

Synthèse du rapport d'information sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique

DATE 08 / 10 / 2018
ÉMETTEUR BAJ

Le 4 octobre 2018, Aurore Bergé, membre de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, a remis son rapport relatif à la mission d'information sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique¹. De centaines d'auditions ont été conduites pour mener à bien la rédaction de ce rapport, dont celle du Président de la Hadopi.

Le rapport dresse, pour l'essentiel, le constat d'un bouleversement de l'écosystème de l'audiovisuel français du fait de l'arrivée des nouvelles plateformes numériques établies à l'étranger. Nombre de propositions visent ainsi à corriger l'asymétrie réglementaire entre ces plateformes et les acteurs français et à réguler davantage le statut de ces nouveaux entrants. Le rapport souligne un certain immobilisme en matière de politique publique dans le domaine du piratage, qui a contribué au développement du *streaming* et du téléchargement direct en envoyant un « signal très négatif » aux internautes. L'actualisation de la lutte contre le piratage est donc l'un des principaux points abordés par ce rapport, avec pour objectif de redonner de la valeur à la chaîne de la création audiovisuelle.

1 | L'actualisation de la politique publique de lutte contre le piratage

En reprenant plusieurs propositions faites par l'Hadopi le rapport préconise de renforcer largement les pouvoirs de la Haute Autorité en matière de lutte contre la piraterie. Les propositions formulées sur ce volet concernent tant les dispositifs de lutte visant les internautes, la lutte contre la contrefaçon commerciale ou encore le développement d'une coopération avec les intermédiaires d'Internet.

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1292.asp>

1-1 Les dispositifs visant les internautes

L'objectif est ici de renforcer l'efficacité de la répression en permettant à l'autorité publique de « *répondre par elle-même aux manquements constatés* ». La proposition s'appuie sur un précédent rapport sur la faisabilité juridique des différentes possibilités d'évolution de la réponse graduée confié par l'Hadopi en août 2017 à Louis Dutheillet de Lamothe et Bethânia Gachet². La rapporteure indique ici sa préférence, parmi les options possibles (notamment « *la création d'une sanction administrative en lieu et place d'une sanction pénale* »), pour **doter l'Hadopi d'un pouvoir de transaction pénale**, « *qui serait proposée par l'Hadopi puis homologuée par le procureur, sur le modèle du pouvoir [...] reconnu au Défenseur des droits* ». Cette option permettrait de « *conserver le caractère pénal de la sanction et l'intervention in fine d'un juge judiciaire, tout en permettant à l'Hadopi d'agir elle-même et de façon adaptée* ».

La rapporteure fait également siennes les recommandations du rapport réalisé pour le compte de l'Hadopi visant à aménager à la marge la procédure de réponse graduée pour faire droit à certaines demandes exprimées par l'Hadopi depuis longtemps, à savoir permettre à l'autorité publique d'envoyer la première recommandation non pas sur l'adresse mail mise à disposition par le FAI mais sur l'adresse usuelle de l'abonné et inscrire le titre de l'œuvre mise à disposition illégalement afin de faciliter l'identification de son auteur et de sécuriser la connexion en conséquence.

Il est également proposé de donner suite, en l'actualisant, à une proposition formulée par Mireille Imbert-Quareta dans son rapport de 2013³, consistant à inclure dans les recommandations un message de sensibilisation aux autres modes de consommation illicites que sont le *streaming* et le téléchargement direct, en indiquant également les risques inhérents à ces pratiques (sécurité informatique, exposition à des images pornographiques ou violentes...).

Enfin, il est proposé de systématiser la formation des jeunes aux usages licites et, plus généralement, de « **conduire régulièrement une action pédagogique d'ampleur nationale sur les pratiques illicites de consommation de biens culturels dématérialisés, avec une obligation de coopération des acteurs numériques** » tels que les réseaux sociaux, les moteurs de recherche et les FAI, lesquels démontreraient ainsi leur bonne foi à cet égard.

