d'Etat, Assemblée, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, requête n° 136727, publié au recueil Lebon, p.372.

30 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les bilans des chaînes gratuites de la TNT – W9 – Année 2010*, 2011, p.6. En ligne, disponible à l'adresse : [http://www.csa.fr/content/download/16433/308616/file/W9nov\\_2009.pdf](http://www.csa.fr/content/download/16433/308616/file/W9nov_2009.pdf)

31 Site Internet du CSA : <http://education-medias.csa.fr/Pratiquer/Usagers-vos-droits/Le-droit-a-l-image-a-la-television>

32 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decisions-du-CSA/Emission-Guillaume-2.0-NRJ-mise-en-garde>

L'importance des obligations de déontologie des programmes a été fermement rappelée par les décisions du Conseil relatives au traitement des attentats terroristes survenus en France entre le 7 et le 9 janvier 2015 par les télévisions et les radios<sup>33</sup>. Le Conseil a relevé 36 manquements dont 21 ont justifié des mises en demeure. Ces différents manquements regroupent l'ensemble des problématiques liées à l'obligation de déontologie des programmes. Ainsi, France 4, en diffusant la séquence de l'assassinat du policier Ahmed Merabet par les terroristes, a porté atteinte au respect de la dignité de la personne humaine. Surtout, en diffusant des images ou des informations concernant le déroulement des opérations en cours, alors que les terroristes étaient encore retranchés à Dammartin-en-Goëlle et à l'Hyper Cacher de la Porte de Vincennes, plusieurs chaînes ont manqué à leurs obligations relatives à la « *nécessaire conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public et le respect de la liberté de communication* ».

## II- La protection de la jeunesse et de l'adolescence

Les articles 1<sup>er</sup> et 15 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication confient au Conseil supérieur de l'audiovisuel une mission de protection des enfants et des adolescents vis-à-vis des programmes des services de communication audiovisuelle qui seraient potentiellement nuisibles pour leur épanouissement physique, moral et mental. La compétence du Conseil s'exerce sur les services de radio et de télévision, nationaux ou locaux, quel que soit leur mode de diffusion, ce qui comprend la diffusion par le câble, le satellite, l'ADSL, les télévisions et radios sur Internet et sur le réseau 4G, ainsi que sur les services de médias audiovisuels à la demande<sup>34</sup>. Il s'agit donc d'une compétence très large pour le Conseil et qui revêt une grande importance : il a ainsi créé en 2012 un site Internet pour offrir des conseils au jeune public et aux parents en termes de contenus choquants sur les médias audiovisuels, et a organisé une campagne de diffusion de deux films qui s'adressent respectivement aux enfants et aux familles pour sensibiliser à l'impact des

---

33 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Traitement des attentats par les télévisions et les radios : le Conseil rend ses décisions*, Communiqué de presse du jeudi 12 février 2015

En ligne, disponible à l'adresse :

<http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiqués-de-presse/Traitement-des-attentats-par-les-télévisions-et-les-radios-le-Conseil-rend-ses-décisions>

34 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision, à la radio et sur les services de médias audiovisuels à la demande*, 2010, p.5.

En ligne, disponible à l'adresse :

[www.csa.fr/content/download/16439/308657/.../BROCHURE\\_PJP2.pdf](http://www.csa.fr/content/download/16439/308657/.../BROCHURE_PJP2.pdf)

images sur les enfants<sup>35</sup>. De manière générale, le Conseil doit protéger le jeune public des contenus préjudiciables (A) et garantir une offre de programme pour le jeune public (B).

### A) La protection du jeune public contre les contenus préjudiciables

Le Conseil régule l'audiovisuel afin de s'assurer que le jeune public ne soit pas confronté à des contenus audiovisuels choquants et perturbants. Pour ce faire, le Conseil a développé une signalétique jeunesse sur le média télévisuel (1), ainsi que des programmes de sensibilisation du jeune public et des parents aux conséquences néfastes des contenus choquants sur les mineurs (2). Le Conseil agit également pour la protection du jeune public contre la pression publicitaire (3).

#### 1. La signalétique jeunesse du média télévisuel

Pour traiter le problème des contenus télévisuels préjudiciables pour le jeune public, le Conseil a adopté une approche combinant l'interventionnisme et l'autorégulation de la profession. L'objectif n'est pas d'aseptiser la télévision en interdisant la représentation de la violence ou de l'érotisme, mais de sensibiliser les responsables des chaînes et les parents à l'impact négatif que certains programmes peuvent avoir sur le jeune public<sup>36</sup>. C'est dans ce contexte que le Conseil a élaboré une classification des programmes selon une signalétique jeunesse. La signalétique a été introduite à l'antenne le 18 novembre 1996, puis étendue à toutes les chaînes de télévision et à tous les programmes à partir de 2000. Les journaux télévisés ne sont pas signalés et il appartient au présentateur d'avertir le public avant toute diffusion d'images violentes. Les vidéo-musiques pouvant heurter la sensibilité du jeune public ne peuvent être diffusées qu'après 22 heures<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> *Rapport annuel, op.cit*, p.14.

<sup>36</sup> Vedel Thierry, *La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance. Rapport d'enquête*, Open Society Institute, 2005, p.258.

En ligne, disponible à l'adresse : <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01030806>

<sup>37</sup> *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision, à la radio et sur les services de médias audiovisuels à la demande, op.cit*, p.7.

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Catégorie 5
Visible par tout public	Déconseillé aux téléspectateurs de moins 10 ans	Déconseillé aux téléspectateurs de moins de 12 ans	Déconseillé aux téléspectateurs de moins de 16 ans	Interdit aux téléspectateurs de moins de 18 ans
	Icône au début du programme	Icône durant tout le programme	Icône durant tout le programme	Icône durant tout le programme
			Diffusable seulement après 22h30	Diffusable seulement sur des chaînes cryptées et entre minuit et 5h. Code d'accès nécessaire pour chaque programme

Le Conseil intervient afin d'assurer le respect de la signalétique jeunesse : en 2013, le Conseil a constaté 37 manquements aux règles de protection des mineurs, dont 4 ont fait l'objet de mises en demeure<sup>38</sup>. Le Conseil agit soit sur auto-saisine, soit sur plainte. Il vérifie après diffusion, la pertinence des classifications et des horaires de programmation retenues par les chaînes. Il examine également les plaintes des téléspectateurs ou d'associations adressées par courrier ou par courrier électronique, ce qui peut l'amener à intervenir auprès de la chaîne mise en cause. Il s'agit donc d'une action a posteriori, ce qui amène une certaine responsabilisation des professionnels de la télévision en matière de protection du jeune public<sup>39</sup>. Concernant la radio, le Conseil interdit les programmes pornographiques ou violents et impose que les programmes décrivant de manière détaillée certaines pratiques sexuelles soient diffusés après 22h30 afin d'éviter de heurter la sensibilité des jeunes auditeurs<sup>40</sup>.

## 2. Les campagnes de sensibilisation à la signalétique jeunesse

Depuis 2004, le Conseil produit lui-même une campagne annuelle de sensibilisation à la signalétique sur la protection des mineurs à la télévision. Le but de la campagne est d'insister sur la nécessité de respecter la signalétique, mais aussi de prendre en compte

<sup>38</sup> *Rapport annuel, op.cit*, p.79.

<sup>39</sup> Favro Karine, « La doctrine du CSA en faveur de la protection de l'enfance et de l'adolescence » in *LegiCom*, n° 37, 2007

<sup>40</sup> *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision, à la radio et sur les services de médias audiovisuels à la demande, op.cit*, p.10.

l'impact négatif des images violentes sur les enfants, comme les difficultés à s'endormir, les cauchemars et angoisses, la banalisation de la violence ou l'agressivité. Le Conseil accompagne cette action de divers supports comme un site Internet ou des affiches<sup>41</sup>. Face à l'intérêt public de la signalétique jeunesse, le Conseil cherche avant tout à responsabiliser les parents et les acteurs audiovisuels, afin de faire de la protection du jeune public une responsabilité partagée entre le régulateur et ces différents acteurs.

### 3. La protection du jeune public contre la pression publicitaire

Il existe des règles générales quant à l'utilisation de la publicité commerciale sur les médias audiovisuels. Partant, le Conseil a renforcé et développé ces règles lorsqu'il s'agit du jeune public, afin de le protéger de la pression publicitaire, considérée comme pouvant profiter de la faiblesse de ce public. Ainsi, les messages publicitaires incitant à l'envoi de SMS, considérés comme susceptibles d'exploiter la crédulité des mineurs, ne peuvent être diffusés qu'entre minuit et 5 heures. Le Conseil impose également une séparation nette entre la diffusion d'une œuvre d'animation et les messages publicitaires qui lui sont associés, avec un délai d'au moins 45 minutes entre la diffusion des messages publicitaires et le début ou la fin de l'œuvre d'animation<sup>42</sup>. Enfin, les chaînes destinées aux tout-petits s'engagent à ne pas diffuser de messages publicitaires les jours d'école, durant les horaires scolaires, afin de protéger les enfants qui ne vont pas à l'école d'une surexposition à la publicité commerciale.

## B) Garantir une offre de programme adaptée au jeune public

Au-delà des règles imposées afin de protéger le jeune public des contenus préjudiciables qui peuvent être diffusés sur les médias audiovisuels, l'action du Conseil consiste à garantir une offre de programmes pour le jeune public. Cela passe par une offre de programmes jeunesse (1), mais aussi par la protection de la santé du jeune public (2) et une éducation aux médias (3).

### 1. L'offre de chaînes jeunesse

La mission de protection de l'enfance à la télévision consiste pour le Conseil à garantir une offre de programmes pour le jeune public, grâce aux programmes jeunesse, garantis par des volumes de diffusion imposés à certaines chaînes et par des obligations de production d'œuvres d'animation. Cela passe également par une offre de chaînes jeunesse : le Conseil a

---

41 Ibid, p.9.

42 Ibid, p.12.

ainsi encouragé la création d'une chaîne jeunesse gratuite sur la TNT, Gulli. Le Conseil impose également des obligations particulières aux chaînes pour les tout-petits, notamment l'interdiction de cibler les enfants de moins de 3 ans<sup>43</sup>. En effet, le Conseil considère que la télévision n'est pas adaptée aux enfants de moins de 3 ans qui se construisent en agissant sur le monde, la télévision risquant alors de l'enfermer dans un statut de spectateur et donc de freiner son développement, même lorsqu'il s'agit de chaînes qui s'adressent spécifiquement à eux<sup>44</sup>.

## 2. La protection de la santé du jeune public

Les médias audiovisuels ont une influence considérable sur les téléspectateurs et les auditeurs et peuvent modifier leurs modes de vie. Conscient de l'importance des messages envoyés par les médias audiovisuels et donc de leur rôle civique, le Conseil développe plusieurs actions destinées à protéger la santé du jeune public<sup>45</sup>. Ainsi, le Conseil a signé avec les chaînes de télévision ayant une programmation jeunesse, les représentants des producteurs et des annonceurs, une charte alimentaire, dont l'objectif est de promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusées à la télévision. Cette charte répond à l'objectif de santé publique poursuivi par le ministère de la santé et des sports et vise à développer le rôle pédagogique de l'audiovisuel pour encourager les bons comportements, notamment en ce qui concerne l'alimentation, l'hygiène et le mode de vie des spectateurs les plus jeunes<sup>46</sup>. Parmi les obligations des diffuseurs audiovisuels, on trouve l'engagement des producteurs audiovisuels à produire des programmes courts visant le jeune public mettant en valeur les bonnes pratiques alimentaires et l'hygiène de vie, ou encore des programmes courts pour favoriser l'activité physique. Les chaînes de télévision s'engagent également à promouvoir le site Internet mangerbouger.fr.

## 3. L'éducation aux médias

Afin de pérenniser sa signalétique jeunesse, le Conseil s'attache à éduquer le jeune public, ainsi que les parents, aux bons usages de l'audiovisuel : il s'agit de leur expliquer que des programmes adaptés au jeune public existent mais également de leur faire développer un regard critique sur les contenus audiovisuels<sup>47</sup>. Le Conseil délivre des conseils concrets aux parents et aux enfants comme « regarde des programmes de ton âge » ou « ne passe pas tout

---

43 Ibid, p.15.

44 Délibération n° 2005-85 du 22 juillet 2008 visant à protéger les enfants de moins de 3 ans des effets de la télévision, en particulier des services présentés comme spécifiquement conçus pour eux

45 Derieux Emmanuel et Granchet Agnès, *Droit des médias : droit français, européen et international*, 2010

46 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision*, 1er janvier 2014

47 *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision, à la radio et sur les services de médias audiovisuels à la demande*, op.cit, p.20.

ton temps devant les écrans »<sup>48</sup>. Le Conseil a également créé un groupe de travail en la matière afin de développer l'éducation aux médias mais aussi l'éducation par les médias, et mène des discussions avec des experts, des professionnels et des éditeurs<sup>49</sup>. Cet enjeu d'une éducation à l'audiovisuel est révélateur de l'influence de ce média.

### III- La représentation de la diversité de la société française

Aucun texte juridique ne définit la notion de diversité de la société française. Pourtant, la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a modifié la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, en lui ajoutant un article 3-1 et qui charge le CSA de contribuer aux actions en faveur de la cohésion sociale et de la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle et, d'autre part, de veiller à ce que la programmation reflète la diversité de la société française<sup>50</sup>. L'article 3-1 vise l'ensemble des éditeurs audiovisuels, que ce soit à la télévision ou à la radio et, au terme de cet article, l'état de la représentation de la diversité dans les médias audiovisuels doit être porté, annuellement, à la connaissance du Parlement. Cette prérogative du Conseil traduit l'importance qu'accordent les pouvoirs publics à l'audiovisuel dans la représentation de la société, ainsi que dans la perception de la société par elle-même. Il convient donc d'étudier les actions du Conseil en la matière, qu'il s'agisse de la télévision ou de la radio (A). L'action du CSA se développe également autour de la représentation de catégories plus spécifiques de la société, traditionnellement discriminées : les personnes handicapées et les femmes (B).

#### A) Les initiatives du Conseil pour la représentation de la diversité de la société française

Les enjeux de la représentation de la diversité consistent à laisser voir tous les visages du pays, à montrer que la place de chaque citoyen doit être respectée ainsi que la façon dont

---

48 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Jeunesse-et-protection-des-mineurs/Conseils-et-education-aux-medias/Les-trois-conseils-cles-pour-les-enfants>

49 *Rapport annuel*, op.cit, p.14.

50 Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, introduit un nouvel alinéa à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 : « *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 communication audiovisuelle, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française et contribue notamment au rayonnement de la France d'outre-mer. Il rend compte chaque année au Parlement des actions des éditeurs de services de télévision en matière de programmation reflétant la diversité de la société française et propose les mesures adaptées pour améliorer l'effectivité de cette diversité dans tous les genres de programme* »

chaque citoyen s'identifie à une même collectivité nationale<sup>51</sup>. Partant, le Conseil a élaboré plusieurs instruments afin de prendre part à la réussite de cette action, que ce soit au niveau de la télévision (1), de la radio (2) ou de la politique salariale des médias audiovisuels (3).

#### 1. La représentation de la diversité à la télévision

Afin de suivre les actions des chaînes en faveur de la diversité, le Conseil a créé en 2007, l'Observatoire de la diversité. Il réunit des personnalités qualifiées en la matière et mène des actions de sensibilisation à la diversité auprès des acteurs du monde de l'audiovisuel avec le Conseil, ainsi que des discussions avec les différents acteurs de l'audiovisuel pour favoriser le partage d'expériences entre ces acteurs<sup>52</sup>. A côté de cet Observatoire, le Conseil a créé en 2009, le baromètre de la diversité. Cet indicateur, publié une fois par an, permet de mesurer la diversité à la télévision en se basant sur quatre critères que sont la catégorie socio-professionnelle, le sexe, l'origine perçue, le handicap et l'âge, qui correspondent aux aspects de la diversité les plus saillants selon le Conseil. Les chaînes ont rapidement adhéré à ce baromètre qui permet de rendre compte, de manière concrète, des réalisations des chaînes ainsi que des actions à mener. En 2013, le baromètre a montré des résultats encourageants, avec une représentation accrue des employés et des ouvriers à la télévision<sup>53</sup>. La prise d'ampleur de ce champ neuf de compétences du Conseil l'a d'ailleurs amené à signer une convention avec le Défenseur des droits, afin de clarifier la répartition des compétences entre les deux institutions<sup>54</sup>.

#### 2. La représentation de la diversité à la radio

Au niveau de la radio, l'action du Conseil passe par les conventions des opérateurs radiophoniques privés. Ces conventions imposent aux radios de promouvoir les valeurs de l'intégration et de la solidarité, ainsi que de ne pas encourager les comportements discriminatoires à l'égard des personnes en raison notamment de leur origine, de leur sexe, de leur apparence physique, de leur religion, de leur ethnie, de leurs mœurs, etc<sup>55</sup>. Cependant, uniquement le cahier des missions et des charges de Radio France, opérateur radiophonique du service public, contient une disposition imposant de prendre en compte à l'antenne la

---

51 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio – Rapport au Parlement*, 2014, Préface

52 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/La-representation-de-la-diversite/La-diversite-a-la-television/L-observatoire-de-la-Diversite>

53 *Rapport annuel, op.cit.*, p.81.

54 *Représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio – Rapport au Parlement, op.cit.*, p.14.

55 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Radio/Le-suivi-des-programmes/La-representation-de-la-diversite/La-diversite-a-la-radio>



diversité de la société française. Cette disposition se trouve à l'article 5-1 du cahier des charges de Radio France et reprend pour l'essentiel le texte de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986. En 2013, de nouvelles conventions ont été signées avec Europe 1, RMC et RTL sur la représentation de la société française et elles imposent à ces trois opérateurs radiophoniques majeurs de rendre compte annuellement des actions menées pour promouvoir la diversité<sup>56</sup>.

### 3. La prise en compte de la diversité dans l'engagement des ressources humaines

Les autres engagements des opérateurs audiovisuels sont relatifs aux actions de sensibilisation ou d'organisation interne. L'idée est de promouvoir la diversité de la société française hors antenne et ainsi aller au bout de la logique de la diversité, qui doit concerner tous les aspects de la vie professionnelle et civique. Cela prend la forme d'actions favorisant l'embauche de personnes handicapées, la mise en place de partenariats avec des écoles de journalisme promouvant l'égalité des chances, etc<sup>57</sup>. Le Conseil encourage également les directions de l'information des chaînes et radios à sensibiliser leurs équipes à la nécessité d'éviter toute représentation stéréotypée dans leurs reportages, en s'appuyant sur différents programmes européens comme « Watching the media » et « Diversity toolkit »<sup>58</sup>. Ces actions internes positives peuvent être récompensées par l'obtention du Label diversité, délivré par le Conseil à TF1 en décembre 2010, à Radio France en janvier 2013 et à France Télévisions en mars 2014<sup>59</sup>.

### B) La représentation de certaines catégories spécifiques de la société française

Le Conseil se doit d'assurer une représentation de la société française dans sa diversité dans les programmes audiovisuels. Cependant, cette prérogative est d'autant plus importante pour certaines catégories spécifiques qui font, traditionnellement, l'objet de discriminations. Il s'agit de la représentation des personnes handicapées (1) et de la défense des droits des femmes (2).

---

56 *Rapport annuel, op.cit*, p.82.

57 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Radio/Le-suivi-des-programmes/La-representation-de-la-diversite/La-diversite-a-la-radio>

58 *Représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio – Rapport au Parlement, op.cit*, p.41.

59 *Ibid*, p.42.

## 1. Le traitement du handicap par les médias

Le Conseil reconnaît que le traitement par les médias du handicap est l'un des plus complexes car les handicaps les plus nombreux sont invisibles comme ceux découlant de pathologies altérant la résistance ou l'assiduité<sup>60</sup>. Ainsi, en 2013, les chiffres concernant la représentation du handicap n'ont pas connu d'amélioration<sup>61</sup>. Par conséquent, le handicap est l'un des critères de la diversité sur lequel le Conseil concentre ses efforts. Le Conseil souligne ainsi les efforts de France Télévisions en la matière qui a notamment retransmis les Jeux paralympiques de 2014 sur France 4 et a traité des sujets sur le handicap dans différentes émissions, notamment en diffusant le documentaire « Handicap à fond la vie » en première partie de soirée, à l'occasion de la semaine du handicap<sup>62</sup>. Le Conseil concentre ses efforts en la matière sur l'accessibilité des programmes aux personnes sourdes ou malentendantes, aveugles ou malvoyantes, en imposant par exemple des obligations de sous-titrage<sup>63</sup>.

## 2. La défense des droits des femmes

Le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes est garanti par la Constitution et tout particulièrement par l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose que « *la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ». La loi du 30 septembre 1986 reprend ce principe et le consacre dans les obligations de respect de l'image de la femme, de promotion de l'égalité homme-femme dans les médias audiovisuels et de lutte contre les stéréotypes fondés sur le genre. Ainsi, le groupe de travail « Droits des femmes » travaille, d'une part, sur l'image des femmes dans les médias en luttant contre les stéréotypes et en faisant la promotion de l'expertise féminine, et d'autre part, sur la place des femmes dans le secteur audiovisuel, en termes de représentativité dans les organigrammes, dans les attributions, etc<sup>64</sup>.

---

60 Ibid, Préface

61 *Rapport annuel, op.cit*, p.81.

62 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport relatif à l'accessibilité des programmes de télévision aux personnes handicapées et à la représentation du handicap*, 2013, p.18.

63 Ibid, p.5.

64 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Présentation des travaux du groupe de travail « droit des femmes »*, 2013

## Section II : La gestion pluraliste des médias audiovisuels

Avec la fin du monopole étatique du secteur audiovisuel et le passage d'une télévision de pénurie à une télévision d'abondance<sup>65</sup>, la nécessité de dispositifs réglementant la concurrence sur le marché audiovisuel s'est imposée. La logique sous-jacente est celle d'une tension entre les exigences démocratiques et les forces du marché, selon laquelle la concentration diminue le nombre d'opérateurs économiques sur le marché, accroît le pouvoir de marché de ceux qui subsistent et porte ainsi atteinte au pluralisme des médias en limitant le choix des usagers. Le but est donc d'assurer l'indépendance et le pluralisme des entreprises de communication audiovisuelle, afin d'éviter les menaces pour la liberté d'expression, le pluralisme de l'information et la diversité de la création. Le Conseil constitutionnel a estimé que « *le respect du pluralisme est une des conditions de la démocratie* »<sup>66</sup> et qu'il « *constitue le fondement de la démocratie* »<sup>67</sup>. D'emblée, se pose la question de savoir quel degré d'interventionnisme étatique est nécessaire et acceptable par rapport à l'autonomie du secteur audiovisuel à l'égard des autorités politiques<sup>68</sup>. La concentration dans le secteur de l'audiovisuel est réglementée par la loi du 30 septembre 1986 modifiée qui apporte des restrictions au principe de libre initiative privée (I). La sauvegarde du pluralisme politique fait l'objet de règles spécifiques et renforcées, visant à prendre en compte la qualité de citoyen des téléspectateurs et des auditeurs (II).

### I- Le droit des concentrations économiques et les médias audiovisuels

La loi du 30 septembre 1986, consacrant un principe démocratique de contrôle renforcé des concentrations dans le secteur des médias (A), vise à préserver le pluralisme interne (B), afin d'éviter qu'une personne physique ou morale ne soit en mesure, à elle seule, de déterminer le contenu éditorial d'un service de télévision, ainsi que le pluralisme externe, afin d'éviter qu'un même acteur prenne une part trop importante du paysage audiovisuel (C).

---

65 Le Champion Rémy et Danard Benoît, *Télévision de pénurie, télévision d'abondance*, Paris, La Documentation française, Collection « Les Études », 2000

66 Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la liberté de communication

67 Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

68 *Droit des médias : droit français, européen et international, op.cit*, p.224.

