

N° 161

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 novembre 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de résolution européenne de M. André GATTOLIN et Mme Colette MÉLOT, présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'adaptation de la directive « Services de médias audiovisuels » à l'évolution des réalités du marché,*

Par M. Jean-Pierre LELEUX,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, présidente ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, vice-présidents ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, secrétaires ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir les numéros :

Sénat : 103 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. UNE RÉVISION ATTENDUE</b> .....	7
<b>A. LA DIRECTIVE « SERVICES DE MÉDIAS AUDIOVISUELS »</b> .....	7
1. <i>Une directive déjà révisée à deux reprises</i> .....	7
2. <i>La mise en place d'un marché unique des services de médias audiovisuels</i> .....	7
a) Le principe du pays d'origine .....	8
b) La liberté de réception et de retransmission .....	8
3. <i>Des objectifs d'intérêt général</i> .....	9
a) Encourager la production et la distribution audiovisuelles européennes .....	9
b) Protéger les consommateurs et accroître leur autonomie .....	10
4. <i>Le champ d'application matériel de la directive SMA</i> .....	11
<b>B. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉVOLUER LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ÉTABLI PAR LA DIRECTIVE SMA</b> .....	12
1. <i>Un secteur audiovisuel en plein bouleversement depuis dix ans</i> .....	12
2. <i>Méthode et contexte de la révision</i> .....	14
<b>II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....	15
<b>A. L'EXTENSION DU CHAMP MATÉRIEL DE LA DIRECTIVE AUX PLATEFORMES DE PARTAGE DE VIDÉOS</b> .....	15
<b>B. LE RENFORCEMENT DU SOUTIEN À LA CRÉATION EUROPÉENNE</b> .....	16
<b>C. RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES MINEURS ET MODIFICATION DE LA DÉFINITION D'INCITATION À LA HAINE</b> .....	17
<b>D. L'ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES EN MATIÈRE DE COMMUNICATIONS COMMERCIALES</b> .....	17
<b>E. LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION AUDIOVISUELLE</b> .....	18
<b>F. LA FIN D'UNE LÉGISLATION PROPRE À L'AUDIOVISUEL DE L'ACCESSIBILITÉ AUX PERSONNES HANDICAPÉES</b> .....	19

<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	19
<b>A. LES POINTS POSITIFS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE</b> .....	19
<b>B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION</b> .....	20
1. <i>Élargir la définition des plateformes de partage de vidéos</i> .....	20
2. <i>Créer un socle commun de règles pour les services de médias audiovisuels et les plateformes de partage de vidéos</i> .....	20
3. <i>Exiger un quota d'œuvres audiovisuelles européennes plus élevé dans les catalogues des services à la demande</i> .....	21
4. <i>Adapter le principe du pays d'origine et les règles sur la compétence des États membres</i> .....	22
a) <i>Étendre la dérogation au principe du pays d'origine</i> .....	22
b) <i>Associer les États ciblés par une plateforme de partage de vidéos à sa régulation</i> .....	23
c) <i>Revoir les critères permettant de désigner l'État compétent en matière de contrôle des chaînes satellitaires extra-européennes</i> .....	23
5. <i>Limiter l'assouplissement des règles applicables aux télévisions en matière de publicité commerciale</i> .....	24
6. <i>Rétablir les dispositions relatives à l'accessibilité des personnes handicapées</i> .....	26
7. <i>Redéfinir les critères de l'indépendance des régulateurs nationaux de l'audiovisuel</i> .....	27
8. <i>Clarifier l'organisation interne et le rôle du Groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels (ERGA)</i> .....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	39
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	45

---

Mesdames, Messieurs,

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication est saisie de la proposition de résolution n° 103 (2016-2017) sur l'adaptation de la directive « Service de médias audiovisuels » à l'évolution des réalités du marché, déposée le 3 novembre 2016 par la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement du Sénat.

La directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels est un texte important. Connue antérieurement sous l'appellation de directive « Télévision sans frontières », elle est emblématique des combats que la France porte à Bruxelles depuis de nombreuses années au nom de la diversité culturelle.