1-2 La lutte contre la contrefaçon commerciale

Le rapport propose d'octroyer à l'Hadopi un **pouvoir de caractérisation des services massivement contrefaisants**. Ce pouvoir aurait une double fonction :

- « *Donner une assise plus solide aux actions visant à assécher le financement de ces sites* », la participation de l'Hadopi au dispositif dit « *Follow the money* » impliquant les acteurs de la publicité et du paiement en ligne dans la lutte contre la contrefaçon étant en outre considérée comme susceptible de permettre l'extension des accords existants à des intermédiaires techniques ;
- Faciliter les actions en justice des ayants droit sur la base d'une liste noire réalisée par l'Hadopi, le juge pouvant s'appuyer sur les travaux de l'Hadopi pour évaluer l'illicéité d'un site.

Ce nouveau pouvoir devrait également être utilisé pour assurer le **suivi dans le temps des décisions de blocage**, afin que celles-ci puissent être appliquées au plus vite aux services de contournement. Cette partie du rapport tâche de concilier d'une part le nouvel état de la jurisprudence après la décision obtenue par les ayants droit de l'audiovisuel en juillet 2018, aux termes de laquelle ceux-ci peuvent demander le blocage de services de contournement en référé

² *Étude juridique, La procédure de réponse graduée de la Hadopi*, Louis Dutheillet de Lamothe et Bethânia Gaschet, 14 décembre 2017.

<https://www.hadopi.fr/actualites/la-faisabilite-juridique-des-differentes-possibilites-devolution-de-la-reponse-graduee>

³, M. Imbert-Quareta, *Rapport sur les moyens de lutte contre le streaming et le téléchargement direct illicites*, 2013.

à la suite d'une première décision de blocage au fond⁴, et d'autre part la demande de certains – dont l'Hadopi – visant à simplifier et garantir l'efficacité et la pérennité des mesures judiciaires de blocage de ces sites.

Dans ce contexte, le rapport n'en précise pas les modalités de mise en œuvre et recommande leur coexistence en demandant :

- de « consacrer, dans la loi, l'intervention du juge des référés aux fins d'actualisation des décisions de justice à l'égard des sites miroirs ou de contournement » - l'autorité publique pouvant alors être sollicitée par l'ayant droit afin d'émettre un avis sur ces sites
- de « permettre au président de la HADOPI de requérir du président du tribunal de grande instance de Paris qu'il actualise les décisions de justice s'agissant des sites miroirs ou de contournement », à l'image de ce qui existe pour l'ARJEL.

Le rapport évoque de plus, toujours sur l'actualisation des décisions de justice, que le Code de la propriété intellectuelle pourrait être modifié pour prévoir la possibilité de conclure des accords sur ce point entre les parties prenantes, la saisine du juge par l'Hadopi pouvant alors constituer un « *ultime recours* ». Enfin, de la même façon que ce qui existe en matière de blocage des jeux en ligne, il est proposé de prévoir que des audiences chaque mois soient réservées à ces procédures.

S'agissant du **live streaming**, la rapporteure invite à prendre acte de l'échec de l'auto-régulation à la suite de la loi de 2017⁵ qui devait inciter les parties prenantes à conclure des accords destinés à lutter contre le piratage de contenus sportifs, faute de collaboration des FAI. Il est ainsi proposé, sans davantage de détails sur les modalités de mise en œuvre, de « créer un dispositif spécifique permettant de bloquer temporairement, dans des délais extrêmement brefs, l'accès aux pages de sites diffusant sans autorisation des contenus en live streaming ». Une décision de blocage à titre conservatoire pourrait ainsi être prise par un juge ou une autorité indépendante agissant sur saisine des ayants droit ou de son propre chef.