## A) L'exigence démocratique du contrôle de la concentration des médias audiovisuels

Biens que les liens entre sauvegarde du pluralisme et contrôle des concentrations ne soient pas directs (1), le contrôle des concentrations des médias audiovisuels fait partie des normes démocratiques généralement reconnues (2). En outre, les caractéristiques du marché audiovisuel laissent présager un fort degré de concentration (3).

### 1. Les liens indirects entre sauvegarde du pluralisme et contrôle des concentrations

La théorie des jeux a montré que la recherche de la plus grande audience possible incite des chaînes concurrentes de radio ou de télévision à proposer des programmes similaires, correspondant aux attentes majoritaires du public, alors qu'un acteur en situation de monopole, mais disposant de plusieurs canaux de diffusion, aurait tendance à diversifier son offre. Ce résultat interdit d'établir un lien direct entre concentration économique et uniformité des contenus<sup>69</sup>. Ce constat a été repris par de nombreuses critiques, mettant en évidence la présence de programmes similaires dans les médias audiovisuels, tels les télé-crochets et émissions de télé-réalité. Dans la pratique, d'autres instruments que le contrôle des concentrations sont utilisés par l'Etat pour permettre à des acteurs de taille modeste de survivre dans la compétition économique<sup>70</sup>. Ainsi, l'Etat distribue certaines aides, directes ou indirectes, aux acteurs du secteur audiovisuel qui ont expressément vocation à promouvoir l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion. Par exemple, le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale distribue des aides, dont le montant varie entre 22 et 25 millions d'euros, aux radios associatives assurant une mission de communication sociale de proximité<sup>71</sup>. La réglementation du marché publicitaire permet également de réduire l'influence des annonceurs et ainsi les écarts entre grands et petits acteurs du secteur audiovisuel. Dans l'ensemble, la réglementation relative à la concentration des médias audiovisuels est traversée par une tension entre deux objectifs : d'un côté, favoriser l'émergence de grands groupes audiovisuels français compétitifs sur le marché international, supposant une certaine concentration du capital, et d'un autre côté, protéger le pluralisme et la diversité des médias, supposant des règles anti-concentration<sup>72</sup>.

---

69 Steiner P. O., « Program Patterns and Preferences, The Workability of Competition in Radio Broadcasting » in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 66, n° 2, 1952, p.194.

70 Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, *Rapport au Premier Ministre sur les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, 2005, p.16.

71 Ibid, p.19.

72 *La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance*, op.cit, p.245

## 2. L'exigence démocratique de limitation de la concentration des médias audiovisuels

Le contrôle des concentrations des médias audiovisuels fait partie des normes démocratiques reconnues, destinées à prévenir l'apparition d'un prescripteur d'opinion prédominant. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme proclame le droit à la liberté d'expression, d'opinion, de recevoir, de communiquer des informations. En la matière, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>73</sup> est éclairante en ce sens qu'elle consacre l'idée selon laquelle la liberté d'expression doit être fondée sur le pluralisme, dont l'Etat est l'ultime garant. En 1993<sup>74</sup>, la CEDH a considéré que le maintien d'un monopole public de télévision en Autriche constituait une violation de l'article 10 de la Convention et précise que la sortie du monopole public peut s'accompagner de mesures empêchant la constitution de monopoles privés. La recommandation du Conseil de l'Europe du 19 janvier 1999<sup>75</sup> invite les Etats membres de l'Union européenne à introduire dans leurs législations, des parts d'audience maximales ou d'autres dispositifs anti-concentration. Ces différents éléments, bien que peu contraignants, traduisent un consensus politique à l'échelle internationale sur la nécessité de sauvegarder le pluralisme et la diversité culturelle par une réglementation des concentrations des médias<sup>76</sup>. Ce consensus se retrouve au niveau constitutionnel puisque le juge constitutionnel a considéré<sup>77</sup> qu'il incombait au législateur de « *prévenir, par des mécanismes appropriés, le contrôle par un actionnaire dominant d'une part trop importante du paysage audiovisuel* ». Partant, l'article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986 a posé le principe de l'application concurrente du droit commun du contrôle des concentrations économiques et des règles propres au secteur audiovisuel.

## 3. Un marché audiovisuel propice à la concentration des opérateurs économiques

Les caractéristiques du marché audiovisuel laissent présager un fort degré de concentration. Cela vient de l'importance des coûts fixes qui rendent le marché peu accessible aux nouveaux entrants, notamment parce que cela implique que le coût unitaire diminue en fonction du volume de la production, amenant des économies d'échelle très importantes. Donc, seuls les acteurs les plus importants sont susceptibles d'amortir leurs coûts fixes<sup>78</sup>. Cette barrière à l'entrée est renforcée par la rareté des fréquences radioélectriques. De plus, la majorité du financement des acteurs audiovisuels se faisant par les recettes publicitaires, la

---

73 CEDH, 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, requête n° 5493/72

74 CEDH, 24 novembre 1993, *Informationsverein Lentia et autres c/ Autriche*, requête n° 13914/88,

75 Recommandation n° R (99) 1 adoptée le 19 janvier 1999 du Comité des ministres aux Etats membres relative aux mesures visant à promouvoir le pluralisme dans les médias

76 *Rapport au Premier Ministre sur les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, op.cit, p.23.

77 Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

78 *Rapport au Premier Ministre sur les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, op.cit, p.29.

concentration se trouve renforcée car les annonceurs privilégient les acteurs qui leur permettent de toucher le public le plus large possible<sup>79</sup>.

## B) La défense du pluralisme interne

Concernant les règles propres au secteur audiovisuel, il convient d'en comprendre le fonctionnement général (1), les règles relatives aux capitaux français et européens (2), ainsi que les règles relatives aux capitaux étrangers (3).

### 1. Le fonctionnement général

L'article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986 a posé le principe de l'application concurrente du droit commun du contrôle des concentrations économiques et des règles propres au secteur audiovisuel. Le règlement européen de 2004<sup>80</sup> autorise les Etats membres à s'opposer, au nom de la défense du pluralisme, à la réalisation d'opérations licites au regard du règlement européen. Ainsi, l'Autorité de la concurrence est compétente pour connaître des opérations de concentration des médias audiovisuels, mais a l'obligation de recueillir les observations du CSA. Cependant, cela exclut toutes les opérations de concentration relevant du contrôle de la Commission, sous le contrôle de la Cour, selon les seuils établis par le règlement. En outre, les sociétés nationales de programmes et la société ARTE ne relèvent pas du dispositif anti-concentration car leurs missions de service public, inscrites dans leurs cahiers des charges, ainsi que la procédure de nomination de leurs dirigeants, sont aptes à garantir leur pluralisme et leur diversité. Les dispositions relatives à la défense du pluralisme externe ont donc pour objectif de limiter la part maximale du capital qu'une même personne physique ou morale peut détenir dans des sociétés du secteur privé de la communication audiovisuelle, afin d'empêcher une trop forte influence qui pourrait nuire à l'indépendance des sociétés. La méconnaissance de l'une de ces règles entraîne le prononcé d'une amende de 150 000€<sup>81</sup>.

### 2. Les règles relatives aux capitaux français et européens

Concernant la télévision hertzienne, une personne ne peut détenir plus de 49% du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation à un service national de télévision par voie hertzienne, en mode analogique ou numérique, dont l'audience moyenne

---

<sup>79</sup> Ibid, p.30.

<sup>80</sup> Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises

<sup>81</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Article 77 : « Sera puni d'une amende de 150 000 euros quiconque aura contrevenu aux dispositions de l'article 39 ou de l'article 40 »

annuelle dépasse 2,5% de l'audience totale des services de télévision. Le seuil est de 50% pour la télévision par satellite et la télévision par câble ne fait l'objet d'aucune limite. De telles règles ne sont pas applicables pour la radio<sup>82</sup>.

### 3. Les règles relatives aux capitaux étrangers

La part de capital ou des droits de vote d'une société éditrice détenue par des étrangers, autres que communautaires, ne peut excéder 20% dès lors que le service est assuré en langue française<sup>83</sup>.

## C) La défense du pluralisme externe

La défense du pluralisme externe consiste à éviter qu'un acteur prenne une part trop importante du paysage audiovisuel. Ainsi, les dispositions en la matière limitent les participations, en nombre et en parts de capital d'une même personne physique ou morale, dans plusieurs sociétés de programme de radio ou de télévision privées. Les fréquences radioélectriques appartiennent au domaine public de l'Etat et sont une ressource rare. Elles sont accordées aux opérateurs privés dans le cadre d'appel aux candidatures. Le Conseil apprécie, pour chaque zone géographique, l'intérêt de chaque projet pour le public au regard de ses objectifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs et la lutte contre les abus de position dominante ainsi que contre les pratiques anti-concurrentielles. En plus des règles applicables à la télévision (1) et à la radio (2), un dispositif pluri-médias complète cette défense du pluralisme externe (3).

### 1. Les règles applicables à la télévision

L'article 41 de la loi du 30 septembre 1986 instaure des règles de plafonnement du nombre d'autorisations à utiliser les fréquences radioélectriques qu'une personne physique ou morale peut cumuler pour un même support de communication audiovisuelle. Ainsi, concernant les services nationaux de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique, il n'est pas possible d'être détenteur de plus d'une autorisation. Pour la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode numérique, le plafond est de 7 autorisations, à condition que les programmes soient édités par des sociétés distinctes<sup>84</sup>.

---

82 Ibid, Article 39

83 Ibid, Article 40

84 *Rapport au Premier Ministre sur les problèmes de concentration dans le domaine des médias, op.cit, p.38.*

## 2. Les règles applicables à la radio

La loi du 30 septembre 1986 limite la concentration des groupes radiophoniques avec un plafond national, défini selon le nombre d'habitants couverts par leurs différents réseaux de diffusion hertzienne. Le plafond est figé depuis la loi du 1er février 1994 à 150 millions d'habitants pour la couverture cumulée totale des différents réseaux d'un même groupe. La loi du 9 juillet 2004 a créé un second plafond, applicable à l'ensemble des services de radio autorisés par voie hertzienne terrestre, dont l'audience potentielle cumulée terrestre ne doit pas dépasser 20% des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio<sup>85</sup>. Ces règles constituent donc des limites à la croissance des groupes radiophoniques. Cependant, le plafond de 150 millions d'habitants n'est pas indexé sur l'évolution démographique et est donc établi sur la base de la population du recensement de 1990 avec 56,6 millions d'habitants. Or, les calculs de couverture des services de radio sont effectués sur la base des données légales de population en vigueur à la date du calcul, ce qui crée des écarts considérables<sup>86</sup>. De plus, le paysage radiophonique français comporte une forte dimension locale, tant au niveau socio-culturel qu'au niveau économique : or, défini sur une base nationale, le plafond de concentration semble peu adapté pour répondre à ces enjeux locaux. Ainsi, un groupe radiophonique proche du plafond national pourrait se voir refusé l'octroi de nouvelles fréquences dans des zones où il est pas ou peu présent, ce qui réduit la diversité des opérateurs et des programmes pour les habitants de ces zones<sup>87</sup>. La rigidité des règles en la matière peut donc aboutir à des situations à l'opposé de l'objectif recherché, c'est-à-dire la diversité des opérateurs audiovisuels.

## 3. Le dispositif pluri-médias

La défense du pluralisme externe s'accompagne de règles pluri-médias qui touchent aussi la presse écrite. Ces règles sont parmi les plus à même de garantir la pluralisme puisqu'elles établissent le principe des « deux situations sur trois »<sup>88</sup>. Au niveau national, aucune autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique ou numérique ne peut être délivrée à une personne qui se trouverait dans plus de deux situations sur les trois suivantes : être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives à des services de télévision hertzienne ou terrestre pour une population de quatre millions d'habitants, être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives à des services de

---

85 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *La concentration du média radiophonique – Rapport au Parlement*, 2014, p.23.

86 Ibid, p.26.

87 Ibid, p.29.

88 Mbongo Pascal, Piccio Carine et Rasle Michel, *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle*, 2013, p.49.



radio permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint trente millions d'habitants, éditer ou contrôler un ou plusieurs quotidiens d'information politique et générale représentant plus de 20% de la diffusion nationale sur le territoire national de ces publications. Sur le plan régional ou local, sont rejetées les demandes qui mettraient l'opérateur dans plus de deux des trois situations suivantes : éditer un ou plusieurs services de télévision hertzienne reçus dans la zone en question, éditer une ou plusieurs radios dont l'audience potentielle cumulée sur la zone en question dépasse 10% du total des audiences potentielles cumulées, éditer un ou plusieurs quotidiens d'information politique et générale diffusés dans cette zone<sup>89</sup>.

## II- La sauvegarde du pluralisme politique

Eu égard à l'influence des médias audiovisuels sur la formation des opinions et la représentation des différents courants d'opinion socio-culturels, la régulation audiovisuelle intervient afin de garantir une information politique diversifiée aux téléspectateurs et aux auditeurs, qui ne les prive pas de la capacité d'exercer leur liberté d'opinion et de choix en tant qu'électeurs. Les règles applicables en la matière concernent aussi bien la diffusion hors période électorale (A), que la diffusion durant la période électorale (B).

### A) La sauvegarde du pluralisme politique hors période électorale

L'action hors période électorale se concentre sur le décompte du temps de parole des personnalités politiques (1) et la programmation d'émissions d'expression directe sur les chaînes du secteur public de l'audiovisuel (2).

#### 1. L'équilibre des temps de parole des personnalités politiques

L'article 13 de la loi du 30 septembre 1986 dispose que le CSA assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, en particulier pour les émissions d'information politique et générale. Le CSA communique chaque mois aux présidents de chaque Assemblée et aux responsables des différents partis politiques représentés au Parlement, le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux et les bulletins d'information, les magazines et les autres émissions des programmes. Le principe de référence est, en effet, celui selon lequel les chaînes doivent respecter l'équilibre

---

<sup>89</sup> Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, *Rapport au Premier Ministre sur les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, 2005, p.39.

d'intervention entre les membres du Gouvernement, les personnalités de la majorité parlementaire et les personnalités de l'opposition<sup>90</sup>. Cette règle des trois tiers a été modifiée en 2009 suite à la demande du Conseil d'Etat<sup>91</sup> de prendre en compte les interventions du Président de la République au même titre que celles du Gouvernement, en raison du rôle qu'il assume dans la définition des orientations politiques de la Nation, ses interventions ne pouvant être regardées comme étrangères au débat politique national et à « *l'appréciation de l'équilibre à rechercher entre les courants d'opinion politiques* ». Le Conseil a donc modifié sa méthode destinée à assurer le pluralisme politique et ajoute le temps d'intervention du Président de la République au bloc majoritaire, c'est-à-dire les membres du Gouvernement, les représentants de la majorité parlementaire et les collaborateurs du Président. L'opposition parlementaire bénéficie d'au moins la moitié de ce temps cumulé<sup>92</sup>. Cela s'accompagne de la garantie par le Conseil d'un accès équitable à l'antenne des formations politiques non représentées au Parlement. Le respect de ces règles fait l'objet d'un contrôle a posteriori du Conseil, qui contrôle chaque trimestre les journaux et bulletins d'information et chaque semestre les magazines et autres émissions des programmes.

## 2. Les émissions d'expression directe

L'article 55 de la loi du 30 septembre 1986 confie au Conseil la mission d'organiser des émissions d'expression directe des formations politiques représentées par un groupe aux Assemblées et des organisations syndicales et professionnelles représentatives à l'échelle nationale, afin de faire connaître directement à l'opinion leurs propositions et de toucher une audience plus importante que celle du terrain<sup>93</sup>. Chaque bénéficiaire dispose d'émissions d'un format de 5 minutes, dont la diffusion est suspendue pendant la durée des campagnes électorales. Ces émissions sont diffusées par le secteur public de l'audiovisuel.

### B) La sauvegarde du pluralisme politique en période électorale

Le Conseil a pour mission d'assurer le pluralisme politique au sein des médias audiovisuels de façon à ce que les téléspectateurs et auditeurs, qui sont également électeurs, puissent former leurs opinions de manière libre et éclairée. Cette mission est d'autant plus

---

90 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Le-pluralisme-hors-periode-electorale>

91 Conseil d'Etat, Assemblée, 8 avril 2009, *Hollande et Malthus*, requête n° 311136, publié au recueil Lebon, p.140.

92 Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision

93 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Radio/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Les-emissions-d-expression-directe>

essentielle en période électorale où il s'agit de ne pas favoriser un candidat à l'élection en question, et appelle donc des règles particulières. Les règles applicables en la matière sont issues de la délibération du Conseil du 4 janvier 2011<sup>94</sup>, qui définit des règles encadrant l'accès des candidats à l'antenne des médias (1), une période de réserve (2), ainsi que des règles concernant les campagnes officielles audiovisuelles (3).

#### 1. Les règles encadrant l'accès des candidats à l'antenne

Fixé par le Conseil, le principe d'équité constitue le principe structurant l'exposition médiatique des personnalités politiques en période électorale. Ce principe implique que les services de télévision et de radio allouent aux candidats officiels, à leurs partis politiques ainsi qu'à leurs soutiens, des temps de parole ou d'antenne en prenant en compte leur représentativité et leur implication effective dans la campagne<sup>95</sup>. Le temps de parole correspond à toutes les interventions d'un candidat ou de ses soutiens, alors que le temps d'antenne recouvre également les éléments éditoriaux consacrés à un candidat ou ses soutiens. La représentativité des candidats s'analyse en prenant en compte les résultats du candidat ou de la formation politique aux dernières élections. L'implication effective dans la campagne s'analyse en prenant en compte l'organisation de réunions publiques, la participation à des débats et toute action qui a pour but de faire connaître le programme du candidat au public. Le Conseil relève néanmoins la difficulté d'appréciation du principe d'équité en raison du nombre élevé de formations politiques et de candidats. En outre, ce principe d'équité s'applique au cours des six semaines qui précèdent le jour du scrutin, ce qui amène, dans la pratique, la présence à l'antenne de certains candidats ou formations politiques uniquement en début de période, et d'autres uniquement en fin de période<sup>96</sup>. La question se pose également de savoir si les sites Internet des services de télévision et de radio doivent être pris en compte en termes de respect du principe d'équité par le programme linéaire<sup>97</sup>.

Le principe d'égalité ne s'applique que durant la campagne présidentielle. Ce principe est la reprise du décret du 8 mars 2001<sup>98</sup> qui prévoit une égalité entre les candidats dès le début de la campagne officielle, c'est-à-dire une stricte égalité des temps de parole et

---

94 Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision

95 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Le-pluralisme-en-periode-electorale>

96 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *La régulation des médias audiovisuels lors des trois campagnes électorales du premier semestre 2014 – Eléments de propositions soumis à la concertation*, 2014, p.11.

97 Ibid, p.12.

98 Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

d'antenne des différents candidats et de leurs soutiens. Ce principe d'égalité fait l'objet d'un contrôle très strict par le Conseil.

La délibération du Conseil définit également des règles éditoriales de traitement de la campagne. Ainsi, le traitement éditorial de la campagne et l'utilisation d'extraits de déclaration des candidats doivent se faire en respectant la mesure et l'honnêteté de l'information. Les principales chaînes nationales hertziennes doivent permettre l'accessibilité des programmes d'actualité électorale diffusés aux heures de forte audience aux personnes sourdes ou malentendantes, notamment par des techniques de sous-titrage ou par l'utilisation de la langue des signes.

## 2. La période de réserve

Plusieurs limites à la liberté de communication en période électorale s'appliquent pendant la période de réserve, telle que définie par le code électoral et la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion. La logique est de permettre aux électeurs d'effectuer librement leur choix<sup>99</sup>. L'article L. 49 du code électoral interdit la diffusion de tout message à caractère de propagande électorale sur les médias audiovisuels la veille et le jour du scrutin. L'article L. 52-2 dispose qu'aucun résultat, partiel ou définitif, ne peut être communiqué avant la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole. Lors de l'élection présidentielle de 2012, France 2 et RMC ont ainsi été mises en demeure pour avoir donné la parole à des candidats le jour du scrutin<sup>100</sup>. La presse écrite et les médias de l'Internet ne sont pas soumis à une telle obligation, ce qui limite la liberté d'exercice du regard critique des journalistes du secteur audiovisuel. Le Conseil souhaite une modification de la législation afin d'introduire plus de souplesse pour les acteurs de l'audiovisuel<sup>101</sup>.

## 3. Les campagnes officielles audiovisuelles

L'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 charge le Conseil d'organiser les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales. Ces campagnes officielles audiovisuelles sont diffusées sur le secteur public de l'audiovisuel et le coût est supporté par le budget de l'Etat, ce qui pose la question de la maîtrise des coûts avec le choix du législateur d'imposer des campagnes officielles audiovisuelles pour des élections locales<sup>102</sup>.

---

99 Ibid, p.7.

100 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport sur l'élection présidentielle de 2012 – Bilan et propositions*, 2012, p.29.

101 *La régulation des médias audiovisuels lors des trois campagnes électorales du premier semestre 2014 – Eléments de propositions soumis à la concertation*, op.cit, p.8.

102 Ibid, p.15.

### **Section III : Le modèle français de soutien à la création audiovisuelle**

La défense et la promotion de la culture française est l'une des pierres angulaires de la régulation de l'audiovisuel français. Dès la libéralisation des marchés audiovisuels, les gouvernements successifs ont considéré que les produits culturels et médiatiques ne sont pas des marchandises comme les autres car ils véhiculent une partie de l'identité nationale<sup>103</sup>. La régulation audiovisuelle française s'est donc singularisée par la défense d'une exception culturelle aux principes de libre circulation des marchandises devant permettre à chaque pays de soutenir et de protéger le développement de ses productions culturelles audiovisuelles. La notion d'exception culturelle fait donc référence à une conception française de la création culturelle, singularisant la régulation audiovisuelle française (I). Cela se traduit par des règles de soutien financier à la production audiovisuelle (II), ainsi que par des règles de soutien réglementaire et institutionnel (III).

#### I- De l'exception française à l'exception culturelle

L'exception française provient d'une volonté politique de considérer que la production culturelle audiovisuelle n'est pas un bien marchand comme les autres et doit donc faire l'objet d'une protection, notamment face à l'américanisation des contenus (A). La France a fait valoir sa position sur la scène européenne, permettant ainsi de consacrer la notion d'exception culturelle dans le cadre des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce et du marché intérieur européen (B).

#### A) La volonté politique de défendre l'identité culturelle française

La volonté politique de défense de l'identité culturelle française trouve son origine à la fois dans le rôle fondamental donné aux médias dans la formation des identités culturelles (1), ainsi que dans la nécessité de protéger ces médias de l'hégémonie culturelle américaine (2). Elle se traduit dans l'instauration d'un système original de défense de la production audiovisuelle (3).

---

<sup>103</sup> *La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance. Rapport d'enquête, op.cit, p.253.*

### 1. Le rôle fondamental des médias dans la formation des identités culturelles

Les médias audiovisuels sont l'un des principaux moyens pour véhiculer la culture et jouent ainsi un rôle fondamental dans la formation des identités culturelles. La France a donc toujours accordé une importance particulière aux médias audiovisuels dans le but de faire circuler les productions culturelles et de promouvoir les artistes locaux<sup>104</sup>. Dans cette perspective, la production culturelle de l'audiovisuel est inassimilable à une simple production marchande et fait exception à la logique du marché. Cette importance donnée à l'identité française et au rôle de la production culturelle audiovisuelle en la matière est donc la justification de politiques publiques nationales qui s'opposent au principe de libéralisation internationale des services audiovisuels<sup>105</sup>.