La dernière révision de la directive date de 2007, soit presque dix ans. Une éternité... Car, depuis, le secteur audiovisuel a connu de nombreux bouleversements sous l'effet de la révolution numérique. De nouveaux acteurs sont ainsi apparus créant de nouveaux comportements de consommation et s'appuyant sur des modalités de distribution des contenus audiovisuels qui permettent de se jouer des frontières et des réglementations. Ils redistribuent les cartes du jeu concurrentiel et deviennent une menace pour la pérennité du modèle européen.

Il devenait donc urgent d'adapter la législation européenne à la transformation du paysage médiatique. Après un processus de consultation et d'évaluation engagé en 2013, la Commission européenne a présenté le 25 mai 2016 une proposition de révision de la directive « Service de médias audiovisuels ».

Il s'agit d'un texte dont il faut reconnaître les mérites car il constitue par bien des aspects un progrès par rapport à la législation actuelle. Cependant il donne le sentiment d'une révision *a minima*. Dans ce contexte, votre rapporteur estime que la proposition de résolution européenne donne au contraire des lignes directrices abouties et cohérentes pour répondre au défi de la transformation du secteur audiovisuel et établir une concurrence équitable entre ses acteurs.

Votre rapporteur tient à remercier Colette Mélot et André Gattolin, les auteurs de la proposition de résolution, de l'avoir associé à l'ensemble de leurs auditions. Les échanges qui ont eu lieu à cette occasion se sont déroulés dans un excellent esprit de collaboration et d'enrichissement mutuel. La proposition de résolution européenne apparaît par conséquent comme le fruit d'une réflexion commune.



---

## I. UNE RÉVISION ATTENDUE

### A. LA DIRECTIVE « SERVICES DE MÉDIAS AUDIOVISUELS »

L'Union européenne s'est dotée, en 1989, à travers la directive « Télévisions sans frontières » (TVSF) d'un cadre réglementaire visant à construire un marché unique des services de télévision en permettant la libre circulation des programmes. Depuis, ce cadre a dû évoluer pour s'adapter à l'évolution technologique et à l'émergence de nouveaux médias audiovisuels.

#### 1. Une directive déjà révisée à deux reprises

Modifiée en 1997, la directive TVSF a fait l'objet d'une seconde procédure de révision, à partir de 2005, qui s'est achevée par l'adoption en décembre 2007 de la directive baptisée « Services de Médias Audiovisuels » (SMA). La nouvelle directive a alors modernisé et simplifié les règles applicables aux services de radiodiffusion. Elle a aussi pris la mesure des évolutions technologiques en étendant son champ d'application au-delà de la télévision traditionnelle et en instaurant des règles minimales pour les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD).

Ce texte a donné lieu à l'époque à une résolution européenne du Sénat à laquelle notre commission a largement contribué<sup>1</sup>. Il a ensuite été transposé en droit français dans le cadre de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

Une version codifiée de la directive a été adoptée en 2010 et fait désormais de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») le texte de référence.

#### 2. La mise en place d'un marché unique des services de médias audiovisuels

Pour réaliser le marché unique des services de télévision, la Commission européenne a retenu dès l'origine une approche de nature économique s'appuyant sur la mise en œuvre des principes fondamentaux du marché intérieur, dont la libre circulation des services.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 260 (2005-2006) de M. Louis de Broissia sur la proposition de directive modifiant la directive visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (E 3038) ; Résolution n° 84 (2005-2006) adoptée par le Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2006.

Privilégiant une démarche de coordination des politiques de l'audiovisuel des États membres, la directive SMA a pour objectif de créer des conditions de concurrence homogènes pour la prestation transfrontière de services de radiodiffusion et de services audiovisuels à la demande.

Le dispositif de la directive repose sur les **deux principes** suivants :

*a) Le principe du pays d'origine*

À l'instar de nombreuses législations de l'Union européenne, le principe du pays d'origine est la pierre angulaire de la directive SMA. Ce principe vise à garantir que tout service de médias audiovisuels circule librement dans les autres États, à partir du moment où le fournisseur de ce service respecte la législation de l'État membre où il est établi.

Le considérant 33 de la directive 2010/13/UE est explicite à cet égard : « *Le principe du pays d'origine devrait être vu comme au cœur de la présente directive, compte tenu de son importance primordiale pour la création d'un marché intérieur. Ce principe devrait être appliqué à tous les services de médias audiovisuels afin de garantir aux fournisseurs de services de médias la sécurité juridique indispensable à la mise en place de nouveaux modèles d'activité et au déploiement de ces services. Il est également essentiel pour garantir la libre circulation de l'information et des programmes audiovisuels dans le marché intérieur* ».