1-3 Une coopération renforcée avec les acteurs de l'Internet

S'agissant de l'article 13 de la proposition de directive sur le droit d'auteur actuellement débattue au niveau européen et des moyens envisagés par ce texte pour résoudre le problème du partage de la valeur entre les plateformes de type YouTube qui permettent le partage de contenus et les ayants droit, le rapport indique que suivant le texte qui sera finalement voté, le suivi de l'application des accords conclus entre ces plateformes et les ayants droit pourrait être confié à l'Hadopi. Il est également envisagé que les plateformes distinguent de façon plus claire les contenus postés avec l'autorisation des ayants droit (chaînes officielles, comptes vérifiés) et ceux dont la licéité n'est pas certaine.

Le rapport évoque également la possibilité de faire figurer dans les résultats des moteurs de recherche, aux côtés du nom des plateformes, le label offre légale attribué par l'Hadopi (mais aujourd'hui tombé en quasi désuétude faute de demande de labellisation NDLR), dans l'objectif de lui donner plus de visibilité.

Dans un domaine considéré comme voisin, à savoir la **contrebande en ligne de billets d'entrée pour des manifestations culturelles ou sportives**, il est demandé qu'un régulateur puisse « se saisir de cette question et entreprendre, comme dans le domaine du piratage, de caractériser les sites se livrant de façon habituelle » à de telles activités, notamment dans la mesure où malgré de nombreuses décisions judiciaires, ces services restent très visibles dans les résultats des moteurs de recherche. Il est également préconisé que des actions de pédagogie soient initiées afin de sensibiliser les spectateurs, qui sont « les premières victimes de ces pratiques illicites ».

⁴ TGI de Paris, 13 juillet 2018.

⁵ Loi n° 2017-261 du 1er mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

1-4 La fusion de l'Hadopi avec le CSA pour une régulation unique des contenus

La rapporteure est d'avis qu'il est pertinent de confier la régulation des contenus audiovisuels à une seule et même autorité, que ces contenus soient diffusés sur Internet ou ailleurs, alors qu'il a pu en parallèle être envisagé de confier au CSA la régulation des contenus haineux ou encore de manière plus certaine des fausses informations (« *fake news* ») sur Internet.

Une telle fusion donnerait selon elle plus de légitimité à la lutte contre le piratage et permettrait de dégager des économies du fait de la mutualisation, lesquelles pourraient être utilement employées pour lutter contre les nouveaux modes de piratage. Le rapport relève que ces deux autorités ne sont pas dans l'immédiat « solubles l'une dans l'autre » compte tenu des règles de fonctionnement distinctes et annonce qu'une réflexion devra se tenir quant aux modalités précises de leur fusion.

La nouvelle autorité devrait être dotée de pouvoirs de médiation. Son action serait évaluée chaque année par le Parlement, lequel aurait par ailleurs un droit de regard sur la nomination de ses membres.

2 | Les propositions relatives à la régulation du secteur audiovisuel

2-1 Les propositions visant à « sécuriser le financement de la création française en libérant la croissance des acteurs de l'audiovisuel »

Le rapport évoque la publicité diffusée à la télévision (et à la radio) et recommande des aménagements visant à alléger la réglementation qui grève les acteurs traditionnels soumis à la concurrence de la publicité digitale.

Le rapport évoque la réalisation d'une étude d'impact sur la diffusion de publicités en faveur du cinéma à la diffusion télévision qui pourrait être suivie d'une expérimentation test de 18 mois ; il est proposé d'« autoriser la publicité segmentée et géolocalisée à la télévision dans le cadre d'une expérimentation de 18 mois » ; des accords professionnels pourraient intervenir pour permettre la diffusion d'une troisième coupure publicitaire lors de la diffusion de films ; il est enfin proposé de « limiter les mentions légales radiodiffusées – en dehors de celles relatives à la santé publique – tout en assurant un haut degré de protection au consommateur avec, par exemple, un renvoi intelligible vers un site internet dédié assurant la pleine information du consommateur »..