### 2. La réaction face à l'hégémonie culturelle américaine

La volonté politique de défendre l'identité culturelle française est alimentée par une présence de plus en plus prédominante des productions audiovisuelles américaines dans les médias français. Au début des années 1980, la télévision publique de l'époque était de plus en plus dépendante des séries américaines et donc des valeurs que celles-ci véhiculaient. La privatisation des chaînes nationales a entraîné une demande accrue de contenus audiovisuels, favorisant ainsi l'introduction massive de programmes américains sur ces chaînes. Cela s'explique notamment par le fait que le coût d'acquisition de ces programmes était relativement faible, notamment en raison du nombre de diffusions concédées. Concernant la radio, le constat est similaire puisque les radios destinées au jeune public diffusent majoritairement des musiques issues de l'industrie musicale anglo-saxonne<sup>106</sup>. Cette hégémonie culturelle américaine entre en conflit direct avec la conception française de la production culturelle audiovisuelle comme devant défendre l'identité culturelle française. L'ensemble de ces éléments explique donc le consensus français autour de la nécessité de défendre la production culturelle audiovisuelle face à « *l'invasion des produits venus d'ailleurs* »<sup>107</sup>.

### 3. L'instauration d'un système original de défense de la production audiovisuelle

Face au constat que les logiques du marché favorisent les seuls produits américains, formatés par un certain marketing, et consciente du rôle fondamental des médias dans la formation des identités culturelles, la France a mis en place un système original de défense de

---

104 *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle, op.cit*, p.111.

105 Regourd Serge, *L'exception culturelle*, Collection « Que sais-je ? », Presses Universitaires Françaises, 2004, p.21.

106 *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle, op.cit*, p.111.

107 Discours de François Mitterrand devant le Parlement européen, Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE), n° 3-382, 25 octobre 1989, p.161.

la production audiovisuelle et des artistes francophones. L'objectif est de susciter la création d'entreprises de production privées nouvelles et indépendantes des chaînes, ainsi que de favoriser la présence d'oeuvres audiovisuelles françaises sur les médias audiovisuels. Ainsi, la loi du 30 septembre 1986 et celle du 1<sup>er</sup> février 1994<sup>108</sup> instaurent des quotas de diffusion d'oeuvres d'expression originale française et d'oeuvres européennes, à la télévision et à la radio, et créent un mécanisme original de soutien financier à la production audiovisuelle.

## B) L'affirmation de l'exception culturelle face aux principes du libre-échange

Le système de défense de la production audiovisuelle est instauré en France depuis 1986 et défendu par la France auprès des institutions européennes comme une mesure nécessaire à la préservation de la diversité culturelle et comme une entrave légitime à la libre circulation des services (1). L'exception culturelle sera défendue par l'Union européenne contre la volonté des Etats-Unis d'étendre les principes du libre-échange de l'OMC aux services audiovisuels (2).

### 1. Le reprise européenne du principe d'exception culturelle

A l'initiative de la France, la démarche de l'exception culturelle a été relayée au niveau européen. Cela a eu pour effet de mettre à jour des divergences entre les Etats membres quant au statut de l'audiovisuel au sein du marché intérieur. Des pays comme le Royaume-Uni ont combattu l'adoption de dispositifs protectionnistes tels les quotas de diffusion. Cependant, la directive « Télévisions sans frontières » du 3 octobre 1989<sup>109</sup> a instauré un régime de quotas de diffusion d'oeuvres européennes à la télévision. Elle est aujourd'hui remplacée par la directive « Services de médias audiovisuels » du 10 mars 2010<sup>110</sup> dont l'article 16 prévoit que *« les Etats membres veillent chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion »*. Le système de quotas mis en place est bien moins contraignant que le système français mais consacre la logique française de la défense de la diversité culturelle contre les principes du libre-échange et de la libre-circulation

---

108 Loi n° 94-88 du 1er février 1994 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

109 Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle

110 Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels

des programmes audiovisuels au sein du marché intérieur. La directive consacre également, au niveau européen, certains éléments traditionnels de la régulation audiovisuelle comme la protection des mineurs, la limitation des communications commerciales ou l'interdiction de l'incitation à la haine.

## 2. L'affirmation de l'exception culturelle durant les négociations au sein de l'OMC

En 1986, s'engagent les négociations internationales de « l'Uruguay Round » dont le but est d'étendre les principes du libre-échange de l'OMC (ex-GATT) aux services et d'autres domaines périphériques comme les droits de propriété intellectuelle. Or, les œuvres audiovisuelles appartiennent à la catégorie juridique des services, comme l'avait jugé la Cour de Justice des Communautés Européennes selon une jurisprudence constante<sup>111</sup>. Les Etats-Unis réclament l'inclusion de l'audiovisuel dans les négociations puisque, pour eux, l'audiovisuel relève de l'industrie du divertissement et donc d'une logique commerciale. Cependant, la libéralisation du secteur de l'audiovisuel, empêchant la discrimination entre services audiovisuels nationaux et étrangers, déstabiliserait le système français et européen de régulation de quotas de diffusion d'œuvres européennes et françaises et d'aides aux productions nationales<sup>112</sup>. Les représentants du gouvernement français avaient fait valoir qu'ils ne signeraient pas l'accord si l'exception culturelle n'était pas retenue. L'action de la France a poussé la Commission, qui représente les Etats membres dans les négociations en vertu du partage de compétence instauré par le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, à défendre l'exception culturelle, ce qui a permis le maintien des règles existantes. L'opposition entre la position européenne et notamment française, et la position américaine, quant à la production audiovisuelle, a ressurgi lors des négociations récentes du TTIP.

## 3. La diffusion de l'exception culturelle

Le système de quotas de diffusion et d'aides à la production audiovisuelle n'est plus le propre de la France ou de l'Union européenne. En effet, de nombreux pays ont adopté de telles règles d'exception culturelle, devenues nécessaires à la préservation de la diversité culturelle. Ainsi, au Nigéria, les radios ont l'obligation de diffuser de la musique locale à hauteur de 80% de leurs temps d'antenne<sup>113</sup>.

---

111 CJCE, 30 avril 1974, Giuseppe Sacchi, C-155/73, Rec. 1974-00409, point 6 : « *Attendu qu'en l'absence de dispositions expresses contraires du traité un message télévisé doit être considéré, en raison de sa nature, comme une prestation de services* »

112 *L'exception culturelle, op.cit*, p.17

113 *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle, op.cit*, p.113.



## II- Le soutien financier à la production audiovisuelle

Le premier volet de l'exception culturelle française consiste à apporter un soutien financier à la production audiovisuelle française afin de susciter la création d'entreprises de production privées nouvelles et indépendantes des chaînes et de développer la création audiovisuelle. Partant, il convient d'en étudier la logique (A), les mécanismes et les résultats (B).

### A) La logique sous-jacente au soutien financier à la production audiovisuelle

La finalité de l'aide financière à la production audiovisuelle est fondamentalement culturelle et non pas purement économique (1), ce qui rend cette aide compatible avec le droit européen des aides d'Etat (2).

#### 1. La finalité culturelle du soutien financier à la production audiovisuelle

La finalité du soutien financier à la production audiovisuelle n'est pas l'aide directe aux entreprises audiovisuelles ou l'aide à l'industrie audiovisuelle, mais la création d'un certain type de programmes audiovisuels. Ainsi, le soutien financier vise à favoriser la production de programmes de stock par rapport aux programmes de flux, c'est-à-dire les programmes rediffusables et commercialisables, qui ont donc une valeur patrimoniale<sup>114</sup>. La valeur patrimoniale des programmes est ce qui fonde la finalité culturelle du soutien financier. L'article 27-3 de la loi du 30 septembre 1986 fait référence à différentes œuvres patrimoniales parmi lesquelles les œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, de vidéo-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants.

#### 2. Le compatibilité du soutien financier avec le droit européen des aides d'Etat

La finalité culturelle du soutien financier est le principal critère du point de vue de la compatibilité avec le droit de l'Union européenne. L'article 107 TFUE autorise « *les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». Les aides purement économiques sont exclues, ainsi que les aides qui représentent une entrave trop importante à la libre concurrence au sein du marché intérieur. En la matière, dans sa communication du 26 septembre 2001<sup>115</sup>, la Commission a défini les 4

---

114 Schwarz Antoine, *La production audiovisuelle française et son financement*, Rapport établi à la demande du ministre de la culture et de la communication, 2003, p.35.

115 Communication COM(2004) 171 final du 26 septembre 2001 au Conseil, au Parlement européen, au Comité

conditions de la compatibilité des aides à la production audiovisuelle avec le droit européen des aides : l'aide doit être destinée à un produit culturel, doit être limitée à 50% du budget de la production, la territorialisation des dépenses est limitée à 80% et les aides directes à l'industrie audiovisuelle sont interdites.

## B) Les mécanismes et les résultats du soutien financier à la production audiovisuelle

L'objectif des régimes de contribution à la production audiovisuelle est de renforcer le financement des œuvres et de développer un tissu diversifié de sociétés de production indépendantes. Ces régimes comportent des obligations globales et patrimoniales (1). Les éditeurs de services audiovisuels sont également soumis à une contribution à la production cinématographique (2). Cependant, le résultat de ces soutiens financiers reste mitigé (3).

### 1. La contribution à la production audiovisuelle<sup>116</sup>

Le décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010<sup>117</sup> régit la contribution à la production audiovisuelle de tous les services diffusés par voie hertzienne terrestre, le décret n° 2010-416 du 27 avril 2010<sup>118</sup> régit celle des éditeurs de services non hertziens et le décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010<sup>119</sup> régit celle des services de médias audiovisuels à la demande : ils instaurent une obligation globale de contribution au développement de la production d'œuvres audiovisuelles, ainsi qu'une obligation patrimoniale de contribution au développement de la production d'œuvres audiovisuelles patrimoniales. Seuls les éditeurs qui consacrent plus de 20% de leur temps annuel de diffusion à des œuvres audiovisuelles sont concernés. Ainsi, les chaînes doivent allouer une proportion minimale de leur chiffre d'affaires de l'exercice précédent à la production d'œuvres audiovisuelles françaises ou européennes, dont la majorité sont des œuvres patrimoniales<sup>120</sup>. Afin de développer un secteur économique de sociétés de production indépendantes des éditeurs de services audiovisuels, les décrets prévoient toujours des sous-quotas de production indépendante, variant entre les deux

---

économique et social européen et au Comité des régions sur le suivi de la communication de la Commission sur certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, publiée au JO C 43 du 16 février 2002

116 Annexe I

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

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

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

120 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle*, 2013, p.12.

tiers et l'intégralité de la contribution, selon les éditeurs de services. Une production est indépendante au sens des décrets si l'éditeur ne détient pas, directement ou indirectement, de parts de producteur et ne prend pas part à la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'oeuvre, et si l'éditeur ne détient pas plus de 15% du capital social ou des droits de vote de l'entreprise de production<sup>121</sup>. En outre, les chaînes acquittent une taxe de 5,5% sur leurs ressources au profit du Compte de Soutien à l'Industrie des Programmes, qui est un mécanisme de redistribution des ressources collectées entre les chaînes et les producteurs d'oeuvres. Le produit de la taxe est partagé entre la production d'oeuvres audiovisuelles et cinématographiques<sup>122</sup>.

## 2. La contribution à la production cinématographique

La logique française de promotion de l'identité culturelle et de la création culturelle françaises conduit à utiliser cette contribution des services audiovisuels à la production d'oeuvres pour financer le cinéma. Seuls les services qui diffusent plus de 52 œuvres cinématographiques différentes par an sont assujettis à cette contribution. Ces services doivent consacrer au moins 3,2% de leur chiffre d'affaires net de l'exercice précédent à la production d'oeuvres cinématographiques européennes, dont 2,5% de ce chiffre d'affaires doit concerner des films d'expression originale française<sup>123</sup>. Au moins trois quarts de ces dépenses doivent être consacrées à la production indépendante.

## 3. Le résultat mitigé de ce mécanisme de soutien à la production audiovisuelle

Ce système d'aide à la production audiovisuelle s'inscrit dans le cadre d'un secteur audiovisuel marqué par des chaînes avec de faibles ressources. Cela tient notamment au sous-développement du marché publicitaire français en raison de la concurrence accrue entre les chaînes pour attirer les annonceurs, ce qui maintient les tarifs à un bas niveau. En outre, de manière unique en Europe, les chaînes françaises se voient interdites d'accepter les messages publicitaires de certains secteurs économiques comme la presse, le cinéma, ou l'édition. La France est également le pays européen où les coûts de production sont les plus élevés, en raison notamment du niveau des charges sociales et de la durée hebdomadaire du travail, accentuant la pression en faveur de la délocalisation des tournages<sup>124</sup>. Cela explique que les obligations de production se portent sur des genres moins onéreux comme le documentaire ou l'animation, quand la fiction française reste sous-développée alors qu'elle représente un enjeu

---

121 Ibid, p.14.

122 *La production audiovisuelle française et son financement*, op.cit, p.36.

123 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/La-production-des-oeuvres/La-contribution-a-la-production-cinematographique/Le-regime-applicable-aux-services-de-television-autres-que-de-cinema>

124 *La production audiovisuelle française et son financement*, op.cit, p.16.

culturel essentiel en matière de création. Les commandes de production d'oeuvres audiovisuelles sont largement dominées par TF1, ce qui déséquilibre le rapport de force avec les producteurs. Le marché de la production étant morcelé entre de nombreux producteurs, souvent dépendants économiquement vis-à-vis des éditeurs, cela explique le sous-financement de la profession ainsi que l'incapacité de la production française à répondre à la demande mondiale de séries télévisées avec de nombreux épisodes diffusés tous les ans. Ces éléments ne correspondent pas à l'idée de l'exception culturelle et ont des effets économiques négatifs en termes d'emplois créés sur le territoire français. C'est un véritable paradoxe pour un pays qui s'est placé comme chef de file du combat mondial pour la défense des identités culturelles nationales face à la domination de la production américaine<sup>125</sup>.

### III- Le soutien réglementaire et institutionnel à la production audiovisuelle

Face aux difficultés rencontrées par le soutien financier à la production audiovisuelle, les producteurs se sont groupés afin d'équilibrer le rapport de force entre eux et les chaînes de télévision et ont obtenu l'instauration d'une réglementation de quotas de diffusion d'oeuvres audiovisuelles françaises et européennes, leur garantissant ainsi un minimum de chiffre d'affaires (A). Ce soutien réglementaire à la production audiovisuelle est complété par un soutien institutionnel, c'est-à-dire que le secteur public de l'audiovisuel se voit confier des objectifs ambitieux en termes de création et de production audiovisuelle (B).

#### A) Les quotas de diffusion des œuvres audiovisuelles françaises et européennes

Afin de soutenir l'industrie nationale et européenne de programmes audiovisuels et de garantir l'identité culturelle des œuvres auprès du public, la loi du 30 septembre 1986 prévoit un mécanisme de quotas de diffusion des œuvres audiovisuelles françaises et européennes (1). Cette règle s'applique également à la radio concernant la diffusion de chansons d'expression française (2).

##### 1. Les règles applicables aux chaînes de télévision

Les règles applicables en la matière sont fixées par le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990<sup>126</sup>. L'obligation de diffusion est double, avec un quota applicable pour les œuvres

---

<sup>125</sup> Ibid, p.13.

<sup>126</sup> Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les

européennes et un quota applicable pour les œuvres d'expression originale française. Concernant les chaînes hertziennes, l'article 13 du décret n° 90-66 prévoit qu'elles doivent consacrer, sur le total du temps annuellement consacré à la diffusion d'œuvres audiovisuelles, au moins 60% à la diffusion d'œuvres européennes, dont au moins 40% à la diffusion d'œuvres d'expression originale française. Ces obligations sont également à respecter aux heures de grande écoute, c'est-à-dire entre 18 heures et 23 heures tous les jours, sauf le mercredi où ces heures se situent entre 14 heures et 18 heures. Pour les chaînes hertziennes dites de cinéma, Canal + et TPS Star, les obligations sont les mêmes, à l'exception des heures de grande écoute qui ne sont que celles entre 20h30 et 22h30. En outre, les chaînes non-hertziennes connaissent des obligations similaires. La législation française sur les quotas est complétée par l'obligation de diffuser, en soirée, 120 heures d'œuvres européennes inédites par an. Le principe de quotas de diffusion pour défendre l'identité culturelle a été repris, à l'initiative de la France, par la directive « Télévision sans frontières » de 1989<sup>127</sup>, dont l'article 4 prescrit la diffusion majoritaire d'œuvres européennes « *chaque fois que cela est réalisable* ». Les obligations françaises vont donc au-delà de l'objectif de la directive et font de la France, le pays le plus exigeant en termes de quotas de diffusion<sup>128</sup>. Ainsi, le Royaume-Uni se contente de reprendre les dispositions de la directive et ne connaît pas d'obligations spécifiques pour les œuvres nationales. Cela montre donc clairement l'enjeu essentiel que revêt la défense de l'identité culturelle pour la France et l'intensité de la régulation audiovisuelle en ce domaine.

## 2. Les règles applicables aux chaînes de radio

L'article 28-2 de la loi du 30 septembre 1986 impose aux stations de radio privées de diffuser, aux heures de grande écoute, un minimum de 40% de chansons d'expression française, dont au moins la moitié doit provenir de nouveaux talents ou de nouvelles productions.

### B) Le rôle spécifique du secteur public de l'audiovisuel

Le secteur public de l'audiovisuel a une mission particulière de soutien à la création audiovisuelle (1), même si l'efficacité de ce soutien peut être nuancée (2).

---

éditeurs de services de télévision

127 Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle

128 *La production audiovisuelle française et son financement, op.cit.*, .39.

## 1. La mission de promotion de la diversité culturelle de France Télévisions

La spécificité de fonctionnement et de financement de France Télévisions tient notamment à ses obligations renforcées en termes de création audiovisuelle. Le contrat d'objectifs et de moyens de France 2 et France 3, pour la période 2001-2005<sup>129</sup>, impose des objectifs de production plus ambitieux que ceux des autres chaînes en disposant que « *la télévision publique soutiendra plus que jamais la création audiovisuelle en augmentant ses investissements en 2002 et 2003* ». La chaîne publique Arte, parce qu'elle est définie par un traité international, échappe aux obligations réglementaires mais répond, même en l'absence de textes, à la mission culturelle du secteur public<sup>130</sup>. Au-delà des obligations chiffrées, le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions traduit une ambition culturelle plus qualitative que quantitative. Ainsi, au sein de chaque genre de programmes, les chaînes publiques contribuent à la diversité. Concernant le documentaire, le secteur public est presque le seul à diffuser des documentaires de création, quand les chaînes privées insèrent les documentaires dans les magazines d'information. Pour ce qu'il en est de la fiction, les chaînes publiques commandent tous les types de fictions, qu'il s'agisse de séries, de mini-séries, de feuilletons ou de téléfilms unitaires, quasiment abandonnés par les chaînes privées<sup>131</sup>.

## 2. Les limites du soutien institutionnel à la création audiovisuelle

Le secteur public fait travailler plus de producteurs audiovisuels que le secteur privé, pour un chiffre d'affaires à peine supérieur, en raison de ses faibles moyens. Cela explique le malaise d'une majeure partie de secteur de la production audiovisuelle qui doit se partager une faible masse financière. Les chaînes privées rémunèrent mieux les producteurs auprès desquels elles passent commande, mais la marge d'initiative artistique des producteurs est bien plus limitée<sup>132</sup>. Partant, si le secteur public ne parvient pas à mieux remplir la mission de diversité culturelle que les chaînes privées, comment justifier la spécificité de son statut et de son fonctionnement, et surtout son financement par le budget public ? En Europe, un vif débat est à l'oeuvre sur la légitimité du financement du secteur public de l'audiovisuel.

---

129 France Télévisions, Contrat d'objectifs et de moyens (2001-2005), p.2.

En ligne, disponible à l'adresse:

<http://www.culturecommunication.gouv.fr/content/download/28775/238331/version/1/file/comftv-2.pdf>

130 *La production audiovisuelle française et son financement*, op.cit, p.41.

131 Ibid, p.42.

132 Ibid, p.42.

L'analyse des objectifs d'intérêt général justifiant certaines limites à la liberté de communication audiovisuelle permet d'entrevoir les objectifs de la régulation de ce secteur. En effet, l'action du CSA vise à garantir le bon fonctionnement de la liberté de communication audiovisuelle, dans les conditions définies par la loi du 30 septembre 1986, avec l'idée qu'une liberté de communication audiovisuelle totale pourrait porter atteinte à d'autres libertés ou principes juridiquement protégés. Eu égard à l'influence des médias, une régulation du secteur audiovisuel s'impose afin de maintenir l'équilibre entre ces différents principes et libertés. La régulation audiovisuelle française se singularise par son intensité : les règles applicables en la matière sont partagées par d'autres pays mais s'avèrent souvent bien plus contraignantes en France. L'exception culturelle est une invention française et s'est imposée au sein de l'Union européenne et de l'OMC, même si les règles françaises sont bien plus développées que les règles européennes. D'autres pays ont fait le choix d'une régulation audiovisuelle minimale, considérant qu'il s'agit d'un secteur économique stratégique devant obéir, autant que possible, aux lois du marché. Aux Etats-Unis, la régulation du secteur est essentiellement l'affaire du pouvoir judiciaire, qui applique les règles du droit commun de la concurrence. Le Royaume-Uni connaît une régulation audiovisuelle faite de pragmatisme, c'est-à-dire basée essentiellement sur des accords entre l'Office of Communications (Ofcom), le ministre chargé des médias et les professionnels. La régulation audiovisuelle à la française semble cependant en proie à des difficultés dans un contexte actuel marqué par une concurrence accrue entre les opérateurs audiovisuels, une internationalisation de la production audiovisuelle et une convergence numérique, qui rend la frontière entre le secteur audiovisuel et le secteur des télécommunications poreuse. Ces évolutions appellent à de nouvelles règles de régulation puisque de nouveaux services audiovisuels apparaissent, comme les services à la demande. Surtout, ces évolutions remettent en cause certaines règles traditionnelles de la régulation et incitent à la libéralisation du marché audiovisuel en se basant sur le droit commun de la concurrence, afin qu'un marché efficace puisse rapidement se mettre en place pour faire face à ces défis nouveaux et potentiellement sources de croissance économique. L'enjeu actuel est donc l'adoption de nouvelles formes de régulation pour s'adapter au nouveau marché audiovisuel et aux nouvelles réalités technologiques. Partant, il est opportun de s'intéresser à la tension que ces évolutions suscitent au sein des objectifs traditionnels de la régulation audiovisuelle française. Il convient d'étudier en quoi et vers quoi ces objectifs s'adaptent, en quoi ils se défendent. La question centrale est ici de savoir si ces objectifs peuvent résister aux pressions internationales à la libéralisation du secteur audiovisuel.

## CHAPITRE 2 :

### **LES OBJECTIFS ECONOMIQUES, NOUVEAU PARADIGME DE LA REGULATION AUDIOVISUELLE**

Les objectifs de la régulation des médias audiovisuels peuvent être économiques, politiques, sociaux ou culturels, même si, dans la pratique, les différents régulateurs de l'audiovisuel combinent ces objectifs. Ce qui est intéressant est alors l'équilibre subtil recherché et mis en œuvre par ces régulateurs. L'équilibre peut être plus politique et privilégier la liberté d'information ou d'expression, mais aussi social avec la défense de l'identité culturelle ou de la cohésion sociale, et économique, basé sur le droit de la concurrence en vue de favoriser l'innovation, la consommation et le développement du secteur<sup>133</sup>. Partant, l'équilibre français se singularise par son approche résolument interventionniste, visant à influencer la structure des médias et leurs résultats, et s'opposant ainsi à une approche plus libérale qui réagit aux défauts du marché et qui met l'accent sur le développement économique du secteur. Cependant, un consensus européen et international autour de l'approche libérale et économique de la régulation audiovisuelle s'est développé, remettant ainsi en cause de nombreuses règles de la régulation française. Cela s'explique par la mutation technologique et économique des médias audiovisuels (Section I). Ces évolutions induisent une crise de légitimité et d'efficacité des objectifs culturels, sociaux et politiques de la régulation audiovisuelle (Section II). Ces évolutions se traduisent alors par un changement de paradigme dans les objectifs de la régulation audiovisuelle, favorisant une régulation purement économique du secteur (Section III).