**Un radiodiffuseur ou un SMAD ne relève donc de la compétence que d'un seul État membre dont les autres États acceptent la compétence.**

Dans le but de déterminer l'État compétent, la directive prévoit un certain nombre de critères relatifs au lieu d'établissement des services de médias audiovisuels : emplacement du siège social, origine des décisions éditoriales, emplacement de la majeure partie des effectifs employés, utilisation de la capacité satellitaire.

*b) La liberté de réception et de retransmission*

Le principe du pays d'origine a pour corollaire la garantie de la libre circulation dans les autres États membres. La directive pose donc le principe selon lequel les États membres ne peuvent entraver sur leur territoire la réception de services de médias audiovisuels en provenance d'un autre État membre.

## Les principes généraux de la directive SMA

### Article 2, paragraphe 1

*Chaque État membre veille à ce que tous les services de médias audiovisuels diffusés par des fournisseurs de services de médias relevant de sa compétence respectent les règles du droit applicable aux services de médias audiovisuels destinés au public dans cet État membre.*

### Article 3, paragraphe 1

*Les États membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire de services de médias audiovisuels en provenance d'autres États membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive.*

### Article 4, paragraphe 1

*Les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par la présente directive, sous réserve que ces règles soient conformes au droit de l'Union.*

*Source : directive 2010/13/UE « Services de médias audiovisuels »*

La directive SMA étant d'harmonisation minimale, les États membres ont la faculté d'appliquer des règles plus détaillées et plus strictes à l'égard des opérateurs relevant de leur compétence. Toutefois, l'État membre de réception ne peut restreindre la réception des services provenant d'un autre État membre en se fondant sur cette réglementation nationale plus stricte.

Une procédure spécifique est toutefois prévue en cas de violations graves et répétées de la législation du pays récepteur ; elle permet aux États membres concernés de restreindre en conséquence les possibilités de retransmission.

### 3. Des objectifs d'intérêt général

Les contenus audiovisuels ont une double nature, économique et culturelle. La directive SMA a naturellement pris en compte cette dimension dès l'origine. Le considérant 5 de la directive énonce ainsi que « *l'importance grandissante qu'ils [les services de médias audiovisuels] revêtent pour les sociétés, la démocratie – notamment en garantissant la liberté d'information, la diversité d'opinions et le pluralisme des médias – l'éducation et la culture justifie l'application de règles particulières à ces services* ».

#### *a) Encourager la production et la distribution audiovisuelles européennes*

Dans le but de préserver et de promouvoir la diversité des cultures européennes, la directive SMA demande aux États membres de veiller à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion (article 13) et à ce qu'ils consacrent au moins 10 % de leur temps d'antenne

ou 10 % au moins de leur budget de programmation, à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants.

Depuis 2007, les services à la demande ont également une obligation de promotion de la production d'œuvres européennes et de leur accès. Cette obligation ne s'accompagne pas, toutefois, de niveaux d'intervention prédéfinis. L'article 12 détaille : « *Cette promotion pourrait notamment se traduire par la contribution financière apportée par ces services à la production d'œuvres européennes et à l'acquisition de droits pour ces œuvres, ou la part et/ou la place importante réservée aux œuvres européennes dans le catalogue de programmes proposés par le service de médias audiovisuels à la demande* ».

*b) Protéger les consommateurs et accroître leur autonomie*

- La mise en œuvre de règles relatives aux communications audiovisuelles commerciales

La directive édicte un certain nombre de règles concernant la publicité à la télévision, le téléachat, le parrainage et le placement de produit.

Elle interdit la publicité relative à la cigarette et autres produits de tabac, aux médicaments (disponibles uniquement sur ordonnance) et aux traitements médicaux. La publicité en faveur de boissons alcoolisées est strictement encadrée.

La directive fixe également des règles « quantitatives » relatives au nombre de coupures (limitées à deux) et à l'amplitude des plages publicitaires (12 minutes) par heure de programme.