Le rapport se penche ensuite sur les sources de financement de l'audiovisuel public, avec pour objectif de déconnecter ces ressources du budget de l'État afin de lui assurer autonomie et stabilité financière en faisant exclusivement reposer son financement public sur une contribution à l'audiovisuel public rénovée. Il est proposé donc d'« universaliser l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public [dans un souci de neutralité technologique] par le biais d'une contribution forfaitaire par foyer, tout en maintenant son montant et en étendant aux nouvelles personnes assujetties à son paiement les exonérations sous conditions de ressources existantes. » Les nouvelles recettes issues de cette contribution pourraient alors être utilisées pour supprimer la publicité sur Radio France et France 5. Il est proposé de cesser d'affecter à France Télévisions une part de la taxe sur les FAI, assise sur le montant des abonnements et notamment destinée à compenser l'arrêt de la publicité après 20 heures.

Le rapport aborde ensuite l'asymétrie fiscale entre les acteurs historiques de l'audiovisuel et les nouveaux services numériques présents sur le marché français qui viennent les concurrencer, en particulier s'agissant des taxes affectées pesant sur l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur de l'audiovisuel et qui viennent abonder le fonds de soutien du CNC. Le rapport considère que les dispositions prises au niveau nationale pour appréhender les

acteurs tels que Netflix et YouTube ⁶ ne sont pas suffisantes, ces acteurs étant soumis à une taxe au taux de 2% assise sur le prix d'abonnement ou sur les recettes publicitaires alors que pour les éditeurs et distributeurs sont soumis à un taux allant jusqu'à 7,25% . Le rapport ne propose préconise de remettre à plat l'ensemble de la fiscalité du secteur afin de remédier aux asymétries actuelles⁷.

Plusieurs propositions portent enfin sur la gouvernance du CNC et visent à le soumettre à un contrôle indépendant du Parlement, à introduire plus de parité dans ses commissions et à associer davantage les professionnels à son action.

2-2 Les propositions visant à « trouver les termes d'une nouvelle alliance entre les acteurs de l'audiovisuel »

Le rapport aborde plusieurs points essentiels relatifs aux différents acteurs de la création et de la diffusion d'une œuvre audiovisuelle et au rôle de chacun dans le partage de la valeur autour de cette œuvre.

Plusieurs mesures sont ainsi évoquées en vue :

- D'assurer la rémunération proportionnelle des auteurs et des artistes-interprètes lorsque leurs œuvres sont mises à disposition sur des services en ligne, établis en France comme à l'étranger, afin de permettre à ceux-ci d'être effectivement rémunérés proportionnellement pour ces utilisations ;
- D'assurer un juste partage de la valeur entre les producteurs et les éditeurs en ajustant les règles relatives à la contribution, basée sur le chiffre d'affaires des éditeurs, au développement de la production – notamment indépendante – d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes ou d'expression originales françaises⁸ ;
- D'assurer la contribution des services de vidéo à la demande à la création dans le cadre de la transposition de la directive Services de médias audiovisuels à venir⁹.

⁶ La loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 (art. 30 IV B) a modifié l'article 1609 sexdecies B du code des impôts pour assujettir à la taxe sur les ventes et locations en France, physiques ou en ligne, de vidéogrammes destinés à l'usage privé, les entreprises « qu'elles soient établies en France ou hors de France ». La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (art. 56) a une nouvelle fois modifié l'article 1609 sexdecies B du code général des impôts pour assujettir également « les entreprises qui mettent à disposition du public en France des contenus audiovisuels à titre gratuit qu'elles soient établies en France ou hors de France ». D'un taux similaire à celui prévu pour les plateformes de VOD ou SVOD, cette taxe dite « Youtube » porte sur les revenus publicitaires des plateformes de mise à disposition de vidéos à titre gratuit.

⁷ Il est également proposé de « repenser l'assiette et le taux de la taxe pesant sur les exploitants [de salles de cinéma] pour assurer une meilleure équité fiscale » dans la mesure où le taux de marge de ces acteurs a crû de 27% à 37% de 2005 à 2015. Une nouvelle taxation assise sur les recettes annexes des salles pourrait être envisagée (vente de confiseries...).