#### **Section I : La régulation audiovisuelle mise à l'épreuve par l'évolution technologique**

Si la liberté de communication est un principe à valeur constitutionnelle, la communication audiovisuelle a toujours fait l'objet d'un encadrement particulier en raison de l'influence considérable de ce moyen de communication sur une large audience passive et en raison de l'utilisation, à titre gratuit, d'un bien public rare que sont les fréquences. Cependant, ce régime juridique est affecté par certaines évolutions technologiques qui permettent le développement rapide de contenus audiovisuels diffusés par Internet, comme les plateformes

---

<sup>133</sup> Van Cuilenburg Jan et McQuail Denis, « Media Policy Paradigm Shifts : Towards a New Communications Policy Paradigm » in *European Journal of Communication*, n° 18, 2003, p.181-207



de vidéos à la demande ou l'émergence de sites de partage de contenus multimédias (I). Le droit de l'Union et national ont donc tiré les premières conséquences en créant de nouvelles catégories juridiques de services de médias audiovisuels non linéaires comme les Services de Médias Audiovisuels à la Demande (II).

### I- La convergence numérique comme extension du champ de l'audiovisuel

La convergence numérique fait référence à l'évolution des techniques et notamment au fait que, grâce à la numérisation des contenus audiovisuels, ces-derniers circulent sur les mêmes réseaux et sur les mêmes appareils, alors que plusieurs appareils et réseaux étaient autrefois nécessaires. Ainsi, alors qu'auparavant il était indispensable de disposer d'un poste de télévision raccordé au réseau hertzien, au réseau satellite ou au câble, aujourd'hui, il est possible de regarder la télévision sur un ordinateur raccordé au réseau Internet, qui alimente également la connexion Internet et les communications téléphoniques. Ce phénomène favorise donc l'apparition de nouveaux usages et de nouveaux équipements, et donc de nouveaux marchés pour les opérateurs économiques (A). Cependant, il amène une remise en cause de la régulation audiovisuelle traditionnelle et crée des incitations pour une régulation plus libérale, plus économique (B).

#### A) L'apparition de nouveaux marchés entre l'audiovisuel et les télécommunications

La convergence numérique rapproche le secteur de l'audiovisuel et des télécommunications (1) et amène l'apparition de nouveaux services audiovisuels à la frontière de ces deux secteurs (2). De manière générale, la convergence numérique a bouleversé les habitudes de consommation des contenus audiovisuels (3).

##### 1. Le principe de la convergence numérique

Sur le plan technique, une évolution fait converger l'informatique, les télécommunications et l'audiovisuel : il s'agit du numérique. En effet, une même technologie, le numérique, peut être utilisée pour des usages multiples, qu'il s'agisse de la télévision, du téléphone ou des ordinateurs. Un même signal peut être émis à partir de plates-formes différentes. La numérisation du signal tend donc à multiplier, grâce aux techniques de compression, le nombre de canaux disponibles mais permet aussi d'abolir la frontière entre le secteur de l'audiovisuel et des télécommunications.

## 2. L'apparition de nouveaux services audiovisuels

La convergence numérique a ainsi profondément changé le secteur audiovisuel en créant la télévision connectée, c'est-à-dire une télévision connectée à Internet et qui fournit ainsi de nouveaux services découlant de cette connexion. Cela change fondamentalement le rôle du poste de télévision qui n'est plus un simple récepteur, mais également un émetteur<sup>134</sup>. Ces nouveaux services que propose la télévision connectée sont divers. Tout d'abord, la télévision connectée par la navigation sur Internet, dans des conditions comparables à la navigation sur un ordinateur. Ensuite, elle permet le visionnage de contenus vidéos à partir de plateformes de partage de vidéos à l'image de YouTube. Enfin, elle permet le visionnage de contenus vidéos qui appartiennent à des services à la demande. Cette convergence numérique a donc pour conséquence le développement de nouveaux services audiovisuels, le plus souvent interactifs. De manière symétrique, de nombreux contenus audiovisuels peuvent désormais être visualisés en ligne, à partir de différents appareils dont l'ordinateur, la tablette ou le téléphone mobile<sup>135</sup>. La radio connaît la même évolution avec notamment le développement des radios en ligne ou de la possibilité de suivre la radio grâce à Internet et à partir de différents appareils.

## 3. L'élargissement des possibilités de consommation de contenus audiovisuels

Avec l'essor d'Internet, la télévision et la radio ne sont plus les seuls médias à diffuser des contenus audiovisuels, comme le montrent les sites de partage de vidéos. Il y a un élargissement des possibilités de consommation, de stockage et d'échange de contenus audiovisuels au moyen de la télévision connectée à Internet, du streaming, des smartphones, des tablettes... Les téléviseurs connectés à Internet représentaient 15% des ventes de téléviseurs LCD en France en juin 2010 et facilitent le visionnage de contenus audiovisuels provenant d'Internet sur l'écran de télévision<sup>136</sup>. En outre, des programmes audiovisuels linéaires sont aussi proposés en retransmission simultanée sur Internet. Ces différents éléments bouleversent les schémas traditionnels du producteur qui produit, du consommateur qui consomme ou du poste de télévision par foyer. Le secteur audiovisuel est entré dans l'ère de l'hyperchoix avec une multiplication des écrans, des contenus vidéos... Cela ne signifie pas que les consommateurs se détournent de la diffusion linéaire sur l'écran de télévision, mais ils

---

134 Donnat Olivier, *Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique*, La Découverte, 2009

135 Ibid

136 Hubac Sylvie, *Rapport au CNC de la mission sur le développement des services de vidéo à la demande et leur impact sur la création*, 2010, p.6.

En ligne, disponible à l'adresse :

<http://www.editionmultimedia.fr/wp-content/uploads/2014/04/Rapport-Sylvie-Hubac-VOD-et-cr\u00e9ation-07-01-11.pdf>

combinent cela avec l'utilisation de la télévision de rattrapage, de la vidéo à la demande ou d'Internet. L'heure est à l'hybridation<sup>137</sup> des pratiques avec un consommateur qui consomme mais qui détermine de plus en plus la production des acteurs audiovisuels, notamment car « au cœur de l'usage de la multitude, la recommandation fait de chaque internaute un prescripteur en lui donnant un pouvoir de diffusion instantané et quasi universel »<sup>138</sup>. Ainsi, « le modèle porté par les réseaux ne bouleverse pas seulement la manière dont chacun accède aux biens ou aux services. Il est surtout porteur d'un esprit démocratique, frondeur, libertaire, créatif, incarné par des individus désireux de conserver leur liberté et prêts pour cela à inventer leurs propres règles »<sup>139</sup>.

## B) Les enjeux juridiques posés par la convergence numérique

En raison de la porosité de la frontière entre les services audiovisuels et de télécommunications, des opérateurs industriels du secteur des télécommunications investissent le secteur de l'audiovisuel, avec une puissance financière largement supérieure à celle des acteurs de l'audiovisuel. La logique très libérale de ces acteurs peut ainsi entrer en conflit avec la protection du pluralisme des médias audiovisuels ou de la diversité culturelle. La régulation audiovisuelle se trouve donc en concurrence avec la régulation des télécommunications (1), d'autant plus que les exigences d'intérêt général propres au secteur audiovisuel rendent difficiles un rapprochement entre les deux régimes de régulation (2). Le secteur audiovisuel est désormais sans frontières et le nombre des acteurs qui opèrent au sein de ce secteur s'est multiplié. Or, plus un marché devient concurrentiel, plus il est nécessaire de maintenir l'équilibre des forces entre les opérateurs économiques en prenant en compte l'intérêt des téléspectateurs et des auditeurs, plaçant la régulation économique au centre de la régulation audiovisuelle afin de surveiller les concentrations économiques et d'éliminer les abus de position dominante (3).

### 1. L'existence de régimes de régulation concurrents

La loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique<sup>140</sup> a posé le principe que la régulation des contenus audiovisuels diffusés par Internet, à l'exception des services à la demande, relèvent du régime de la communication au public en ligne. Or, la

137 Durand Emmanuel, *La menace fantôme : les industries culturelles face au numérique*, Presses de Sciences Po, Paris, Nouveaux Débats, n°39, 2014, p.26.

138 Ibid, p.45.

139 Ibid, p.40.

140 Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

régulation des télécommunications est une régulation libérale qui ne reprend pas les objectifs d'intérêt général de la régulation audiovisuelle comme la sauvegarde du pluralisme et de la diversité culturelle. Ainsi, l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes assure la régulation et l'attribution des fréquences du secteur des télécommunications, la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet veille au respect de la propriété intellectuelle sur Internet et l'Autorité de Régulation des Jeux En Ligne régule les jeux en ligne. La télévision connectée fait donc cohabiter sur le même écran des services audiovisuels régulés par le CSA et d'autres services, issus d'Internet, pour lesquels le CSA n'est pas compétent<sup>141</sup>.

## 2. Le rapprochement entre les régimes de régulation

La convergence numérique se heurte à la distinction cardinale en France entre la correspondance privée et la communication audiovisuelle, qui est véhiculée par des médias de masse, et dont le caractère public vient légitimer la réglementation des contenus. Cette distinction se retrouve également au niveau européen. La convergence se heurte également à une régulation audiovisuelle complexe, caractérisée par une régulation sectorielle, complétée par l'application du droit de la concurrence, ainsi que par la superposition des niveaux de régulation, national et européen. Face à cette situation de convergence rapide des médias audiovisuels et de l'Internet, la Commission européenne a publié le 23 avril 2013<sup>142</sup>, un livre vert qui distingue trois solutions possibles : soit préserver les régulations sectorielles existantes en les adaptant aux besoins, soit élaborer une régulation spécifique et allégée pour les nouveaux services audiovisuels issus de la convergence numérique, soit élaborer une régulation nouvelle s'appliquant à l'ensemble de l'économie numérique. La Commission propose<sup>143</sup>, afin de faciliter l'adaptation de la régulation audiovisuelle, de distinguer ce qui relève de la réglementation des contenus de la réglementation des infrastructures et des activités de commercialisation, préservant ainsi une part – réduite - une régulation plus sociale et culturelle. Cette proposition de la Commission permet ainsi de rompre avec l'opposition entre les télécommunications et l'audiovisuel, au profit d'une distinction plus vaste entre les « contenants », c'est-à-dire les opérateurs qui véhiculent de la téléphonie, de la télévision ou des services en ligne et qui feraient l'objet d'une régulation basée sur l'autorégulation et le droit de la concurrence, et les « contenus », qui feraient l'objet d'une réglementation

---

141 *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle, op.cit*, p.144.

142 Communication COM(2013) 231 final du 24 avril 2013, *Livre Vert – Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent : croissance, création et valeurs*

En ligne, disponible à l'adresse :

[https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/convergence\\_green\\_paper\\_fr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/convergence_green_paper_fr_0.pdf)

143 Ibid, p.13.

spécifique, quel que soit le support les véhiculant. La France s'oppose à un tel rapprochement qu'elle considère comme dangereux pour la régulation protectrice des contenus audiovisuels nationaux et européens.

### 3. Le droit de la concurrence comme instrument de régulation privilégié

Le droit de la concurrence est devenu un instrument universel de régulation et apparaît comme pertinent dans le cadre d'une économie numérique plutôt concentrée et marquée par des dispositifs de droits exclusifs<sup>144</sup>. Cependant, l'application du droit de la concurrence à l'économie numérique n'est pas sans difficulté. En effet, son application suppose une délimitation des marchés pertinents potentiellement affectés par une opération de concentration ou par un comportement anti-concurrentiel. Or, la convergence numérique rend floue la frontière entre les différents marchés. En outre, la prééminence du droit de la concurrence comme régulateur de l'économie numérique induit un déséquilibre entre les objectifs économiques qu'il sert et les autres objectifs, comme la promotion d'une industrie européenne et nationale de contenus.

## II- Les difficultés d'adaptation de la régulation audiovisuelle aux nouveaux services : l'exemple des Services de Médias Audiovisuels à la Demande (SMAD)

La construction législative distinguant un espace fortement régulé ex-ante, c'est-à-dire le régime préventif de la communication audiovisuelle, d'un espace de liberté, c'est-à-dire le régime répressif d'Internet, s'est trouvée nuancée avec l'extension du champ de l'audiovisuel aux services à la demande, disponibles tant sur Internet que sur la télévision. Les SMAD font l'objet d'une régulation propre, distincte de celle des médias audiovisuels linéaires, et plus souple (A). Pourtant, même ces règles amoindries font l'objet de critiques et semblent en décalage par rapport au marché mondialisé et libéralisé des services audiovisuels à la demande (B).

### A) L'adaptation de la régulation audiovisuelle aux services à la demande

Le champ d'application de la régulation des SMAD fait référence à une pluralité de services audiovisuels (1), qui font l'objet de règles plus souples que celles de la régulation des services audiovisuels linéaires (2).

---

<sup>144</sup> Ibid, p.8.

## 1. Le champ d'application de la régulation des SMAD

La directive « Services de médias audiovisuels » de 2010<sup>145</sup> vise à fournir un cadre pour les activités trans-frontières des services de médias audiovisuels au sein du marché intérieur. En définissant les fournisseurs de services de médias concernés, cette directive procède à une extension du champ de l'audiovisuel en incluant les SMAD et en leur imposant certaines obligations qui incombent aux services de médias audiovisuels linéaires. Ainsi, l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2009<sup>146</sup> qui transpose la directive en droit interne, précise que les dispositions de la loi s'appliquent aux SMAD, définis comme des services qui permettent le visionnage de programmes audiovisuels sur requête individuelle au moment choisi par l'utilisateur, qui disposent d'un catalogue de ces programmes composé par l'éditeur et qui ont pour principale activité, à titre commercial, l'offre de contenus audiovisuels. Les SMAD recouvrent différents services de médias audiovisuels<sup>147</sup>. Cela concerne d'abord la vidéo à la demande payante qui est un service vidéo non linéaire facturé à l'utilisateur final et assuré par un fournisseur de services de médias pour le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur demande individuelle basée sur un catalogue de programmes sélectionnés par le fournisseur. En France, les principaux opérateurs de vidéo à la demande sont CanalPlay, TF1 Vision, Orange, iTunes et Netflix. La notion de SMAD concerne également la télévision de rattrapage qui consiste à prolonger l'exploitation des programmes télévisés après la première diffusion à l'antenne en les rendant disponibles à la demande pour une durée limitée, ne dépassant pas 30 jours. Pour des raisons de droits d'acquisition, cela ne concerne pas les films de cinéma ou les programmes sportifs.

## 2. Les règles applicables aux SMAD

En France, le décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010<sup>148</sup> transpose les obligations incombant aux SMAD et issues de la directive « Services de médias audiovisuels » de 2010. Le texte précise que les services de télévision de rattrapage sont assujettis aux mêmes obligations que les chaînes linéaires dont ils sont issus. Pour les SMAD payants, le décret prévoit une obligation d'exposition, à hauteur de 60% d'oeuvres européennes et 40% d'oeuvres d'expression originale française, ainsi qu'une obligation de contribution au développement de

---

145 Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels

146 Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

147 IDATE, *Etude sur les modèles économiques des services de médias audiovisuels à la demande actifs sur le marché français*, Rapport final remis au Conseil supérieur de l'audiovisuel, 2011, p.7-12.

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

la production audiovisuelle, à hauteur de 26% du chiffre d'affaires net pour les œuvres européennes et 22% pour les œuvres françaises. Les SMAD payants à l'acte sont soumis à des obligations moins strictes en la matière, à hauteur de 15% du chiffre d'affaires net pour les œuvres européennes et 12% pour les œuvres françaises<sup>149</sup>. En pratique, les éditeurs de SMAD rencontrent de nombreuses difficultés à appliquer les règles relatives aux quotas d'œuvres européennes et françaises. Alors que le respect des quotas s'apprécie sur l'ensemble de l'année pour le service audiovisuel linéaire, il s'apprécie en permanence sur le service de télévision de rattrapage, ce qui crée une obligation supplémentaire et ne correspond pas à l'esprit de la directive « Services de médias audiovisuels » qui visait à établir une régulation plus souple pour les SMAD<sup>150</sup>. En outre, la spécificité de certains SMAD thématiques soulève la question de la pertinence des quotas, notamment pour les SMAD spécialisés dans les œuvres non-européennes.

La convergence numérique et la mondialisation du marché de l'audiovisuel ont amené une adaptation de la régulation audiovisuelle. Les SMAD, qui sont à l'interface entre l'audiovisuel et les télécommunications, font l'objet d'une régulation singulière et plus souple par rapport à la régulation des médias audiovisuels linéaires. Cependant, même si la régulation audiovisuelle s'adapte, elle n'en reste pas moins en proie aux difficultés face à un marché de l'audiovisuel internationalisé et mettant l'accent sur la compétitivité des acteurs audiovisuels.

### B) Une adaptation de la régulation audiovisuelle peu efficace

Les SMAD français souffrent d'un manque de compétitivité sur le plan international et peinent à faire face à de puissants acteurs, intervenant aussi bien dans l'audiovisuel que dans les télécommunications et bénéficiant d'un régime de régulation plus souple et libéral. La régulation des SMAD se heurte ainsi au problème de la chronologie des médias (1) et au fait que certains acteurs échappent au régime juridique des SMAD, créant ainsi une distorsion de concurrence entre les SMAD et ces acteurs (2). Enfin, la multiplication des régimes de régulation crée des risques pour la protection des droits et des libertés (3).

---

149 *Etude sur les modèles économiques des services de médias audiovisuels à la demande actifs sur le marché français, op.cit, p.93.*

150 Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport au Gouvernement sur l'application du décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010*, 2013, p.22.

## 1. L'enjeu de la chronologie des médias

Le marché de la vidéo à la demande connaît un faible développement en France, à l'inverse des Etats-Unis ou d'autres pays européens. Par conséquent, le Conseil a proposé au Gouvernement des mesures pour faire évoluer la régulation des SMAD afin de créer les « conditions propices au maintien et au développement des services nationaux compétitifs et d'éviter les délocalisations »<sup>151</sup>. Le Conseil souhaite donc assouplir la régulation des SMAD et fait de la logique économique de compétitivité la priorité de son action sur ces services. La première barrière à une compétitivité accrue identifiée par le Conseil est celle de la chronologie des médias. Cette chronologie vise à maintenir l'équilibre entre le secteur du cinéma et de la télévision en permettant notamment une exploitation uniquement en salles pendant une certaine période<sup>152</sup>. Cependant, le numérique a accéléré l'exploitation des films et a permis l'émergence de SMAD, établis hors de France, qui n'ont pas à respecter les dispositions relatives à la chronologie des médias. Ainsi, un SMAD par abonnement doit attendre 36 mois après la sortie en salles d'un film avant de pouvoir le proposer dans son catalogue. Le Conseil propose de réduire ce délai à 24 mois car il empêche la percée de la vidéo à la demande par abonnement en France. Cette question est d'actualité avec l'arrivée d'acteurs américains sur le territoire européen, qui bénéficient d'une chronologie des médias plus favorable, à l'image de Netflix<sup>153</sup>. Le Conseil propose également de limiter le gel des droits d'exploitation d'un film à deux semaines avant et deux semaines après le passage à la télévision linéaire<sup>154</sup>. Ces enjeux sont essentiels car ils permettent notamment, au-delà de l'amélioration de la compétitivité des SMAD française, de lutter contre le développement de la piraterie, que ces délais tendent à favoriser. De manière générale, le Conseil souhaite assouplir la régulation française afin d'éviter les distorsions de concurrence entre les SMAD établis en France et ceux établis dans d'autres pays qui bénéficient d'un encadrement et d'une fiscalité plus légers.

## 2. La faiblesse des catégories juridiques des acteurs de la télévision connectée

Le Conseil souhaite<sup>155</sup> également clarifier le statut des nouveaux acteurs de l'Internet avec lesquels les SMAD sont en concurrence, notamment les sites de vidéo communautaires proposant du contenu professionnel, à l'image de YouTube, Dailymotion ou Yahoo ! Vidéo. Ces sites n'hébergeaient à l'origine que des vidéos des utilisateurs mais très vite, des contenus professionnels originaux sont postés de manière illégale. Face à cette situation et la

151 *Rapport au Gouvernement sur l'application du décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010, op.cit*, p.47.

152 Annexe II

153 *Rapport au Gouvernement sur l'application du décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010, op.cit*, p.51.

154 *Ibid*, p.53.

155 *Ibid*, p.53-54.



multiplication des procédures judiciaires, ces sites ont aménagé des espaces dédiés aux détenteurs des droits des programmes et ont signé des accords de partage des revenus publicitaires. Ces services ne sont pas considérés comme des éditeurs de SMAD alors qu'ils s'imposent de plus en plus comme un moyen d'accès privilégié à de nombreux contenus audiovisuels, rendant floue la distinction entre les activités d'édition, de distribution et d'hébergement. Un site de partage de vidéo peut ainsi se voir qualifier d'hébergeur pour ce qui relève des contenus mis en ligne par les utilisateurs privés, mais d'éditeur pour les contenus audiovisuels professionnels, de plus en plus nombreux. L'enjeu de la qualification est donc essentiel car ces sites de partage de vidéos ont un poids économique considérable. Le Conseil propose ainsi de « *revoir les catégories juridiques (et les obligations correspondantes) auxquelles se rattachent certains acteurs de la télévision connectée, en particulier les sites de partage de vidéos, actuellement considérés comme des hébergeurs alors qu'ils jouent souvent un rôle proche de celui d'un éditeur et pour certaines aspects de leur activité, d'un distributeur* »<sup>156</sup>.

### 3. Les risques de l'existence de plusieurs régimes de régulation audiovisuelle

L'existence de plusieurs régimes juridiques de régulation des contenus audiovisuels crée des écarts de régulation potentiellement problématiques entre les contenus audiovisuels. Ce problème se pose à plusieurs niveaux, qu'ils s'agisse de la différence de régulation entre les médias audiovisuels classiques et les SMAD, ou de la question de la concurrence entre les acteurs traditionnels de l'audiovisuel et les acteurs d'Internet sur lesquels pèsent beaucoup moins de contraintes réglementaires. Les écarts de régulation peuvent également créer des risques pour la protection des droits et des libertés. Le développement des nouveaux supports pour les contenus audiovisuels s'est accompagné d'une concentration économique du secteur avec des acteurs comme Google ou Apple qui disposent d'un pouvoir de marché considérable et menacent donc le pluralisme et la richesse de l'offre audiovisuelle. Par exemple, en Allemagne, Apple occupe plus de 50% du marché des SMAD. En outre, ces nouveaux supports de contenus audiovisuels ne garantissent pas le respect de la propriété intellectuelle, certains sites Internet se spécialisant dans l'hébergement de contenus audiovisuels illégalement acquis. Il en va de même pour la protection du jeune public puisque le contrôle des contenus audiovisuels sur Internet en la matière n'est que minimum, avec une politique exclusivement répressive pour certains contenus qui constituent des délits comme l'incitation à la haine raciale, à l'usage de drogues ou à la pédophilie. Ces différents éléments montrent

---

<sup>156</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle*, 2013, p.42.

clairement les limites de la faible régulation des contenus audiovisuels sur Internet et de la régulation souple des SMAD.

La convergence numérique a amené la création de services de médias audiovisuels à l'interface entre le secteur audiovisuel et celui des télécommunications. La régulation audiovisuelle s'est donc adaptée en créant la catégorie juridique des SMAD. Mais cette adaptation reste limitée et se trouve confrontée à un mouvement plus global de changement de paradigme dans les objectifs des régulateurs de l'audiovisuel. Face à un marché audiovisuel globalisé et numérisé, les régulateurs doivent faire face à une concurrence accrue entre les acteurs audiovisuels mais aussi à un potentiel de gains considérable. Ils privilégient donc des objectifs économiques visant à renforcer la compétitivité des acteurs audiovisuels. La stratégie « Europe 2020 » de la Commission européenne vise à relancer la croissance et l'emploi au sein de l'Union européenne sur une période de dix ans, en mettant en place un modèle de croissance économique intelligente, durable et inclusive. Au sein de cette stratégie, l'économie numérique représente le principal facteur de gain de compétitivité des économies européennes et l'audiovisuel est perçu comme un moyen de revitaliser la croissance européenne. Ces évolutions vont dans le sens d'une remise en cause des objectifs traditionnels de la régulation audiovisuelle.