- Des mesures de protection des mineurs et de lutte contre l'incitation à la haine

Les États membre doivent prendre les mesures appropriées pour que les émissions des organismes de radiodiffusion, relevant de leur compétence, ne comportent pas de programmes susceptibles de nuire **gravement** à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite. Les SMAD sont en revanche autorisés à mettre à la disposition du public ce genre de contenus « *dans des conditions telles que les mineurs ne puissent normalement entendre ou voir* ».

Les autres programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs sont autorisés sur les chaînes de télévision dans des conditions telles que les mineurs ne voient pas ou n'entendent pas l'émission qui peut leur nuire. Quand ce genre de programme est diffusé en clair, les téléspectateurs doivent pouvoir visualiser ou entendre que les programmes peuvent nuire aux mineurs. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux SMAD pour la diffusion de ces programmes.

---

Les services de radiodiffusion télévisuelle et les SMAD sont en revanche soumis à la même obligation de prendre des mesures appropriées pour que leur service et les communications commerciales qu'ils diffusent ne contiennent aucune incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité.

- Permettre un meilleur accès des personnes handicapées aux services de médias audiovisuels

Les fournisseurs de services de médias audiovisuels sont invités à faire en sorte que leurs services soient progressivement accessibles aux personnes souffrant de déficiences visuelles ou auditives.

#### 4. Le champ d'application matériel de la directive SMA

Depuis 2007, la directive SMA définit un service de média audiovisuel comme un service relevant de la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias, ayant pour objet principal la fourniture de programmes « comparable à de la télévision »<sup>1</sup> dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer le grand public et mis à disposition *via* des réseaux de communications électroniques.

Au sein de la catégorie des **services de médias audiovisuels**, la directive distingue **deux sous-catégories** :

- les « **services linéaires** », délivrés pour le visionnage simultané de programmes sur la base d'une grille de programmes ;

- les « **services non linéaires** », pour le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur demande individuelle sur la base d'un catalogue de programmes sélectionnés par le fournisseur de services de médias : cette définition englobe notamment les services de vidéo à la demande.

Comparabilité télévisuelle et responsabilité éditoriale sont les deux critères qui permettent de déterminer l'appartenance d'un service de médias audiovisuel au champ d'application de la directive SMA.

Avant 2007, la radiodiffusion télévisuelle relevait du cadre réglementaire fixé par la directive « Télévision sans frontières » et les services de vidéo à la demande étaient pris en compte par la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique, revêtant la qualité de « services de la société de l'information » énoncée par la directive (UE) 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives au service de la société de l'information.

---

<sup>1</sup> La directive 2010/13/UE précise en son article 1<sup>er</sup>, b) la nature des programmes de télévision : « Un programme est, à titre d'exemple, un film long métrage, une manifestation sportive, une comédie de situation, un documentaire, un programme pour enfants ou une fiction originale ».

En intégrant dans son champ d'application les services de vidéo à la demande, tout en leur ménageant des règles plus souples que pour la radiodiffusion télévisuelle<sup>1</sup>, la directive SMA de 2007 a procédé à la répartition réglementaire suivante :

- un service à la demande « comparable à de la télévision » et relevant de la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de médias est réglementé par la directive SMAV ;

- tous les autres contenus audiovisuels à la demande fournis par l'intermédiaire de services en ligne, comme les contenus hébergés par des plateformes de partage de vidéos en ligne ou par des intermédiaires, continuent à être assimilés à des services de la société de l'information et relèvent par conséquent de la directive sur le commerce électronique.

## **B. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉVOLUER LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ÉTABLI PAR LA DIRECTIVE SMA**

### **1. Un secteur audiovisuel en plein bouleversement depuis dix ans**

La dernière révision de la directive SMA date de 2007. Alors que le développement des services audiovisuels à la demande n'en était qu'à ses débuts, la nouvelle législation témoignait de la prise de conscience de la part des acteurs institutionnels de l'UE de la révolution technologique en cours dans le secteur des médias audiovisuels et de l'emprise grandissante des outils numériques sur celui-ci.

Cette révolution n'a pas cessé de produire ses effets au cours des années qui ont suivi, bien au contraire ! Après la musique, les médias audiovisuels sont le prochain secteur dont l'organisation est en voie d'être complètement revue sous l'effet de la convergence des services linéaires et non-linéaires, qui recoupe celle de la propriété des contenus et des réseaux de communications. En moins de dix ans, de nouveaux acteurs exploitant de nouvelles modalités de distribution sont apparus et ont bouleversé les habitudes de consommation des téléspectateurs. Une nouvelle carte de la concurrence est ainsi en train de se dessiner dans le secteur audiovisuel.