⁸ Il est proposé d'« étendre aux obligations relatives aux œuvres la possibilité de mutualiser les obligations d'investissement au niveau des groupes cinématographiques » sachant que « les quotas d'œuvres audiovisuelles peuvent [déjà] faire l'objet d'une globalisation au niveau groupe »] et de « maintenir, dans la loi, le principe d'un taux de recours à la production indépendante, en limitant sa définition à l'absence de lien capitalistique et en laissant plus de place aux accords professionnels ou de gré à gré pour la définition des droits et des mandats ».

⁹ Il est proposé de définir l'assiette de la contribution de ces services en tenant compte « de l'accès potentiel, et non de l'accès effectif, au service de vidéo à la demande associé à d'autres services, et de l'intégralité du montant dudit abonnement s'il n'est pas dissociable de ces services » (ex : cas de la SVOD proposée par Amazon en complément de son service de livraison de produits physiques) ; et d'« imposer aux services de vidéos à la demande par abonnement établis dans un autre État membre de l'Union européenne de contribuer au financement de la création en ayant principalement recours à la production indépendante » pour que les productions locales réalisées par ces plateformes ne soient pas systématiquement réalisées par des studios « maison » implantés sur place.

Le rapport propose enfin d'actualiser la chronologie des médias. La rapporteure revient ici sur le fait que des ayants droit ont conditionné leur accord sur un nouveau dispositif à des actions fortes en matière de politique publique de lutte contre le piratage, et rappelle qu'elle fait plusieurs propositions à cet égard. Elle indique que l'adoption d'une nouvelle chronologie devra s'inscrire dans le cadre d'une réforme globale de la régulation et qu'à défaut d'accord interprofessionnel, celle-ci sera adoptée par voie législative. Selon la rapporteure, le nouveau dispositif devra à la fois raccourcir la durée générale de la chronologie, réduire la fenêtre de la salle, permettre une exploitation continue des œuvres en ligne, prévoir une fenêtre pour les acteurs de la vidéo à la demande sur abonnement qui contribuent à la création.

2-3 Les propositions visant à « donner plus de visibilité à la création française dans toute sa diversité »

Sur le plan technique, il est recommandé de « *poursuivre la modernisation de la plateforme TNT et [d'] autoriser les dispositifs permettant aux éditeurs de recueillir des données relatives aux utilisateurs afin de diffuser des publicités segmentées* » et d'« *accélérer le calendrier de déploiement de la radio numérique terrestre (DAB+) pour assurer l'émergence d'une offre radiophonique renouvelée* ».

Plusieurs mesures visent ensuite des aménagements aux règles de respect des quotas de diffusion de chansons d'expression française sur l'ensemble des services de radio. Diverses propositions portent plus spécifiquement sur le rôle du groupe France Télévisions dans le soutien de la diversité culturelle et la gestion des fréquences¹⁰.

S'agissant plus particulièrement de l'offre digitale, il est proposé de la soumettre à une réglementation similaire à cet égard à celle à laquelle sont soumis les acteurs traditionnels en fixant « *un taux d'exposition des artistes ou œuvres francophones et de jeunes talents sur les pages d'accueil des sites et applications de musique à la demande* » et en étendant « *aux services de vidéos à la demande les obligations applicables aux chaînes privées en matière d'accessibilité des programmes* ».

¹⁰ Ces propositions sont les suivantes : « *sanctuariser les crédits dédiés à l'animation afin de maintenir la qualité de l'offre jeunesse du service public ; réattribuer les canaux libérés par France 4 et France Ô aux chaînes existantes et diffuser un nombre plus élevé de chaînes de la TNT en haute définition ; accroître la visibilité et l'éditorialisation du spectacle vivant, du cinéma, de la création musicale et de la culture scientifique sur les chaînes du groupe France Télévisions ; renforcer les obligations de France Télévisions en matière de parité, notamment en ce qui concerne les réalisateurs auxquels le groupe fait appel* ».