## **Section II : La critique des objectifs traditionnels de la régulation audiovisuelle**

Depuis la fin des années 1990 et le début de la convergence numérique, le débat sur le pluralisme des médias a été remplacé par celui sur les objectifs propres de la régulation de l'audiovisuel et des télécommunications, en raison de la disparition progressive de la barrière entre ces secteurs grâce à l'innovation technologique. Cela amène ainsi des pressions pour une régulation plus flexible et technologiquement neutre. La convergence numérique a mis en évidence la difficulté des services audiovisuels français à s'imposer sur le marché international face à des acteurs qui ne sont pas forcément soumis à des obligations de financement de la création ou de diffusion d'oeuvres nationales. Les composantes traditionnelles de la régulation audiovisuelle française font ainsi l'objet de vives critiques et semblent destinées à évoluer. Cela concerne tout d'abord l'existence d'un secteur public de l'audiovisuel, soumis à des obligations plus contraignantes mais bénéficiant d'un financement public, critiqué par les acteurs privés de l'audiovisuel comme étant une distorsion de concurrence (I). Cela concerne également le système français de financement de la création audiovisuelle et de défense de la diversité culturelle, perçu comme une barrière à la compétitivité des acteurs français sur le marché audiovisuel mondial (II).

### I- La crise de légitimité du secteur public de l'audiovisuel

Le secteur public de l'audiovisuel fait face à des questions existentielles en raison de la convergence numérique et du marché mondialisé des médias audiovisuels, par rapport à son financement et à son développement au sein des nouveaux services de médias audiovisuels, notamment à la demande, dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Le secteur public est perçu comme un frein à l'expansion du secteur privé, voire comme un acteur ne respectant pas les règles du droit de la concurrence en raison de son financement exorbitant qui n'est plus justifié par la rareté des fréquences. Raboy<sup>157</sup> pose ainsi la question de savoir si le secteur public est un héritage anachronique ou un symbole de valeurs toujours d'actualité. La notion de secteur public de l'audiovisuel se distingue de la notion de service public audiovisuel (A), mais se trouve en crise en raison de son manque de spécificité par rapport au secteur privé (B). Cependant, l'existence d'un secteur public de l'audiovisuel reste pertinente, mais sous d'autres formes que celle existante (C).

---

157 Raboy Marc, *Public Broadcasting for the Twenty-First Century*, Londres : John Libbey, 1996

## A) Le secteur public comme élément essentiel du service public audiovisuel

C'est par référence au service public de l'audiovisuel qu'existe le secteur public (1), soumis à des obligations spécifiques de service public par rapport au secteur privé (2). Par conséquent, le secteur public fait l'objet d'une organisation (3) et d'un financement spécifiques (4).

### 1. Le service public audiovisuel justifie l'existence d'un secteur public

En droit administratif, la notion de service public désigne une activité d'intérêt général que l'administration entend assumer<sup>158</sup>. Cela correspond à l'idée que certains besoins collectifs essentiels ne peuvent être satisfaits par la seule initiative privée et les seules lois du marché. Dans le contexte de l'audiovisuel, l'idée de service public signifie que les objectifs économiques et la recherche du profit ne peuvent être les seuls principes de référence. Cela fonde la légitimité des autorités politiques à imposer aux acteurs publics et privés de l'audiovisuel, des obligations autres que la recherche du profit<sup>159</sup>. La référence au service public doit permettre de corriger les conséquences d'une programmation commerciale déterminée par le seul souci de l'audience et c'est donc le fondement du pouvoir du CSA ou à l'attribution d'aides publiques à certaines radios locales privées associatives. Surtout, c'est par référence au service public qu'existe le secteur public de l'audiovisuel : les sociétés nationales de programme « *poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. Elles offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et de leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis* »<sup>160</sup>. La rédaction de cet article, par une majorité de gauche, avait pour but de justifier le financement public du secteur public. L'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 détermine les missions particulières des différentes sociétés du secteur public<sup>161</sup>. Ainsi, même s'il ne constitue plus un monopole, le secteur public de l'audiovisuel est toujours un des éléments essentiels de l'organisation actuelle du secteur audiovisuel.

### 2. Un secteur public soumis à des obligations spécifiques de service public

Le secteur public de l'audiovisuel est soumis à des obligations spécifiques de service public, en plus de celles qu'il partage avec le secteur privé<sup>162</sup>. Le contrat d'objectifs et de

158 Waline Jean, *Droit administratif*, Collection Précis, Editions Dalloz, 23e édition, 2010, p.350.

159 *Droit des médias : droit français, européen et international*, *op.cit*, p.181.

160 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Article 43-11

161 *Droit des médias : droit français, européen et international*, *op.cit*, p.182-183

162 *La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance*, *op.cit*, p.234-241.

moyens<sup>163</sup> conclu entre France Télévisions et l'Etat pour la période 2001-2005 dispose d'ailleurs qu'« à la différence des chaînes privées, la télévision publique ne recherche pas une audience économiquement utile, mais une audience socialement légitime ». Ainsi les chaînes publiques doivent diffuser des messages d'intérêt général, concernant la sécurité routière ou les droits des consommateurs par exemple<sup>164</sup>. Le secteur public se voit imposer la nécessité de continuité du service public en cas de grève, puisqu'un préavis doit être déposé au moins 5 jours avant la grève. Il joue également un rôle essentiel dans l'expression des courants politiques, sociaux et religieux avec l'obligation de programmer des émissions d'expression directe : France 2 doit diffuser des émissions religieuses le dimanche matin, France 3 doit diffuser chaque semaine la séance de questions au Gouvernement au Parlement, etc. Enfin, le secteur public a des obligations en matière de programmes culturels : France 2 et France 3 doivent diffuser, chaque année, au moins 15 spectacles, France 5 doit programmer régulièrement des émissions scientifiques...

### 3. Un secteur public soumis à une organisation spécifique

La loi du 5 mars 2009<sup>165</sup> a recomposé le secteur public de l'audiovisuel autour de trois pôles que sont France Télévisions, Radio France et France Médias Monde, qui est la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. La société France Télévisions est responsable des programmes des chaînes France 2, France 3, France 4, France 5 et France O. France Médias Monde contribue au rayonnement de la France dans le monde et gère la programmation de Radio France Internationale, France 24 et la participation de la France à TV5 Monde. Radio France gère la programmation de France Bleu, France Culture, France Info, France Inter, France Musique, le Mouv' et Sophia. A ces trois pôles, s'ajoutent Arte-France et la Chaîne Parlementaire. A côté de ces sociétés nationales de programme, le secteur public est également composé de l'Institut National de l'Audiovisuel qui est un établissement public industriel et commercial chargé de conserver et de mettre en valeur le patrimoine audiovisuel national. L'Institut National de l'Audiovisuel assure notamment la conservation des archives audiovisuelles des sociétés nationales de programmes.

### 4. Un secteur public bénéficiant d'un financement public important

Le financement du secteur public de l'audiovisuel est mixte, entre des recettes privées tirées de la publicité, et des recettes publiques tirées de la redevance dénommée « contribution

---

163 France Télévisions, Contrat d'objectif et de moyens (2001-2005), Objectif II, b:

En ligne, disponible à l'adresse:

<http://www.culturecommunication.gouv.fr/content/download/28775/238331/version/1/file/comftv-2.pdf>

164 *Droit des médias : droit français, européen et international*, op.cit, p.184.

165 Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

à l'audiovisuel public ». La contribution est fixée pour 2015 à 136€ pour la France métropolitaine et à 86€ pour les DOM<sup>166</sup>, le montant étant indexé chaque année sur l'indice des prix à la consommation. Il appartient au Gouvernement de décider de la répartition des recettes publiques entre les organismes du secteur public, avec approbation du Parlement. En échange de ce financement public, les entreprises publiques de l'audiovisuel signent, avec l'Etat, des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels afin de prévoir le financement à moyen terme mais surtout, afin d'établir les objectifs des chaînes et des radios publiques en termes de programmation notamment culturelle, de soutien à la production audiovisuelle et de déontologie des programmes.

### B) La perte de spécificité du secteur public de l'audiovisuel

Le secteur public de l'audiovisuel se trouve confronté à une crise d'identité par rapport au secteur privé (1). Face à cela, plusieurs éléments spécifiques au fonctionnement ou au financement du secteur public font l'objet de critiques, mais aussi de mesures afin d'en renforcer la spécificité. Cela concerne la présence de la publicité (2), l'indépendance des entreprises publiques audiovisuelles (3), ainsi que leur mode de financement (4).

#### 1. La crise d'identité du secteur public de l'audiovisuel

Le service public de l'audiovisuel peut justifier l'existence d'un secteur public auquel une partie ou la totalité de la charge peut en être confiée. Cependant, le secteur public de l'audiovisuel se trouve confronté à une crise de légitimité qui tient à son manque de spécificité par rapport au secteur privé. En effet, ses missions de service public sont à peine plus marquées que celles du secteur privé. La libéralisation du secteur de l'audiovisuel dans les années 1980 s'est accompagnée d'une extension des obligations de service public assumées par le secteur public aux nouveaux opérateurs privés. Par conséquent, les cahiers des charges des sociétés nationales de programmes et les conventions des entreprises audiovisuelles privées passées avec le Conseil ne diffèrent pas véritablement. Au-delà de la rhétorique présentant les chaînes publiques comme la télévision de tous les citoyens, ces chaînes sont de plus en plus soumises à une logique commerciale et gérées comme des entreprises privées, leurs grilles de programmes devenant similaires à celles des chaînes privées. L'investissement des services de médias audiovisuels à la demande par les opérateurs publics a été vivement

---

166 Site officiel de l'administration française :

<http://vosdroits.service-public.fr/professionnels-entreprises/F24670.xhtml#N100F0>

critiqué par les opérateurs privés et perçu comme une pratique anticoncurrentielle en raison du financement exorbitant dont ils bénéficient. Le secteur public de l'audiovisuel traverse donc une crise d'identité car continuellement soumis à des injonctions contradictoires<sup>167</sup>. Ainsi, les chaînes publiques ont l'obligation d'avoir des ambitions culturelles élevées mais, comparées en permanence en termes de chiffres d'audience et de performance économique, elles se doivent également de concurrencer les chaînes commerciales privées. Par conséquent, la proximité des grilles de programmation explique la réticence des français à payer la contribution à l'audiovisuel public, ce qui va à l'encontre des objectifs de rentabilité des chaînes publiques. Enfin, quand les chaînes publiques remplissent leurs missions spécifiques de service public et diffusent des émissions culturelles, elles sont souvent qualifiées d'élitistes ou de coûteuses.

## 2. La suppression progressive de la publicité sur les chaînes de France Télévisions

Afin de renforcer la spécificité du secteur public de la télévision, la loi du 5 mars 2009<sup>168</sup> supprime la publicité sur les chaînes de France Télévisions entre 20 heures et 6 heures. La suppression totale de la publicité devait avoir lieu en novembre 2011 mais, faute de moyens, a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cependant, la publicité entre 20 heures et 6 heures a été partiellement remplacée par le parrainage, c'est-à-dire « *toute contribution d'une entreprise ou d'une personne morale publique ou privée ou d'une personne physique, n'exerçant pas d'activités d'édition de services de télévision ou de médias audiovisuels à la demande ou de production d'oeuvres audiovisuelles, au financement de services de télévision ou de programmes dans le but de promouvoir son nom, sa marque, son image ou ses activités* »<sup>169</sup>. Le parrainage semble d'ailleurs renforcer la logique commerciale des acteurs audiovisuels puisque le parrain assure directement le financement d'une émission et menace son maintien s'il se retire. En outre, la faiblesse de la contribution à l'audiovisuel public explique les faibles ressources du secteur public, qui reste largement dépendant de la publicité, rendant sa suppression totale hypothétique.

## 3. L'indépendance des entreprises publiques de l'audiovisuel

La loi du 5 mars 2009<sup>170</sup> relative à la communication audiovisuelle avait retiré au Conseil le pouvoir de nommer les dirigeants de l'audiovisuel public, au profit du Président de

---

167 *La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance, op.cit, p.273.*

168 Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

169 Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat, Article 17

170 Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

la République. Ce mode de nomination semblait incompatible avec les exigences démocratiques modernes d'indépendance des médias audiovisuels. Cela explique que les lois ordinaires et organiques relatives à l'indépendance de l'audiovisuel public du 15 novembre 2013<sup>171</sup> ont réhabilité le pouvoir de nomination du Conseil. Cette question de l'indépendance des entreprises publiques de l'audiovisuel est latente dans les critiques sur l'existence même d'un secteur public de l'audiovisuel, avec le danger d'une ingérence étatique qui irait à l'opposé de l'exigence de qualité et de pluralisme des programmes publics. Ces critiques ont été ravivées par la nomination du dirigeant de Radio France en raison des déclarations de la ministre de la culture Fleur Pellerin, qui font craindre une certaine ingérence de l'Etat actionnaire dans la gestion de l'audiovisuel public. Diriger une entreprise publique de l'audiovisuel est parfois présenté comme « le pire job des médias »<sup>172</sup>.

#### 4. La compatibilité du mode de financement du secteur public avec le droit de l'Union européenne

Selon l'article 107 TFUE, « *sauf dérogation prévue par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur (...) les aides accordées par les Etats ou au moyen des ressources d'Etat (...) qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». L'article précise cependant que « *peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur (...) les aides destinées à promouvoir la culture quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». Le financement du secteur public de l'audiovisuel a été contesté par la société TF1 devant la Commission européenne, qui a estimé<sup>173</sup> que les financements étant inférieurs au coût de l'activité de service public, ils constituent « *des aides d'Etat compatibles* ». Ce principe a été réaffirmé par les Etats membres de l'Union, en 1997, avec le Protocole d'Amsterdam<sup>174</sup> qui consacre la compétence exclusive des autorités nationales pour définir les missions de service public de radiodiffusion et organiser le financement des organismes publics. Les instances européennes restent cependant très strictes dans leur appréciation et le financement public de l'audiovisuel est étroitement contrôlé. En outre, dans un contexte de perte de spécificité du secteur public

---

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

172 Delcambre Alexis et Piquard Alexandre, « Diriger France Télévisions, « le pire job des médias » ? », Le Monde, 2015

En ligne, disponible à l'adresse : [http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/03/09/diriger-france-televisions-le-pire-job-des-medias\\_4589810\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/03/09/diriger-france-televisions-le-pire-job-des-medias_4589810_3234.html)

173 Décision 2004/838/CE du 10 décembre 2003 de la Commission européenne du 10 décembre 2003 relative aux aides d'Etat mise à exécution par la France en faveur de France 2 et de France 3, C(2003)4497

174 Traité d'Amsterdam, *Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres*, annexé au traité instituant la Communauté européenne, 1997



par rapport au secteur privé, ce financement est remis en cause, notamment par les contribuables qui sont de plus en plus réticents à payer la contribution à l'audiovisuel public.

### C) Vers une nouvelle légitimité du secteur public de l'audiovisuel

Le secteur public de l'audiovisuel connaît une crise d'identité, remettant ainsi en cause sa légitimité et notamment la légitimité de son financement public. Il existe cependant des arguments en faveur d'un maintien d'un secteur public de l'audiovisuel (1), ainsi que des exemples attestant de la possibilité du maintien de sa légitimité (2).

#### 1. L'intérêt du maintien d'un secteur public de l'audiovisuel

Il existe des arguments en faveur du maintien d'un secteur public de l'audiovisuel<sup>175</sup>. En effet, l'ère digitale se traduit par un relâchement de la régulation des médias audiovisuels en raison, notamment, de la multiplication des modes de distribution qui rend difficile le maintien d'obligations poussées. Le secteur privé de l'audiovisuel semble être amené à évoluer vers une part prédominante d'auto-régulation. Face à cela, le secteur public de l'audiovisuel peut retrouver sa légitimité en lui imposant des obligations poussées de respect du pluralisme, de promotion de la diversité culturelle ou de sauvegarde de l'ordre public, faisant ainsi de lui le garant des objectifs d'intérêt général. Le secteur public peut alors être le garant de la qualité des programmes dans un contexte de commercialisation de la production, impliquant une certaine standardisation des programmes afin qu'ils puissent plaire à une majorité de consommateurs. Le secteur public doit continuer à encourager la production d'oeuvres originales d'une qualité supérieure, à l'image de la British Broadcasting Company qui a établi une « quality benchmark » afin d'assurer un niveau minimal de qualité pour l'ensemble de ses productions et des œuvres qu'elle diffuse<sup>176</sup>. Si le secteur public est suffisamment important et réussit à attirer les consommateurs, son action aura d'ailleurs une influence sur l'ensemble des acteurs audiovisuels. Le secteur public est également essentiel afin de contrebalancer le pouvoir des grands médias audiovisuels qui amène un risque de concentration en raison des économies d'échelle considérables qu'ils réalisent par la production de contenu. Si les nouvelles technologies ont mis fin à une source de monopole, la rareté des fréquences, l'a remplacé par une autre : les économies d'échelle<sup>177</sup>. Cette idée est renforcée par la situation

---

175 Graham Andrew et Davies Gavyn, *Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age*, Luton : University of Luton Press, 1997, p.16.

176 Ibid, p.17

177 Ibid, p.17

américaine où la régulation audiovisuelle consiste en l'application du droit commun de la concurrence, qui n'a pas permis de réduire le pouvoir de marché des grands opérateurs audiovisuels. Enfin, si les obligations de financement de la création audiovisuelle pèsent sur la compétitivité des acteurs privés, le secteur public peut alors se voir confier la mission de défendre l'identité nationale dans un contexte de mondialisation et de domination de la culture américaine dans les médias<sup>178</sup>. L'ensemble de ces éléments vont dans le sens d'un alignement de la régulation du secteur privé de l'audiovisuel sur la régulation des télécommunications, c'est-à-dire purement économique et basée sur le droit de la concurrence. Le secteur public de l'audiovisuel retrouverait alors toute sa légitimité en récupérant l'ensemble des obligations de service public. Eu égard à la profusion de l'offre privée, le secteur public doit donc être puissant économiquement et suffisamment important afin que les objectifs d'intérêt général soient respectés. La solution qui s'impose semble donc être une redéfinition organique du service public de l'audiovisuel, autour du secteur public de l'audiovisuel<sup>179</sup>.

## 2. Le cas du Royaume-Uni : le maintien de la légitimité de la BBC

Au Royaume-Uni, le secteur public de l'audiovisuel est marqué par la présence de la BBC qui est le plus puissant acteur du marché audiovisuel britannique<sup>180</sup>. Il existe d'autres entreprises du secteur public audiovisuel mais qui ont des obligations différentes et amoindries par rapport à la BBC, que sont Channel 4, Channel 5 et ITV. La BBC reste l'entreprise audiovisuelle publique de référence, nécessaire contrepartie à un secteur privé dérégulé. Surtout, la BBC est perçue par les britanniques comme faisant partie de l'identité culturelle britannique, comme étant l'ambassadrice du Royaume-Uni dans le monde et comme étant la garante d'une production audiovisuelle de qualité. De manière structurelle, la BBC bénéficie de moyens importants alors que l'audiovisuel public français est caractérisé par un sous-financement en raison du faible montant de la contribution à l'audiovisuel public. Le maintien de la légitimité de la BBC dans le contexte de convergence numérique et de concurrence accrue, tient surtout au fait que la BBC a bénéficié d'un soutien et d'un encouragement de l'Ofcom à s'étendre aux nouveaux services de médias audiovisuels, avec notamment beaucoup de financements publics pour développer ses nouveaux services digitaux. Ainsi, la plateforme de la BBC, Freeview, lancée en 2003, est rapidement devenue très populaire et concurrence les deux grandes plateformes de télévision payante que sont BSkyB et Virgin Media. La BBC a également conservé sa part de marché face à une

178 Grant Peter et Wood Chris, *Blockbusters and Trade Wars : Popular Culture in a Globalized World*, Vancouver/Toronto, Douglas & McIntyre, 2004

179 *La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance*, op.cit, p.273-274.

180 Gibbons Thomas, *Audiovisual Regulation under Pressure : Comparative Cases from North America and Europe*, Routledge, New York, 2011, p.92.

concurrence accrue en lançant une chaîne pour les enfants (CBBC), une chaîne culturelle et éducative (BBC 4), une chaîne politique (BBC Parliament) et un service d'information en continu (BBC News 24). Le Royaume-Uni a donc fait le choix, avec le Communications Act de 2003, d'une régulation a minima des entreprises audiovisuelles, privées et publiques, mais d'une régulation renforcée du principal opérateur public. Cela explique la légitimité accrue de la BBC et son bon positionnement sur le marché audiovisuel britannique.

## II- La crise d'efficacité de l'exception culturelle française

Dans un contexte de convergence numérique, d'internationalisation du marché audiovisuel et de concurrence accrue, l'exception culturelle française se trouve au centre des préoccupations des opérateurs audiovisuels français. En effet, cette réglementation très contraignante est vivement critiquée par les opérateurs, qui montrent ses limites et son inadéquation face à l'évolution du marché audiovisuel (A). Par conséquent, le Conseil mène des actions afin de modifier le dispositif et le rendre plus efficace (B).

### A) La critique de l'exception culturelle par les opérateurs audiovisuels

Les opérateurs audiovisuels mettent en avant les limites pratiques de l'application des quotas de diffusion (1 et 2). En outre, cette exception culturelle est de plus en plus en inadéquation avec un marché audiovisuel convergent et mondialisé (3).

#### 1. Les limites de l'applicabilité des quotas de diffusion

Qu'il s'agisse des quotas de diffusion en matière de télévision ou de radio, les opérateurs ont rapidement critiqué le système en considérant que les seuils fixés sont inapplicables à cause de la faiblesse de la production française<sup>181</sup>. Les opérateurs ont notamment dénoncé que les quotas aboutissent à un résultat inverse de celui recherché, c'est-à-dire un appauvrissement en termes de qualité de la programmation audiovisuelle. En 2011, les représentants de différents syndicats de l'industrie audiovisuelle ont adressé un mémorandum au ministre de la culture et de la communication dans lequel ils dénoncent une uniformisation des contenus musicaux sur les radios en raison de procédés développés pour contourner les quotas qui sont trop contraignants, notamment l'usage répété d'un panel

---

181 *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle, op.cit*, p.121.

restreint de titres français et la concentration de la diffusion sur un faible nombre d'artistes<sup>182</sup>. Concernant les quotas applicables à la télévision, le constat est partagé puisque les diffuseurs montrent qu'ils sont forcés, pour respecter les quotas, de co-produire certains programmes, répartissant le budget sur un nombre important de productions, faisant ainsi baisser en qualité le contenu proposé. Surtout, l'acquisition des droits de diffusion se porte essentiellement sur des programmes peu onéreux, mais également d'une qualité moindre et qui ne contribuent pas forcément à représenter l'identité culturelle française, à l'image des émissions de télé-réalité. De manière générale, qu'il s'agisse de la radio ou de la télévision, les quotas ne remplissent pas leurs objectifs et sont jugés responsables de l'appauvrissement de la diversité et de la qualité des programmes audiovisuels.

## 2. Les limites de l'application des quotas de diffusion

Les diffuseurs français mettent en avant le manque de compétitivité dont ils souffrent en raison de ces quotas contraignants par rapport à leurs concurrents européens et internationaux. La directive européenne « Service de médias audiovisuels » consacre le principe des quotas de diffusion mais impose uniquement qu'une « *proportion majoritaire* » du temps de diffusion soit consacrée aux œuvres européennes, alors que les règles françaises sont à la fois plus précises et plus contraignantes. Il est donc clair que les opérateurs français doivent opérer en suivant des règles qui contrastent avec le régime très libéral de certains pays comme le Royaume-Uni. Par exemple, la réglementation française prévoit des règles spéciales pour les diffusions lors des heures d'écoute significatives, alors que cette notion n'est pas présente dans la directive. Ce différentiel de réglementation est vivement critiqué par les opérateurs français qui soutiennent qu'il s'agit d'une entrave à la libre prestation de services, telle que consacrée par l'article 56 TFUE.

## 3. L'inadéquation des quotas de diffusion en raison de la convergence numérique

Les quotas semblent de plus en plus dépassés en raison des nouveaux services de médias audiovisuels à la demande et des nouvelles pratiques de consommation que cela engendre. Ainsi, en raison de la multiplication des supports permettant de consommer des contenus audiovisuels, les consommateurs choisissent le moment où ils consomment et le type de produits audiovisuels qu'ils souhaitent consommer, et ne se voient donc pas imposer les quotas légaux. En outre, la convergence numérique explique l'apparition de nouveaux acteurs diffusant des contenus audiovisuels et qui ne sont pas soumis aux quotas légaux, à l'instar des sites web privés de partage de contenus audiovisuels ou des réseaux sociaux. Cela crée donc une distorsion de concurrence avec les autres acteurs audiovisuels soumis au respect des

---

182 Ibid, p.122.

quotas légaux, mettant en avant l'inadéquation de la réglementation existante. Ces acteurs, souvent basés hors de France, disposent également d'un avantage fiscal : en effet, « *en l'absence d'harmonisation fiscale au sein de l'Union européenne, les entreprises dont le siège est établi en France sont placées dans une situation de concurrence inéquitable, qui profite aux entreprises installées dans des pays où les taux d'imposition sur les bénéfices ou de TVA sont plus faibles* »<sup>183</sup>. Ces éléments montrent clairement que le contexte de la convergence numérique rend la réglementation française relative à l'exception culturelle inadaptée, discriminant ainsi les opérateurs audiovisuels français.

## B) La nécessité d'une adaptation de l'exception culturelle française

Face à cette situation, le Conseil a réalisé plusieurs actions afin d'optimiser le dispositif de l'exception culturelle (1). Plus encore, comme le montre Pierre Lesclure<sup>184</sup> dans son rapport sur l'acte II de l'exception culturelle et la contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique, ce dispositif doit être re-fondé dans le cadre de l'économie numérique, afin de favoriser l'émergence de services culturels numériques porteurs de diversité culturelle (2) et afin de renforcer la contribution des acteurs numériques au financement de la création (3).

### 1. Les actions du CSA afin d'améliorer l'efficacité de l'exception culturelle

Le Conseil essaie d'optimiser la système français de l'exception culturelle. Le Conseil note d'abord dans son rapport d'activité de l'année 2013<sup>185</sup> que, dans l'ensemble, les chaînes de télévision et de radio respectent les quotas de diffusion. En outre, dans ce rapport, la proposition 18 du Conseil concernant les améliorations possibles de la régulation audiovisuelle, dispose « *qu'il importe (...) de faire évoluer ce dispositif en proposant des solutions adaptées à chaque service au moyen d'engagements de diversité, le régime des quotas continuant à s'appliquer en l'absence de tels engagements* »<sup>186</sup>. L'idée du Conseil est donc d'évoluer vers une co-régulation, plus souple et moins réglementée, tout en ne revenant pas sur le nécessité de favoriser l'exposition des œuvres audiovisuelles d'expression française et européenne. Dans cette perspective, le 4 mai 2011, le Conseil a organisé une table ronde avec les stations de radio sur les quotas de diffusion des chansons francophones afin d'inscrire certaines mesures au sein des avenants aux conventions des radios, dans le but de simplifier le

---

183 Lesclure Pierre, *Mission « Acte II de l'exception culturelle » - Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique*, Tome 1, 2013, p.117.

184 Ibid

185 *Rapport annuel, op.cit*, p.135

186 Ibid, p.23.

respect des quotas de diffusion<sup>187</sup>. Ainsi, la période durant laquelle une œuvre est qualifiée de « nouvelle production » peut être portée de 6 à 9 mois.

## 2. La nécessité de développer des services culturels numériques porteurs de diversité culturelle

Dans son rapport, Pierre Lesclure<sup>188</sup> montre que la convergence numérique appelle à une modification du dispositif actuel de l'exception culturelle, qui ne peut plus fonctionner comme tel. La première ligne d'amélioration est de favoriser le développement de services culturels numériques, porteurs de diversité culturelle, qui restent abordables et respectueux des droits du public. La numérisation des œuvres de patrimoine peut représenter un coût supérieur à leur potentiel commercial et le détenteur des droits n'a pas forcément les fonds nécessaires. Partant, les fonds publics peuvent être stratégiquement mobilisés en la matière afin de mettre en valeur le patrimoine à l'ère numérique<sup>189</sup>. En outre, afin de rendre l'offre française de SMAD plus attractive, il convient de trouver un nouvel équilibre au sein de la chronologie des médias : avancer la fenêtre de la vidéo à la demande par abonnement à 18 mois après la sortie du film en salles permettrait aux opérateurs français de concurrencer les géants américains comme Netflix<sup>190</sup>. Ces différents éléments sont plus respectueux des droits du public et peuvent contribuer à réduire le choix de certains consommateurs de se tourner vers le visionnage illégal grâce à certains sites web privés. Dans cette perspective, afin que ces services culturels numériques soient porteurs de diversité culturelle, il convient d'adapter les dispositifs d'aide aux enjeux du numérique. Les aides existantes sont limitées aux dispositifs généraux de soutien à la recherche et au développement comme le crédit d'impôt recherche. Les lacunes du dispositif existant tiennent surtout au refus de la Commission européenne de considérer que les aides aux services culturels numériques sont des aides à la promotion de la culture, qui pourraient ainsi déroger aux dispositions relatives aux aides d'Etat.

## 3. La nécessité de renforcer la contribution des acteurs numériques au financement de la création

La convergence numérique a rendu possible la diffusion des contenus des industries culturelles à un public plus large. Cependant, les industries culturelles n'ont pas réellement bénéficié de cette extension du marché. Cela tient essentiellement à la banalisation du

---

187 *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle*, op.cit, p.124.

188 *Mission « Acte II de l'exception culturelle » - Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique*, op.cit, 2013

189 Ibid, p.9.

190 Ibid, p.10.

téléchargement illégal et à la position dominante de certains acteurs de l'économie numérique<sup>191</sup>. Il serait alors judicieux de cadrer les relations entre éditeurs de contenus et diffuseurs ou distributeurs en ligne, en renforçant la transparence de leurs relations, notamment pour ce qu'il en est du nombre de ventes ou de diffusions dont les œuvres des éditeurs de contenus ont fait l'objet. Ainsi, le CSA pourrait être amené à organiser des procédures de mise en commun relatives au partage de la valeur, en garantissant le secret des affaires et en évitant tout risque d'entente<sup>192</sup>.

Dans son rapport, Pierre Lesclure considère qu'il est « *indispensable de concevoir un nouveau mode de régulation, reposant sur une logique « donnant-donnant ». La concurrence entre acteurs régulés et non régulés fragilise les premiers et crée une pression en faveur d'une harmonisation par le bas. La difficulté d'imposer à tous les acteurs le même niveau de régulation doit conduire à imaginer des solutions plus innovantes. Il s'agit de définir les instruments d'une politique culturelle volontariste, sans mettre en danger la viabilité économique des acteurs historiques ou plus récents installés sur le territoire national* »<sup>193</sup>. Il plaide en faveur d'une unification du régime de régulation des services culturels numérique, distinct des services audiovisuels, mais qui ne les concurrenceraient pas déloyalement. Cette position montre ainsi clairement que les objectifs traditionnels de la régulation audiovisuelle, et leur organisation juridique, sont de plus en plus inadaptés aux nouvelles réalités du marché audiovisuel. La régulation audiovisuelle est donc dans une phase de mutation de ses objectifs : il appartient aux régulateurs de l'audiovisuel de déterminer un nouvel équilibre entre les différentes préoccupations - sociales, politiques, économiques - qui soit adapté aux nouvelles réalités du marché audiovisuel et qui réponde aux limites des objectifs traditionnels de défense de l'identité culturelle ou de maintien d'un secteur public audiovisuel.

---

191 Ibid, p.18.

192 Ibid, p.20.

193 Ibid, p.13.

### **Section III : Le rééquilibrage des objectifs de la régulation audiovisuelle en faveur d'une régulation économique**

Les objectifs économiques s'imposent comme les objectifs prioritaires du renouveau de la régulation audiovisuelle. Le rapport d'activité du Conseil<sup>194</sup> précise que « *l'année 2013 fut véritablement celle où se seront conjugués continuité et renouveau avec une particulière intensité, donnant à la régulation de l'audiovisuel un cap clair en direction de la croissance économique et de la promotion de la culture* ». Cette priorité donnée à l'objectif de gains économiques vient d'un consensus en faveur d'une prééminence des objectifs économiques, développé notamment par l'Union européenne, ainsi que par de nombreux autres pays européens (I). Ce consensus a été repris par le Conseil et se traduit par des premiers changements dans son action qui montrent la prééminence des objectifs économiques (II).

#### I- Le consensus en faveur d'une prééminence des objectifs économiques

Face à la concurrence accrue sur le marché audiovisuel et la convergence numérique, la Commission européenne s'est tournée vers une approche plus libérale de la régulation audiovisuelle, perçue comme la seule réponse possible aux changements du secteur. Par son action, la Commission s'est donc éloignée de la position interventionniste française pour promouvoir une régulation plus souple à visée économique (A). La position de la Commission a été reprise par de nombreux pays européens, l'exemple le plus saillant étant celui du Royaume-Uni, qui a développé un modèle de régulation à dominante économique, très différent du modèle français (B).

#### A) L'action de l'Union européenne

L'action de l'Union européenne est principalement le fait de la Commission européenne, qui a une véritable influence en matière de régulation (1). L'action de la Commission a consisté à promouvoir une déréglementation et une régulation plus souple du secteur audiovisuel (2). Le niveau de l'Union européenne devient d'ailleurs de plus en plus important dans la définition des objectifs de la régulation audiovisuelle avec la création du European Regulators Group for Audiovisual Media Services (3).

---

<sup>194</sup> Rapport annuel, *op.cit.*, p.18.



## 1. La capacité d'influence de la Commission européenne sur la régulation audiovisuelle

L'influence de la Commission européenne sur la re-définition de la régulation audiovisuelle pour s'adapter aux nouveaux marchés et aux nouvelles réalités technologiques est considérable. La mondialisation est souvent perçue comme encourageant la déréglementation entre les Etats qui tentent d'attirer les investissements avec leurs juridictions, les opérateurs économiques effectuant un arbitrage réglementaire. La Commission européenne est intéressante en ce sens qu'elle peut soit renforcer les pressions à la déréglementation ou plutôt les modérer. Ainsi, en matière d'environnement, elle modère les pressions et choisit d'assumer de hauts niveaux de régulation. Mais dans d'autres secteurs, les priorités sont clairement économiques et la Commission promeut un abaissement des niveaux de régulation. Les politiques européennes sont le fruit d'un rapport de force entre les Etats membres, les institutions et entre les Directions Générales de la Commission. Les Etats membres ont des visions divergentes sur la régulation audiovisuelle mais la Commission cherche à étendre ses compétences et à mettre en place un marché intérieur de l'audiovisuel. L'audiovisuel fait cependant l'objet de débats internes à la Commission avec la DG Concurrence qui milite pour une régulation économique du secteur afin de permettre la création de champions européens de l'audiovisuel, alors que la DG Culture fait valoir qu'une régulation verticale de l'audiovisuel est indispensable car ce secteur est unique en termes d'expression et de formation des opinions, et a donc un rôle fondamental pour assurer le pluralisme démocratique, la diversité culturelle et la diffusion de la culture. Ce débat classique entre les objectifs de la régulation audiovisuelle a finalement vu s'imposer un consensus autour des objectifs économiques en raison du fait que l'intégration négative est beaucoup plus aisée car la Commission peut réglementer seule dans certains domaines, alors que l'intégration positive est plus difficile en raison de la nécessité de l'accord du Conseil et du Parlement. Or, l'intégration négative va dans le sens d'une déréglementation puisqu'elle enlève des règles qui entravent la libre circulation ou empêchent la libre concurrence sur le marché intérieur, alors que l'intégration positive suppose une harmonisation des réglementations pour proposer des mesures communes, c'est-à-dire une « re-régulation »<sup>195</sup>.

## 2. L'action de la Commission pour la déréglementation du secteur audiovisuel

La Commission se concentre donc sur une intégration négative, dont le mode d'intervention dominant est le droit de la concurrence, pour lequel la Commission a une autorité directe. Le but de la Commission est d'ouvrir le marché audiovisuel et de favoriser l'innovation et la compétitivité. La directive « Télévision sans frontières » puis celle relative

---

195 Annexe III

aux « Services de médias audiovisuels » créent un cadre juridique pour un marché unique européen de l'audiovisuel. La Commission voit en l'audiovisuel un secteur stratégique pour la compétitivité européenne dans le contexte de l'émergence d'une société de l'information. Les directives ouvrent ainsi le marché de l'audiovisuel en imposant la liberté de réception et d'établissement des diffuseurs de tout Etat membre, à la condition de respecter une régulation minimale relative notamment à la publicité. Ces directives créent donc un stimulus pour la déréglementation et la concurrence entre les Etats membres, auquel le Royaume-Uni a répondu, ou encore le Luxembourg, qui a déréglementé son secteur audiovisuel et construit, par la même, une industrie de la diffusion par satellite, avec notamment SES-Astra. La Commission établit donc une régulation minimale de l'audiovisuel, largement économique. En 1996, elle élabore un projet de directive qui interdit toute concentration pour les entreprises qui réalisent plus de 30% de l'audience d'un pays à la télévision ou la radio. Mais, ce projet n'aboutit pas ce qui montre la difficulté de mettre en place des politiques européennes interventionnistes en matière audiovisuelle. La Commission accepte cependant une régulation verticale des contenus audiovisuels par les Etats membres, mais l'absence d'harmonisation des règles de régulation des contenus au niveau européen continue à inciter les entreprises à profiter des réglementations laxistes de certains pays. A l'heure de la convergence, la Commission considère qu'il « *faut veiller à ce qu'un marché efficace puisse rapidement se mettre en place dans un monde de plus en plus convergent, par les règles de concurrence* ». La volonté de la Commission est donc de renforcer le droit de la concurrence comme instrument privilégié de la régulation audiovisuelle.

### 3. Le renforcement de la régulation européenne : la création de l'ERGA

Afin d'apporter une contribution coordonnée et opérationnelle à la Commission dans l'évolution du cadre juridique européen, l'ERGA réunit les dirigeants des vingt-huit autorités de régulation des Etats membres de l'Union européenne chargées de l'audiovisuel. Créée en février 2014, l'ERGA vise à faciliter l'émergence d'initiatives européennes relatives à la régulation audiovisuelle : pour cela, elle tient deux réunions par an et peut se réunir à la demande de la majorité de ses membres<sup>196</sup>. Le président et les deux vice-présidents sont nommés pour un an par les membres du groupe, à la majorité des deux tiers. Lors de la première réunion du 4 mars 2014 à Bruxelles, Olivier Schrameck a été élu à la présidence du groupe à l'unanimité. L'échelon européen devient ainsi l'échelon de référence et l'action essentielle de ce groupe est d'adapter les instruments européens de régulation à un secteur

---

196 Site Internet du CSA : <http://www.csa.fr/Le-CSA/Europe-et-international/Les-reseaux-de-regulateurs/Le-reseau-de-l-Union-europeenne-l-ERGA>

audiovisuel convergent, renforçant la pression européenne à la déréglementation du secteur audiovisuel, ou du moins, à son adaptation aux nouvelles réalités économiques et technologiques<sup>197</sup>.

## B) L'action des autres pays européens : l'exemple du Royaume-Uni

La position libérale de la Commission a été relayée par de nombreux pays européens, renforçant ainsi le consensus en faveur de la prééminence des objectifs économiques. L'exemple du Royaume-Uni est particulièrement révélateur de cette évolution. Ainsi, le Royaume-Uni a transformé sa régulation audiovisuelle pour évoluer vers une régulation économique du secteur (1 et 2). Les résultats concluants de cette transformation créent un différentiel de compétitivité avec les acteurs audiovisuels des pays européens ayant une régulation plus interventionniste, à l'image de la France, appelant ces pays à faire évoluer leur régulation (3).

### 1. La création de l'Ofcom, régulateur économique de l'audiovisuel et des télécommunications

Le Communications Act de 2003 crée l'Ofcom qui regroupe d'anciennes agences de régulation et bénéficie d'une compétence étendue, couvrant la radio, la télévision et les télécommunications. L'idée est de créer une approche unifiée de la régulation de ces secteurs, basée sur le droit de la concurrence, afin de donner à l'Ofcom la capacité d'affronter un secteur des médias convergent et mondialisé. L'Ofcom considère que la concurrence est une source d'innovation et de croissance. Il existe néanmoins une dichotomie dans l'organigramme du régulateur, avec un département consacré à la régulation des réseaux et un autre chargé d'assurer le respect des règles en matière de contenus.

### 2. Une action proactive fondée sur le droit de la concurrence

Un exemple de l'action de l'Ofcom est l'affaire BSkyB, opérateur dominant sur le marché des bouquets satellitaires, notamment pour la diffusion des matchs de football de première division et des films récents. L'Ofcom a exigé en 2010<sup>198</sup> que l'opérateur BSkyB, détenu à 39% par News Corp, le groupe de médias international de Rupert Murdoch, soit soumis à une obligation de distribution à l'ensemble de ses concurrents, à des prix régulés,

---

197 ERGA, *Work Programme*, 2015, p.2.

198 Ofcom, *Pay TV statement*, 31 mars 2010

En ligne, disponible à l'adresse :

[http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/third\\_paytv/statement/paytv\\_statement.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/third_paytv/statement/paytv_statement.pdf)

pour compenser le prix élevé de ses prestations. La crainte de l'Ofcom était notamment que les plateformes de substitution puissent être dissuadées de se développer si elles n'ont pas accès aux meilleurs contenus. BSkyB détient notamment des accords avec les principaux studios hollywoodiens pour diffuser leurs films rapidement. Cette affaire illustre le mode d'action quasi exclusif de l'Ofcom, le droit de la concurrence, rendu efficace grâce à des moyens comme des pouvoirs d'enquête, d'injonction ou de définition des marchés pertinents. Cependant, il est opportun de noter que l'action de l'Ofcom n'est pas sans défaut et que le droit de la concurrence présente de nombreuses limites pour assurer le pluralisme des médias. Selon la Competition Commission<sup>199</sup>, l'injonction de l'Ofcom à l'égard de BSkyB s'est révélée peu efficace puisque les bases d'abonnés des sociétés concurrentes, Virgin Cable et British Telecom, sont trop réduites pour leur permettre d'amortir leurs acquisitions. BSkyB ne fait donc l'objet d'aucune pression concurrentielle de la part de ses principaux concurrents et peut toujours pratiquer des prix d'abonnements élevés, des innovations technologiques peu nombreuses et une offre réduite.

### 3. Des industries audiovisuelles britanniques compétitives

Il convient de noter le succès économique de l'industrie audiovisuelle britannique. Le rapport « Creative UK »<sup>200</sup> remis en 2011 analyse les raisons de ce succès et les moyens de le pérenniser. Les auteurs rappellent l'impact considérable de l'industrie audiovisuelle sur l'économie britannique avec un secteur audiovisuel qui lève environ 13 milliards de livres sterling chaque année. La force de l'industrie audiovisuelle britannique permet au Royaume-Uni d'être un exportateur majeur dans ce domaine. Le pays arrive deuxième, derrière les Etats-Unis, en matière de ventes internationales de produits audiovisuels finis. Ce succès à l'époque de la convergence s'explique notamment par l'investissement massif des nouveaux services audiovisuels développés grâce aux nouvelles technologies. La multiplication des moyens d'accès aux contenus est perçue comme un moyen de lutter contre le piratage. Un autre facteur du succès est la refonte du cadre législatif de la propriété intellectuelle avec le Communications Act de 2003, qui a permis aux producteurs de bénéficier d'une meilleure gestion des droits sur leurs œuvres.

---

199 Source Internet : <http://www.mayerbrown.com/Files/Publication/790b9a4a-925c-43bf-8d65-a1b6f808b877/Presentation/PublicationAttachment/35370423-a00c-440c-a9e8-6af021c0415f/11624.pdf>

200 Source Internet : <http://www.inaglobal.fr/television/article/creative-uk-succes-economique-et-avenir-de-l-industrie-audiovisuelle>

## II- La régulation audiovisuelle française sous influence des objectifs économiques

Le consensus européen en faveur de la prééminence des objectifs économiques influence la régulation audiovisuelle française. Le Conseil souhaite amener « *une réflexion en profondeur sur l'impact du cadre légal français sur la compétitivité de l'ensemble des parties prenantes de l'industrie nationale des programmes, afin d'éviter notamment qu'un décalage existe entre les besoins du secteur et la mise en œuvre des réglementations. Il considère (...) que la régulation et la négociation interprofessionnelle sont les instruments les plus adaptés à l'évolution continue du secteur et souhaite que le législateur puisse lui donner en la matière un rôle plus important sur le modèle de l'Ofcom au Royaume-Uni* »<sup>201</sup>. Ainsi, l'approche interventionniste française est en mutation. Cela concerne l'aspect institutionnel de la régulation avec un rapprochement avec l'ARCEP et une régulation plus souple (A). Cela concerne également le contenu de cette régulation, avec un recentrage sur une régulation économique basée sur le droit de la concurrence (B).

### A) La mutation institutionnelle de la régulation audiovisuelle

La volonté d'une régulation plus économique du secteur audiovisuel se traduit dans son organisation. Ainsi, le Conseil appelle à une évolution vers l'auto-régulation et la co-régulation du secteur audiovisuel, c'est-à-dire une régulation reposant sur des accords avec les professionnels du secteur ou un contrôle ex-post de leurs actions (1), afin de faire face aux critiques dont il fait l'objet dans un contexte de perte de compétitivité des acteurs audiovisuels français (2). En outre, la volonté d'une régulation économique pose la question de la place du CSA par rapport à l'ARCEP (3) et à l'Autorité de la concurrence (4).

#### 1. Une évolution vers l'auto-régulation et la co-régulation du secteur audiovisuel

Les outils de régulation utilisés par le Conseil pour les médias audiovisuels linéaires sont difficilement applicables aux nouveaux services de médias audiovisuels car ils ne prennent pas en compte les caractéristiques propres à Internet. Le minutage du temps de parole en est un exemple : la profusion de l'offre sur Internet rend tout minutage impraticable. Ces éléments amènent le Conseil à repenser son modèle de régulation pour évoluer vers une co-régulation du secteur audiovisuel, c'est-à-dire en associant les professionnels à son action et à la prise de décision. La co-régulation permet de répondre à l'écueil de réglementations

---

201 Contribution sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle, op.cit, p.33

générales édictées par l'administration, souvent moins en phase avec la réalité économique et technologique du secteur, alors que la concertation entre l'administration et les professionnels du secteur permet d'élaborer une régulation plus souple, plus réaliste et, finalement, plus efficace. Le Conseil appelle également à mettre en œuvre une co-régulation des contenus vidéo en ligne ce qui suppose de lui conférer des compétences sur les sites de vidéo en ligne, notamment sur les sites de partage de vidéos.

## 2. Les critiques à l'encontre du CSA comme régulateur de l'audiovisuel

L'action du CSA est de plus en plus mal comprise par les acteurs audiovisuels qui supportent mal son interventionnisme dans un contexte de perte de compétitivité des acteurs français par rapport aux acteurs internationaux. Après avoir constaté différentes fautes des médias dans la couverture des attentats terroristes contre Charlie Hebdo, beaucoup de rédactions n'ont pas compris ces critiques et ont dénoncé la censure du CSA<sup>202</sup>. Pourtant, le renforcement des compétences économiques du Conseil ne semble pas beaucoup mieux accepté. Ainsi, le Conseil bénéficie désormais d'un pouvoir renforcé de régulation économique en examinant les demandes de passage en Télévision Numérique Terrestre gratuite<sup>203</sup> à l'aune des problématiques d'équité concurrentielle. Un exemple saillant est la décision du Conseil<sup>204</sup> de refuser le passage sur la TNT gratuite de la chaîne d'information LCI, alors que le groupe TF1 avait annoncé qu'il fermerait sa chaîne LCI si c'était le cas, laissant au chômage de nombreux employés. Le Conseil a refusé ce passage dans le but de défendre le pluralisme car le passage en gratuit de LCI renforcerait considérablement le poids du groupe TF1, déséquilibrant le marché télévisuel en sa faveur. Incomprise par beaucoup d'acteurs du secteur audiovisuel, le Conseil a été qualifié d'autorité « de pacotille »<sup>205</sup> et plusieurs partis politiques ont dénoncé une décision politique d'une institution trop proche du pouvoir politique. Ces différents éléments montrent la nécessité d'une régulation plus souple, d'une co-régulation et d'une auto-régulation.

## 3. L'idée d'une fusion entre l'ARCEP et le CSA

En France, deux autorités différentes sont en charge de l'audiovisuel et des télécommunications, le CSA et l'ARCEP, alors que de nombreux pays disposent d'une seule et même autorité de régulation pour ces deux secteurs. La convergence numérique a accentué

---

202 Article de presse en ligne : <http://blogs.mediapart.fr/blog/les-indignes-du-paf/180215/face-aux-critiques-du-csa-les-medias-crient-la-censure-et-oublent-leur-public>

203 Sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 tel que modifié par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public

204 Décision n° 2014-357 du 29 juillet 2014 relative à la demande d'agrément de la modification des modalités de financement du service de télévision hertzienne terrestre La Chaîne Info (LCI)

205 Article de presse en ligne : <https://fr.tv.yahoo.com/news/lci-jean-pierre-bernaud-flingue-csa-autorité-pacotille-074400938.html>

l'interdépendance entre les contenus audiovisuels et les communications électroniques, ce qui remet en cause le périmètre traditionnel d'intervention de ces deux autorités. Le passage au numérique, avec la multiplication des possibilités d'émettre, remet en question la régulation du CSA fondée sur l'attribution gratuite d'une ressource rare en contrepartie de certaines obligations. Il existe une différence de nature entre les deux puisque l'ARCEP est un régulateur économique des réseaux, à l'exception des fréquences hertziennes, indifférent au contenu, alors que le CSA est un régulateur à la fois économique pour les fréquences, mais aussi des contenus audiovisuels au regard d'objectifs d'intérêt général. L'ARCEP est donc une autorité administrative indépendante de régulation économique, alors que le CSA est une autorité administrative indépendante protectrice des libertés publiques. A l'heure de la convergence, les compétences de deux régulateurs se croisent mais peuvent aussi agir au détriment l'un de l'autre, d'où l'idée d'un rapprochement voire d'une fusion entre le CSA et l'ARCEP, à l'image de l'Ofcom. François Hollande a d'ailleurs fait valoir qu'il « *est (...) temps de faire évoluer notre régulation dans le sens de l'intégration comme cela s'est fait dans d'autres pays européens* »<sup>206</sup>. En plus de répondre aux chevauchements de compétences entre les télécommunications et l'audiovisuel avec la convergence technologique, cela permettrait d'avoir un guichet unique ainsi qu'une meilleure coopération interne alors qu'à l'heure actuelle, les objectifs des deux régulateurs peuvent être conflictuels sur certains points. Cependant, cette idée de fusion suscite des réserves. Ainsi, le Conseil met en avant le fait que cette fusion peut « *introduire dans la régulation de l'audiovisuel des principes qui lui sont étrangers, comme la mise aux enchères des fréquences ou la primauté des règles de la concurrence sur les objectifs culturels et sociétaux* »<sup>207</sup>. La spécificité culturelle et politique du secteur audiovisuel rend donc toute fusion difficile puisqu'elle ne tient pas compte de la spécificité du secteur audiovisuel, ce qui est pourtant la base de toute régulation sectorielle. Le rapprochement entre les deux secteurs n'est donc pas aisé. Inversement, certains principes de la régulation des télécommunications semblent peu adaptés au secteur audiovisuel, notamment le principe de la neutralité du net, selon lequel les utilisateurs doivent avoir accès à l'ensemble des contenus véhiculés par les réseaux de communications électroniques, de manière non discriminatoire. Ce principe va directement à l'encontre de l'action traditionnelle du Conseil sur les contenus audiovisuels, notamment en vue de protéger la jeunesse des contenus préjudiciables.

---

206 Discours de François Hollande, clôture du colloque organisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel sur le thème « L'audiovisuel, enjeu économique », 2 octobre 2014

207 *Contribution sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle, op.cit*, p.11.

#### 4. La place du Conseil par rapport à l'Autorité de la concurrence

L'Autorité de la concurrence, qui a une compétence horizontale, coexiste avec plusieurs autorités chargées de la régulation de secteurs autrefois marqués par un monopole étatique et récemment ouverts à la concurrence, comme le secteur de l'audiovisuel. Le renforcement des compétences économiques du Conseil, et notamment d'application du droit de la concurrence, pose la question de l'articulation entre ses compétences et celles de l'Autorité de la concurrence. Face à cela, il existe une volonté de regroupement, au sein de l'Autorité de la concurrence, des autorités de régulation sectorielle comme le Conseil, une fois qu'elles ont accompli les opérations de libéralisation du marché et instauré une concurrence équilibrée entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants<sup>208</sup>. Cependant, le Conseil traite de biens culturels, qui échappent à une logique purement économique.

#### B) La mutation de la pratique normative de la régulation audiovisuelle

La pratique de la régulation audiovisuelle est également en mutation. Alors que le poids de la réglementation est critiqué (1), le droit de la concurrence s'affirme de plus en plus comme l'instrument le plus approprié pour assurer le pluralisme des médias audiovisuels.

##### 1. Un niveau de norme inapproprié

L'évolution rapide des technologies met en question la lisibilité et la pertinence de la norme dans un environnement aussi changeant. Ainsi, la loi du 30 septembre 1986 a été révisée plus de 60 fois depuis sa promulgation. Cette instabilité nuit à la sécurité juridique des acteurs du secteur audiovisuel puisque la prise de dispositions nouvelles par le législateur ne s'est pas accompagnée de l'abrogation des dispositions qui ne sont plus pertinentes. Afin d'adapter le texte de loi aux évolutions technologiques, le législateur s'est contenté de modifications successives, sans refondre totalement le texte pour le rendre plus adapté aux nouvelles réalités. Le recours systématique à la loi est donc vivement critiqué par les acteurs audiovisuels, qui appellent à une déréglementation du secteur au profit d'une régulation plus réactive et mouvante. L'idée est de confier un pouvoir réglementaire au CSA afin qu'il élabore les règlements au plus près des réalités du secteur, en s'adaptant à ses évolutions.

---

<sup>208</sup> *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle, op.cit*, p.166.



## 2. La consécration du droit de la concurrence comme instrument privilégié de la régulation audiovisuelle

La prééminence des objectifs économiques fait du droit de la concurrence l'instrument privilégié de la régulation audiovisuelle. Plusieurs affaires récentes montrent que les principes issus de ce droit président le secteur audiovisuel. L'affaire du rachat de TPS du groupe Canal Satellite par Canal + du groupe Vivendi illustre bien cette évolution. Le Conseil de la concurrence avait d'emblée émis des réserves<sup>209</sup> quant aux effets sur la concurrence du secteur audiovisuel, amenant le Conseil à proposer des engagements au nouveau groupe audiovisuel afin d'éviter toute situation de monopole ou d'abus de position dominante. La concentration économique en cause a alors été autorisée par le ministre de l'économie<sup>210</sup>, sous réserve du respect des engagements. Cependant, face au non-respect de certains des engagements en question, l'Autorité de la concurrence a retiré l'autorisation ministérielle de concentration<sup>211</sup>, décision confirmée par le Conseil d'Etat<sup>212</sup>. Ce contrôle continu d'un opérateur en position dominante est un exemple de ce nouveau mode de régulation du secteur audiovisuel, fondé sur le droit de la concurrence. En outre, le Conseil préconise alors une régulation concurrentielle réactive, précise et anticipatrice afin de faire face à un environnement très compétitif<sup>213</sup>. Dans cette perspective, le renforcement de la régulation économique passe par l'accompagnement du développement équilibré des marchés de l'audiovisuel par le Conseil. Les pouvoirs actuels du Conseil de contrôle des concentrations et de sanction des ententes anticoncurrentielles et abus de position dominante ne sont pas suffisants. Afin d'avoir une démarche active, le Conseil doit se voir confier des prérogatives renforcées en matière d'enquête, d'identification des marchés pertinents, de règlement des différends et de régulation des relations entre producteurs et éditeurs.

---

209 Conseil de la concurrence, avis n° 06-A-13 du 13 juillet 2006 relatif à l'acquisition des sociétés TPS et Canal Satellite par Vivendi Universel et Groupe Canal Plus

210 Décision du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 30 août 2006, aux conseils de la société Vivendi Universal, relative à une concentration dans le secteur de la télévision payante, NOR : ECOC0600258Y

211 Autorité de la concurrence, décision n° 11-D-12 du 20 septembre 2011 relative au respect des engagements figurant dans la décision autorisant l'acquisition de TPS et Canal Satellite par Vivendi Universal et Groupe Canal Plus, point 223

212 Conseil d'Etat, Assemblée, 21 décembre 2012, Société Groupe Canal Plus, Société Vivendi Universal, requête n° 353856, publié au recueil Lebon, p.430.

213 *Rapport annuel, op.cit*, p.22.

## Conclusion

En France, l'année 1982<sup>214</sup> voit la consécration de la liberté de communication audiovisuelle, c'est-à-dire la libre communication des pensées et des opinions grâce aux moyens de communication audiovisuelle. D'emblée, le Conseil constitutionnel<sup>215</sup> énonce une série de principes que doit respecter la liberté de communication audiovisuelle afin qu'elle ait un effet utile, c'est-à-dire afin de s'assurer que le public destinataire de cette communication soit à même d'exercer son libre choix sans que les intérêts privés ou ceux des pouvoirs publics y substituent leurs propres décisions. Ainsi, le public doit pouvoir disposer de programmes garantissant l'expression des différents courants socio-culturels, dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information. La limitation envisagée ici à la liberté de communication est justifiée par des motifs de police, avec le but de garantir le respect d'objectifs de valeur constitutionnelle. Ce sont ces objectifs d'intérêt général qui justifient la mise en place d'une régulation du secteur audiovisuel, conçue comme une action protectrice des libertés publiques, auxquelles les médias audiovisuels peuvent, par leur influence considérable, porter atteinte. Cette conception, partagée par la plupart des autres pays européens, justifie la création d'une autorité de régulation, afin de concilier la liberté de communication audiovisuelle avec les objectifs d'intérêt général. L'action du CSA consiste alors notamment à élaborer des conventions avec les acteurs audiovisuels, privés ou publics, afin de déterminer le niveau de leurs obligations, de manière à garantir le respect des objectifs en question.

Ce qui singularise la régulation audiovisuelle française est la prééminence prise par ces objectifs d'intérêt général, élargis de manière considérable, notamment aux notions de pluralisme politique ou d'exception culturelle. Ces objectifs d'intérêt général ont servi de justification à un fort interventionnisme du Conseil. L'exemple le plus saillant est le lien établi entre communication audiovisuelle et financement de la création audiovisuelle française et européenne, exigeant ainsi des acteurs audiovisuels français un certain niveau de financement de la création et de diffusion de créations originales françaises et européennes. La régulation audiovisuelle française est donc particulièrement intéressante car révélatrice de la primauté

---

214 Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle

215 Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, considérant 5 : « *Considérant qu'ainsi il appartient au législateur de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auquel ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte* »

des objectifs d'intérêt général.

Ces objectifs sont mis à l'épreuve de la convergence numérique, de la multiplication des possibilités de consommation, de stockage et d'échange des contenus audiovisuels. La communication audiovisuelle est en effet intrinsèquement liée à l'évolution des techniques, ce qui induit une nécessité d'adaptation permanente de la régulation audiovisuelle. En outre, le marché audiovisuel est désormais mondialisé, renforçant la concurrence entre les différents acteurs et accentuant le manque de compétitivité des acteurs français sur le marché international. Dès lors, il est possible d'identifier plusieurs défis pour la régulation audiovisuelle de demain. Face au développement de nouveaux services de médias audiovisuels, face à l'internationalisation de l'offre des programmes, le Conseil se doit d'évoluer vers une régulation économique du secteur audiovisuel afin d'assurer une réelle équité concurrentielle entre les acteurs, ce qui passe par un renforcement de ses compétences économiques. En outre, la régulation audiovisuelle doit se positionner face à la régulation économique des télécommunications et notamment régler le problème des contenus audiovisuels non-régulés car relevant des télécommunications, à l'image des sites web de partage de vidéos. Les outils traditionnels de la régulation audiovisuelle sont dépassés par les nouvelles réalités économiques et technologiques du secteur : le minutage du temps de parole est rendu inopérant face à la profusion de l'offre, l'exception culturelle est tenue responsable du manque de compétitivité des opérateurs français et l'existence d'un service public de l'audiovisuel est remise en cause. Le Conseil commence à évoluer vers une régulation plus économique du secteur, du moins dans ses discours. Les objectifs économiques sont devenus le nouveau paradigme du secteur audiovisuel.

Ce constat soulève de nombreuses interrogations pour le futur de la régulation audiovisuelle. L'audiovisuel garde sa spécificité par rapport aux télécommunications : il joue un rôle déterminant dans la diffusion des idées, notamment politiques, ainsi que dans la formation des opinions des citoyens. Il s'agit d'une spécificité inhérente au secteur audiovisuel, qui ne peut donc pas se confondre totalement avec le secteur des télécommunications, qui fait l'objet d'une régulation purement économique basée sur le droit de la concurrence. Il convient alors de se demander jusqu'à quel point, les objectifs économiques peuvent prendre le dessus par rapport aux objectifs d'intérêt général. En effet, le Conseil consacre aujourd'hui la nécessité stratégique de renforcer les objectifs économiques, mais n'a jamais remis en cause le caractère tout autant essentiel des objectifs d'intérêt général.

Cette position est reprise par l'Union européenne puisque les euro-députés ont exclu les services culturels et audiovisuels du mandat de négociation de la Commission relatif au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Les négociations ont remis en lumière les différences fondamentales entre l'Union européenne et les Etats-Unis quant à la conception de l'audiovisuel. Pour ces derniers, l'audiovisuel n'est qu'une activité économique comme les autres et fait l'objet d'une régulation minimale, limitée au contrôle des pratiques anticoncurrentielles et des abus de position dominante, afin de favoriser la compétitivité des acteurs audiovisuels sur le plan international.

Les objectifs économiques sont-ils destinés à devenir les seuls objectifs fondamentaux de la régulation audiovisuelle, à l'image de la régulation audiovisuelle américaine ? Pas nécessairement. Le rééquilibrage des objectifs en faveur des objectifs économiques semble en effet uniquement destiné à adapter le marché audiovisuel aux évolutions technologiques afin de tirer profit des gains potentiellement considérables tirés des nouveaux services de médias audiovisuels. En effet, si l'on se tourne vers l'avenir, le numérique est le futur de l'économie mondiale. L'une des priorités de la Commission Juncker est d'élaborer un marché intérieur du numérique, avec des règles harmonisées en termes de télécommunications, de droits d'auteur, de protection des données personnelles ou d'accès aux contenus et services en ligne, afin de favoriser l'innovation et la croissance économique, avec un gain espéré de 340 milliards d'euros de croissance supplémentaire<sup>216</sup>. Or, l'essentiel du marché audiovisuel sera numérique, accompagnant la diversification et la délinéarisation des programmes. La création d'un marché intérieur du numérique permettrait de rétablir une unité dans le régime juridique applicable aux fournisseurs de contenus audiovisuels, notamment en termes de contrôle de l'équité concurrentielle entre les acteurs. Dans ce contexte, l'équilibre entre les objectifs est clairement à l'avantage des objectifs économiques, avec l'idée de favoriser la création de géants audiovisuels européens, ce qui ne signifie pas la dérégulation du secteur audiovisuel, mais l'entrée dans « *l'heure hybride* »<sup>217</sup>. Les médias audiovisuels sont inquiets de cette évolution et du développement d'acteurs mondiaux comme Netflix et remettent en cause le monopole des start-ups de la Silicon Valley. « *Ces ruptures technologiques ont rayonné bien au-delà du seul domaine numérique. Elles ont modifié en profondeur notre rapport à la culture, aux idées et même au monde. Elles n'ont pas seulement ouvert de nouvelles passerelles entre disciplines, entre supports et entre pratiques, mais également changé la*

---

216 Site Internet de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_fr.htm)

217 Durand Emmanuel, *La menace fantôme : les industries culturelles face au numérique*, op.cit, p.9.

*place que chacun pouvait revendiquer* »<sup>218</sup>. Les nouvelles pratiques changent en profondeur, mais aussi les modèles économiques, les modes de production... La régulation audiovisuelle devient largement économique, exigeant donc une adaptation des moyens d'atteindre les objectifs d'intérêt général. S'attacher à des principes comme l'exception culturelle en combattant l'évolution n'est pas une solution, mais un frein à cette adaptation. L'enjeu est de tirer partie des nouveaux modes de consommation pour renforcer la production audiovisuelle française. Les entreprises audiovisuelles françaises peuvent tirer partie d'une moindre exploitation de la diffusion télévisée linéaire, en gagnant des parts de marché sur la vidéo à la demande par exemple. Il convient de souligner certains progrès allant dans ce sens : par exemple, la chaîne TF1 s'est engagée dans certaines productions françaises destinées à être vendues à l'international, à l'image de la série *Crossing Lines* avec Marc Lavoine. En outre, un mouvement de renforcement du secteur public audiovisuel semble engagé, afin qu'il ait les moyens de prendre en charge, par exemple, la production et la diffusion de programmes culturels. **Les objectifs économiques sont le nouveau paradigme de la régulation audiovisuelle dans le sens où ils sont la solution pour mettre en place un secteur audiovisuel compétitif, mais aussi pour adapter les moyens de satisfaire les objectifs d'intérêt général.**

---

218 Ibid, p.10.

## Sources

### Sources de droit primaire

#### Sources de droit international

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

#### Sources de droit de l'Union européenne

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises

Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels

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

Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle

Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle

#### Sources de droit interne

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

Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

Loi n° 66-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle

Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion

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

Décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 relatif à la contribution à la production d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne

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

Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

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

### **Jurisprudence**

#### *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

CEDH, 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, requête n° 5493/72,

CEDH, 24 novembre 1993, *Informationsverein Lentia et autres c/ Autriche*, requête n° 13914/88,

#### *Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne*

CJUE, 27 juin 2013, *Commission c/ France*, C-485/11

#### *Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*

CJCE, 25 juillet 1991, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda et autres c/ Commissariaat voor de Media*, C-288/89, Rec. 1991 I-04007

CJCE, 30 avril 1974, *Giuseppe Sacchi*, C-155/73, Rec. 1974-00409

#### *Décisions de la Commission européenne*

Décision 2004/838/CE du 10 décembre 2003 relative aux aides d'Etat mises à exécution par la France en faveur de France 2 et de France 3 (notifiée sous le numéro C(2003)4497)

### Décisions du Conseil Constitutionnel

Décision n° 2009-577 DC du 03 mars 2009 sur la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994 sur la loi relative à l'emploi de la langue française

Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 sur la loi relative au respect du corps humain et la loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal

Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la liberté de communication

Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 sur la loi sur la communication audiovisuelle

### Jurisprudence du Conseil d'Etat

Conseil d'Etat, Ordonnance du juge des référés, 23 octobre 2014, *Société LCI*, requête n° 384825, inédit au recueil Lebon

Conseil d'Etat, Ordonnance du juge des référés, 7 mai 2014, *Mme Corinne Lepage*, requête n° 379104, inédit au recueil Lebon

Conseil d'Etat, 4ème et 5ème sous-sections réunies, 15 juin 2012, *Société SA Vortex*, requête n° 343530, mentionné dans les tables du recueil Lebon, p.940.

Conseil d'Etat, Assemblée, 8 avril 2009, *Hollande et Mathus*, requête n° 311136, publié au recueil Lebon, p.140.

Conseil d'Etat, Assemblée, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, requête n° 136727, publié au recueil Lebon, p.372.

Conseil d'Etat, Assemblée, 11 mars 1994, *S.A. « La Cinq »*, requête n° 115052, publié au recueil Lebon, p.117.



### Décisions de l'Autorité de la concurrence

Autorité de la concurrence, décision n° 11-D-12 du 20 septembre 2011 relative au respect des engagements figurant dans la décision autorisant l'acquisition de TPS et Canal Satellite par Vivendi Universal et Groupe Canal Plus, point 223

### Avis du Conseil de la concurrence

Conseil de la concurrence, avis n° 06-A-13 du 13 juillet 2006 relatif à l'acquisition des sociétés TPS et Canal Satellite par Vivendi Universal et Groupe Canal Plus

### **Soft law**

#### Communications de la Commission européenne

Communication COM(2013) 231 final du 24 avril 2013, *Livre Vert - Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent : croissance, création et valeurs*

Communication COM(2004) 171 final du 26 septembre 2001, au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le suivi de la communication de la Commission sur certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, publiée au JO C 43 du 16 février 2002

#### Délibérations du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale

Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision

Délibération n° 2008-51 du 17 juin 2008 relative à l'exposition des produits du tabac, des boissons alcooliques et des drogues illicites à l'antenne des services de radiodiffusion et de télévision

Délibération n° 2008-85 du 22 juillet 2008 visant à protéger les enfants de moins de 3 ans des effets de la télévision, en particulier des services présentés comme spécifiquement conçus pour eux

#### Chartes du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 1er janvier 2014

Recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Recommandation n° 2013-04 du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux, des guerres civiles et des actes terroristes par les services de communication audiovisuelle

Rapports et études du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *La concentration du média radiophonique – Rapport au Parlement*, 2014

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio – Rapport au Parlement*, 2014

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle*, 2013

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport au Gouvernement sur l'application du décret n° 2010- 1379 du 12 novembre 2010*, 2013

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle*, 2013

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport annuel*, 2013

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport sur D8 – Année 2012*, 2013

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport relatif à l'accessibilité des programmes de télévision aux personnes handicapées et à la représentation du handicap*, 2013

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Présentation des travaux du groupe de travail « droits des femmes »*, 2013

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Contribution à la réflexion sur l'évolution de la régulation de l'audiovisuel et des communications électroniques*, 2012

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport sur l'élection présidentielle de 2012 - Bilan et propositions*, 2012

Conseil supérieur de l'audiovisuel, Direction des programmes, *Fondements de l'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de déontologie des contenus*, 2011

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Bilan de l'activité du groupe de travail « Déontologie des contenus audiovisuels »*, 2011

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Les bilans des chaînes gratuites de la TNT – W9 – Année 2010*, 2011

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Protection de l'enfance et de l'adolescence à la télévision, à la radio et sur les services de médias audiovisuels à la demande*, 2010

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les médias relevant du droit de la communication audiovisuelle – Rapport au Premier ministre*, 2009

*Communiqué de presse du Conseil supérieur de l'audiovisuel*

Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Traitement des attentats par les télévisions et les radios : le Conseil rend ses décisions*, Jeudi 12 février 2015

**Entretiens**

Echange de courriels avec Michel Combot, Directeur général adjoint du Conseil supérieur de l'audiovisuel, 2015

**Discours**

Discours de François Hollande en clôture du colloque organisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel sur le thème « L'audiovisuel, enjeu économique », 2 octobre 2014

Discours de François Mitterrand devant le Parlement européen, Journal officiel des Communautés Européennes (JOCE), n° 3-382, 25 octobre 1989, p.161

## **Bibliographie**

### **Ouvrages généraux**

Charon Jean-Marie, « II. La législation de l'information et des médias », in *Les médias en France*, La Découverte, Paris, Repères culture communication, 2014

Chupin Ivan et Hubé Nicolas et Karciak Nicolas, «IV. Libéralisation et privatisation de l'audiovisuel (des années 1970 à nos jours) », in *Histoire politique et économique des médias en France*, La Découverte, 2ème édition, Paris, Repères culture communication, 2012

Derieux Emmanuel et Granchet Agnès, *Droit des médias : Droit français, européen et international*, Lextenso éditions, 6ème édition, Paris, L.G.D.J., 2010

Durand Emmanuel, *La menace fantôme : les industries culturelles face au numérique*, Presses de Sciences Po, Paris, Nouveaux Débats, 2014

Franceschini Laurence et Bellescize Diane, *Droit de la communication*, Presses Universitaires de France, 2ème édition, Paris, Thématis Droit, 2011

Franceschini Laurence, *La régulation audiovisuelle en France*, Presses Universitaires de France, Paris, Que sais-je ?, 1998

Frison-Roche Marie-Anne, « Définition du droit de la régulation économique », *Les régulations économiques : légitimité et efficacité*, Presses de Sciences-Po et Dalloz, Paris, Coéditions, 2004

Gibbons Thomas et Humphreys Peter, *Audiovisual regulation under pressure : Comparative cases from North America and Europe*, Routledge, 2013

Katsirea Irini, *Public Broadcasting and European Law : A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*, Kluwer Law International, Information Law, 2008

Le Champion R. et Danard B., *Télévision de pénurie, télévision d'abondance*, La Documentation française, Paris, Les Etudes, 2000

Le Foulgoc Aurélien, *Politique & Télévision : Extension du domaine politique*, INA, Paris, Médias essais, 2010

Lunt, Peter et Livingstone, Sonia et Brevuni, Benedetta, « Changing regimes of regulation : implications for public service broadcasting » in *Regaining the initiative for public service media*, Nordicom, University of Gothenberg, Suède, 2012, pp. 113-130

Mbongo Pascal, Piccio Carine et Rasle Michel, *La liberté de la communication audiovisuelle au début du 21e siècle*, L'Harmattan, Paris, 2013

Mbongo Pascal, *La régulation des médias et ses standards juridiques*, Mare & Martin, Paris, Collection Libertés, Auteurs et Médias, 2011

Regourd Serge, *L'exception culturelle*, Presses Universitaires de France, 2ème éditions, Paris, Que sais-je ?, 2013

### **Articles scientifiques**

Debbash Charles, « La liberté de communication audiovisuelle en France », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 41 n°2, Avril-juin 1989, pp. 305-312

Denis Marie-Laure, « La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle » in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 34, 2012

Favro Karine, « La doctrine du CSA en faveur de la protection de l'enfance et de l'adolescence » in *LegiCom*, n° 37, 2007

Humphreys Peter, « The EU, communications liberalisation and the future of public service broadcasting », in Katharine Sarikakis, *Media and Cultural Policy in the European Union*, European Studies, n° 25, 2007

Nowak Eva, *Autonomy and Regulatory Frameworks of Public Service Media in the Triangle of Politics, the Public and Economy : A Comparative Approach*, Reuters Institute, University of Oxford, 2014

Robillard Serge, « Les instances de régulation de l'audiovisuel en Europe » in *Communication et langages*, n° 106, 1995, pp. 22-32

Van Cuilenburg Jan et McQuail Denis, « Media Policy Paradigm Shifts : Towards a New Communications Policy Paradigm » in *European Journal of Communication*, n° 18, 2003, p.181-207

### **Rapports et études d'institutions politiques**

Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005, *Rapport au Premier Ministre sur les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, 2005

Direction du développement des médias, *Etude comparative des règles en matière de propriété des médias et du degré de concentration des médias dans quatre Etats membres de l'Union européenne et aux Etats-Unis d'Amérique*, 2005

Plancade Jean-Pierre, *Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication par le groupe de travail sur les relations entre les producteurs audiovisuels et les éditeurs de services de télévision*, 2013

Schwarz Antoine, *La production audiovisuelle française et son financement*, Rapport établi à la demande du ministre de la culture et de la communication, 2003

### **Rapports et études d'organismes privés**

Piquandet Jérémie, *Evaluation qualitative de la campagne de sensibilisation à la protection du jeune public*, TNS SOFRES, 2012

IDATE, *Etude sur les modèles économiques des services de médias audiovisuels à la demande actifs sur le marché français*, Rapport final remis au Conseil supérieur de l'audiovisuel, 2011

Vedel Thierry, *La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance. Rapport d'enquête*, Open Society Institute, 2005, pp. 193-291

### **Articles de presse**

AFP, « Son décalé sur les huées de Hollande : TF1 épinglée par le CSA » in *Le Point*, 2013 ([http://www.lepoint.fr/medias/son-decale-sur-les-huees-de-hollande-tf1-epinglee-par-le-csa-29-11-2013-1763213\\_260.php](http://www.lepoint.fr/medias/son-decale-sur-les-huees-de-hollande-tf1-epinglee-par-le-csa-29-11-2013-1763213_260.php))

Henni Jamal, « Le CSA veut une régulation économique de Canal Plus » in *BFM Business*, 2013 (<http://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/csa-veut-reguler-canal-plus-524534.html>)

Spiri Jean, « Le CSA, régulateur économique ? » in *Le Monde*, 2014 ([http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/10/03/le-csa-regulateur-economique\\_4499932\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/10/03/le-csa-regulateur-economique_4499932_3232.html))

## Annexes

### Annexe 1 :

<b>Les obligations des éditeurs de services</b>				
<b>HERTZIEN</b>			<b>NON HERTZIEN</b>	
<b>Services en clair</b>	<b>Services payants</b>		<b>Services payants autres que de cinéma</b>	<b>Services payants de cinéma</b>
	<b>autres que de cinéma</b>	<b>de cinéma</b>		
<p><b>Trois régimes :</b></p> <p>Au moins 15% du CA (obligation globale) dont au moins 10,5% du CA pour des œuvres patrimoniales</p> <p>Au moins 12,5% du CA uniquement pour des œuvres patrimoniales</p> <p>Chaînes musicales : au moins 8% du CA (obligation globale) dont au moins 7,5% du CA pour des œuvres patrimoniales</p> <p><u>une option en prenant en compte les accords pour les éditeurs dont CA &lt; 200M€ :</u> inclure des dépenses pour des émissions de plateau (décomptées pour moitié de leur montant) dans l'obligation globale</p> <p>Modulation des taux en fonction du CA</p>	<p><b>Un régime :</b></p> <p>Au moins 15% des ressources (obligation globale) dont au moins 8,5% des ressources pour des œuvres patrimoniales</p> <p><b>Deux options en prenant en compte les accords :</b></p> <p>inclure des dépenses pour des émissions de plateau (décomptées pour moitié de leur montant) dans l'obligation globale</p> <p>diminuer le taux de l'obligation globale mais avec prise en compte des dépenses pour les œuvres non patrimoniales à hauteur de 75% de leur montant réel</p> <p>Modulation des taux en fonction :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- du volume annuel de diffusion de spectacles vivants</li> <li>- du nombre d'abonnés au service</li> </ul>	<p><b>Deux régimes :</b></p> <p><u>éditeurs-distributeurs :</u> au moins 3,6% des ressources uniquement pour des œuvres patrimoniales</p> <p><u>éditeurs non distributeurs :</u> au moins 4,8% des ressources uniquement pour des œuvres patrimoniales</p>	<p><b>Deux régimes :</b></p> <p>Au moins 14% des ressources (obligation globale) dont au moins 8,5% des ressources pour des œuvres patrimoniales</p> <p>Chaînes musicales : au moins 8% des ressources (obligation globale) dont au moins 7,5% des ressources pour des œuvres patrimoniales</p> <p><b>Trois options en prenant en compte les accords :</b></p> <p>inclure des dépenses pour des émissions de plateau (décomptées pour moitié de leur montant) dans l'obligation globale</p> <p>diminuer le taux de l'obligation globale (12%) mais avec prise en compte des dépenses pour les œuvres non patrimoniales à hauteur de 75% de leur montant réel et prise en compte des dépenses pour des émissions de plateau pour 55% de leur montant réel</p> <p>diminuer le taux de l'obligation patrimoniale (tenir compte de la nature de la programmation du service - sans descendre sous 4,5%)</p>	<p><b>Un régime :</b></p> <p>Au moins 6% des ressources uniquement pour des œuvres patrimoniales et indépendantes</p>

Source : CSA-Direction des programmes

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle*, 2013, p.13.

Annexe II :

**Tableau récapitulatif des mesures relatives la chronologie des médias**

	<b>Délai en vigueur</b>	<b>Mesure rapport Lecture</b>	<b>Proposition du Conseil</b>
<b>VàD</b>	<b>4 mois</b>	<b>3 mois</b>	<b>3 mois</b>
<b>VàDA</b>	<b>36 mois</b>	<b>18 mois</b>	<b>24 mois (et 14 ou 30 mois pour certains films)</b>
<b>Gel des droits</b>	<b>illimité</b>	<b>4 semaines maximum</b>	<b>4 semaines maximum</b>

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Rapport au Gouvernement sur l'application du décret n° 2010- 1379 du 12 novembre 2010*, 2013, p.53.



Annexe III :

**Figure 1: National and European capacity for regulation**

<b>European capacity high</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Single audiovisual market (negative integration)</li> <li>• Convergence: regulating 'electronic communications' (negative integration)</li> <li>• Competition policy with a 'Community dimension' (negative integration)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GATT/WTO negotiations (shared competence between EC and Member States)</li> </ul>
<b>National capacity low</b>	<b>National Capacity high</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anti-concentration rules and cross-media ownership (failed EU positive integration)</li> <li>• Broadcasting content regulation/international commercial broadcasters</li> <li>• Conditional-access regulation (?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National audiovisual production support schemes</li> <li>• Broadcasting content regulation/ Public service broadcasting</li> <li>• Conditional-access regulation (?)</li> </ul>
<b>European capacity Low</b>	

**Source:** Adapted from a table ('National and European problem-solving') in Fritz W. Scharpf, 'Introduction: the problem capacity of multi-level governance', *Journal of European Public Policy*, 4:4 (December 1997), pp. 520-538, p. 532.

Source : Humphreys Peter, *The EU and Audiovisual Regulation : An Agency for De-regulation or Re-regulation – A research Agenda*, Université de Manchester, Royaume-Uni, 2005, p.4.

En ligne, disponible à l'adresse : <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/phumphreys.pdf>

## **Résumé**

Les objectifs de la régulation audiovisuelle connaissent une mutation profonde. Traditionnellement, les objectifs dominants étaient les objectifs d'intérêt général, c'est-à-dire un encadrement de la liberté de communication audiovisuelle afin de garantir le pluralisme des médias, la sauvegarde de l'ordre public ou la diversité des courants d'opinion exprimés. La régulation française s'est singularisée par son approche interventionniste en la matière, développant des principes originaux à l'image de l'exception culturelle. Cependant, en raison de la convergence numérique et de la concurrence accrue sur un marché audiovisuel mondialisé, les objectifs économiques prennent une ampleur inédite. La régulation audiovisuelle accorde ainsi une place croissante aux principes du droit de la concurrence et s'engage dans un mouvement, plus ou moins intense, de déréglementation du secteur audiovisuel. Le rééquilibrage des objectifs au profit de l'économique ne signifie pas pour autant un abandon des objectifs d'intérêt général.

## **Abstract**

The goals of audiovisual regulation are undergoing a deep change. Traditional goals are cultural and democratic and consist in promoting national and local culture, protecting media pluralism and diversity, as well as developing public service content. French audiovisual regulation distinguished itself with its interventionist approach, thus creating new principles such as cultural exception. However, digital convergence and an intensified international competition on the audiovisual market tend to prioritize market development and economic goals. This shift in audiovisual regulation goals is all the more relevant that the traditional cultural policy toolkit is criticized for its lack of effectiveness and legitimacy. Still, traditional goals continue to exist and matter.

## **Mots-clés**

Régulation – Audiovisuel – Médias – Exception culturelle – Convergence numérique – Directive SMA – Commission européenne – Pluralisme – Concurrence – Déontologie des programmes – Loi du 30 septembre 1986 – Liberté de communication – CSA – Ofcom – Secteur public – Propriété intellectuelle – SMAD – Chronologie des médias

## **Table des matières**

Remerciements	p.3
Table des principales abréviations	p.4
Sommaire	p.5
Introduction	p.6
<b><u>CHAPITRE I : LES OBJECTIFS D'INTERÊT GENERAL, UN ENCADREMENT DE LA LIBERTE DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE</u></b>	p.12
<b><u>Section I : Le respect des valeurs fondamentales de la République française</u></b>	p.12
<b><u>I- La déontologie des programmes</u></b>	p.12
<u>A) L'honnêteté et l'indépendance de l'information</u>	p.13
1. L'exigence de rigueur	p.14
2. L'impératif d'honnêteté	p.14
<u>B) La sauvegarde de l'ordre public</u>	p.15
1. L'interdiction de l'incitation aux pratiques dangereuses, délinquantes ou inciviques	p.15
2. La lutte contre les contenus discriminatoires ou haineux	p.15
3. La protection de la santé publique	p.16
<u>C) La protection de la personne humaine</u>	p.16
1. La protection de la dignité humaine	p.17
2. Le respect des droits de la personne	p.17
<b><u>II- La protection de la jeunesse et de l'adolescence</u></b>	p.18
<u>A) La protection du jeune public contre les contenus préjudiciables</u>	p.19
1. La signalétique jeunesse du média télévisuel	p.19
2. Les campagnes de sensibilisation à la signalétique jeunesse	p.20
3. La protection du jeune public contre la pression publicitaire	p.21
<u>B) Garantir une offre de programme adaptée au jeune public</u>	p.21
1. L'offre de chaînes jeunesse	p.21
2. La protection de la santé du jeune public	p.22
3. L'éducation aux médias	p.22

<b><u>III- La représentation de la diversité de la société française</u></b>	p.23
<u>A) Les initiatives du Conseil pour la représentation de la diversité de la société française</u>	p.23
1. La représentation de la diversité à la télévision	p.24
2. La représentation de la diversité à la radio	p.24
3. La prise en compte de la diversité dans l'engagement des ressources humaines	p.25
<u>B) La représentation de certaines catégories spécifiques de la société française</u>	p.25
1. Le traitement du handicap par les médias	p.26
2. La défense des droits des femmes	p.26
<b><u>Section II : La gestion pluraliste des médias audiovisuels</u></b>	p.27
<b><u>I- Le droit des concentrations économiques et les médias audiovisuels</u></b>	p.27
<u>A) L'exigence démocratique du contrôle de la concentration des médias audiovisuels</u>	p.28
1. Les liens indirects entre sauvegarde du pluralisme et contrôle des concentrations	p.28
2. L'exigence démocratique de limitation de la concentration des médias audiovisuels	p.29
3. Un marché audiovisuel propice à la concentration des opérateurs économiques	p.29
<u>B) La défense du pluralisme interne</u>	p.30
1. Le fonctionnement général	p.30
2. Les règles relatives aux capitaux français et européens	p.30
3. Les règles relatives aux capitaux étrangers	p.31
<u>C) La défense du pluralisme externe</u>	p.31
1. Les règles applicables à la télévision	p.31
2. Les règles applicables à la radio	p.32
3. Le dispositif pluri-médias	p.32
<b><u>II- La sauvegarde du pluralisme politique</u></b>	p.33
<u>A) La sauvegarde du pluralisme politique hors période électorale</u>	p.33
1. L'équilibre des temps de parole des personnalités politiques	p.33
2. Les émissions d'expression directe	p.34

<u>B) La sauvegarde du pluralisme politique en période électorale</u>	p.34
1. Les règles encadrant l'accès des candidats à l'antenne	p.35
2. La période de réserve	p.36
3. Les campagnes officielles audiovisuelles	p.36
<b><u>Section III : Le modèle français de soutien à la création audiovisuelle</u></b>	p.37
<b><u>I- De l'exception française à l'exception culturelle</u></b>	p.37
<u>A) La volonté politique de défendre l'identité culturelle française</u>	p.37
1. Le rôle fondamental des médias dans la formation des identités culturelles	p.38
2. La réaction face à l'hégémonie culturelle américaine	p.38
3. L'instauration d'un système original de défense de la production audiovisuelle	p.38
<u>B) L'affirmation de l'exception culturelle face aux principes du libre-échange</u>	p.39
1. La reprise européenne du principe d'exception culturelle	p.39
2. L'affirmation de l'exception culturelle durant les négociations au sein de l'OMC	p.40
3. La diffusion de l'exception culturelle	p.40
<b><u>II- Le soutien financier à la production audiovisuelle</u></b>	p.41
<u>A) La logique sous-jacente au soutien financier à la production audiovisuelle</u>	p.41
1. La finalité culturelle du soutien financier à la production audiovisuelle	p.41
2. La compatibilité du soutien financier avec le droit européen des aides d'Etat	p.41
<u>B) Les mécanismes et les résultats du soutien financier à la production audiovisuelle</u>	p.42
1. La contribution à la production audiovisuelle	p.42
2. La contribution à la production cinématographique	p.43
3. Le résultat mitigé de ce mécanisme de soutien à la production audiovisuelle	p.43
<b><u>III- Le soutien réglementaire et institutionnel à la production audiovisuelle</u></b>	p.44
<u>A) Les quotas de diffusion des œuvres audiovisuelles françaises et européennes</u>	p.44

1. Les règles applicables aux chaînes de télévision	p.44
2. Les règles applicables aux chaînes de radio	p.45
<b>B) <u>Le rôle spécifique du secteur public de l'audiovisuel</u></b>	p.45
1. La mission de promotion de la diversité culturelle de France Télévisions	p.46
2. Les limites du soutien institutionnel à la création audiovisuelle	p.46
<b>CHAPITRE II : LES OBJECTIFS ECONOMIQUES, NOUVEAU PARADIGME DE LA REGULATION AUDIOVISUELLE</b>	p.48
<b><u>Section I : La régulation audiovisuelle mise à l'épreuve par l'évolution technologique</u></b>	p.48
<b><u>I- La convergence numérique comme extension du champ de l'audiovisuel</u></b>	p.49
<b><u>A) L'apparition de nouveaux marchés entre l'audiovisuel et les télécommunications</u></b>	p.49
1. Le principe de la convergence numérique	p.49
2. L'apparition de nouveaux services audiovisuels	p.50
3. L'élargissement des possibilités de consommations de contenus audiovisuels	p.50
<b><u>B) Les enjeux juridiques posés par la convergence numérique</u></b>	p.51
1. L'existence de régimes de régulation concurrents	p.51
2. Le rapprochement entre les régimes de régulation	p.52
3. Le droit de la concurrence comme instrument de régulation privilégié	p.53
<b><u>II- Les difficultés d'adaptation de la régulation audiovisuelle aux nouveaux services : l'exemple des services de médias audiovisuels à la demande</u></b>	p.53
<b><u>A) L'adaptation de la régulation audiovisuelle aux services à la demande</u></b>	p.53
1. Le champ d'application de la régulation des SMAD	p.54
2. Les règles applicables aux SMAD	p.54
<b><u>B) Une adaptation de la régulation audiovisuelle peu efficace</u></b>	p.55
1. L'enjeu de la chronologie des médias	p.56
2. La faiblesse des catégories juridiques des acteurs de la télévision connectée	p.56

3. Les risques de l'existence de plusieurs régimes de régulation audiovisuelle	p.57
<b><u>Section II : La critique des objectifs traditionnels de la régulation audiovisuelle</u></b>	p.59
<b><u>I- La crise de légitimité du secteur public de l'audiovisuel</u></b>	p.59
<b><u>A) Le secteur public comme élément essentiel du service public audiovisuel</u></b>	p.60
1. Le service public audiovisuel justifie l'existence d'un secteur public	p.60
2. Un secteur public soumis à des obligations spécifiques de service public	p.60
3. Un secteur public soumis à une organisation spécifique	p.61
4. Un secteur public bénéficiant d'un financement public important	p.61
<b><u>B) La perte de spécificité du secteur public de l'audiovisuel</u></b>	p.62
1. La crise d'identité du secteur public de l'audiovisuel	p.62
2. La suppression progressive de la publicité sur les chaînes de France Télévisions	p.63
3. L'indépendance des entreprises publiques de l'audiovisuel	p.63
4. La compatibilité du mode de financement du secteur public avec le droit de l'Union européenne	p.64
<b><u>C) Vers une nouvelle légitimité du secteur public de l'audiovisuel</u></b>	p.65
1. L'intérêt du maintien d'un secteur public de l'audiovisuel	p.65
2. Le cas du Royaume-Uni : le maintien de la légitimité de la BBC	p.66
<b><u>II- La crise d'efficacité de l'exception culturelle française</u></b>	p.67
<b><u>A) La critique de l'exception culturelle par les opérateurs audiovisuels</u></b>	p.67
1. Les limites de l'applicabilité des quotas de diffusion	p.67
2. Les limites de l'application des quotas de diffusion	p.68
3. L'inadéquation des quotas de diffusion en raison de la convergence numérique	p.68
<b><u>B) La nécessité d'une adaptation de l'exception culturelle française</u></b>	p.69
1. Les actions du CSA afin d'améliorer l'efficacité de l'exception culturelle	p.69

2. La nécessité de développer des services culturels numériques porteurs de diversité culturelle	p.70
3. La nécessité de renforcer la contribution des acteurs numériques au financement de la création	p.70
<b><u>Section III : Le rééquilibrage des objectifs de la régulation audiovisuelle en faveur d'une régulation économique</u></b>	p.72
<b><u>I- Le consensus en faveur d'une prééminence des objectifs économiques</u></b>	p.72
<u>A) L'action de l'Union européenne</u>	p.72
1. La capacité d'influence de la Commission européenne sur la régulation audiovisuelle	p.73
2. L'action de la Commission pour la déréglementation du secteur audiovisuel	p.73
3. Le renforcement de la régulation européenne : la création de l'ERGA	p.74
<u>B) L'action des autres pays européens : l'exemple du Royaume-Uni</u>	p.75
1. La création de l'Ofcom, régulateur économique de l'audiovisuel et des télécommunications	p.75
2. Une action proactive fondée sur le droit de la concurrence	p.75
3. Des industries audiovisuelles britanniques compétitives	p.76
<b><u>II- La régulation audiovisuelle française sous influence des objectifs économiques</u></b>	p.77
<u>A) La mutation institutionnelle de la régulation audiovisuelle</u>	p.77
1. Une évolution vers l'auto-régulation et la co-régulation du secteur audiovisuel	p.77
2. Les critiques à l'encontre du CSA comme régulateur de l'audiovisuel	p.78
3. L'idée d'une fusion entre l'ARCEP et le CSA	p.78
4. La place du Conseil par rapport à l'Autorité de la concurrence	p.80
<u>B) La mutation de la pratique normative de la régulation audiovisuelle</u>	p.80
1. Un niveau de normé inapproprié	p.80
2. La consécration du droit de la concurrence comme instrument privilégié de la régulation audiovisuelle	p.81
Conclusion	p.82



Sources	p.86
Bibliographie	p.92
Annexes	p.95
Résumé/Abstract	p.98