Parmi les « **marqueurs** » de la révolution en cours, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut mentionner les éléments suivants :

- **une expérience de visionnage différente** qui s'appuie notamment sur de **nouveaux supports** :

Les téléspectateurs sont désormais largement familiarisés avec la télévision de rattrapage ou la vidéo à la demande. Ils ont également acquis le

---

<sup>1</sup> Les télévisions sont tenues de se conformer à des dispositions plus strictes, notamment en matière de protection des mineurs et de promotion et distribution des programmes télévisés européens. De même, elles se voient appliquer des règles spécifiques en matière de publicité.

---

réflexe de voir ou revoir leurs programmes ou leurs films préférés sur des tablettes ou sur leurs téléphones. Ces écrans compagnons participent directement de la transformation des usages en matière de consommation des services de télévision.

Cette tendance sera encore accentuée par le **développement de la télévision connectée** dans les prochaines années. Les nouveaux téléviseurs connectés à Internet sont notamment en mesure de proposer de nouvelles fonctionnalités en matière d'interactivité (répondre en direct à un sondage, acheter un produit vu dans un programme, recommander un programme aux membres de son réseau social, accéder aux informations complémentaires à un programme, etc) et devraient encore davantage élargir l'offre de programmes faite aux téléspectateurs ;

- une **progression très importante de la part de la vidéo dans le trafic véhiculé sur Internet** :

De nombreuses études<sup>1</sup> indiquent que la vidéo connaît sur les réseaux un essor fulgurant depuis plusieurs années. En France, le trafic vidéo sur Internet devrait représenter 79 % de tout le trafic Internet grand public en 2018.

Cette croissance est notamment portée par l'**émergence de services de vidéo à la demande (VàD) d'envergure internationale** qui dominent aujourd'hui le marché sur leur segment respectif : iTunes sur le marché de la VàD transactionnelle, Netflix sur le marché de la VàD par abonnement, Viewster sur le marché de la VàD gratuite.

Les **plateformes de partage de vidéo** (YouTube, Dailymotion) figurent également parmi les acteurs de premier plan et génèrent un trafic important. De même, l'activité des médias sociaux – Facebook, Twitter, etc – repose de plus en plus sur l'utilisation de vidéos. Enfin, désormais, d'autres acteurs comme la presse écrite et la radio, à l'origine étrangers au secteur audiovisuel, développent et produisent en interne de nombreux contenus audiovisuels pour affermir leur présence dans l'espace médiatique.

Toutefois, même si les contenus non-linéaires prennent une ampleur indéniable et suivent une progression forte, il faut noter que la consommation de médias audiovisuels se porte encore très majoritairement sur des contenus linéaires. En témoigne la durée d'écoute quotidienne de la télévision par individu qui continue de croître de quelques minutes chaque année en France : elle était évaluée à 3h44 par personne et par jour par Médiamétrie en 2015.

---

<sup>1</sup> Parmi celles-ci, on peut citer l'étude annuelle « Visual Networking Index 2013-2018 » de Cisco Systems.

## 2. Méthode et contexte de la révision

Prenant la mesure de la transformation du paysage médiatique, la Commission européenne a engagé, dès 2013, une réflexion visant à réviser la directive SMA, par le biais d'un Livre Vert intitulé : « Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent : croissance, création et valeurs ». Elle invitait notamment les parties prenantes à se prononcer sur le maintien ou non d'une distinction réglementaire entre services linéaires et non linéaires, sur la nécessité de faire évoluer le champ d'application de la directive et la relation avec la directive sur le commerce électronique, ou sur une modification de l'approche concernant le principe du pays d'origine.

Après l'installation de la nouvelle Commission européenne sous l'autorité de Jean-Claude Juncker en 2014, la Commission européenne a annoncé qu'elle envisageait une révision de la directive SMA dans le cadre de sa « Stratégie pour un marché unique numérique de l'Union européenne ». À cette fin, elle a lancé, en 2015, dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), une évaluation visant à mesurer, depuis sa dernière révision en 2007 jusqu'en 2015, l'adaptation de la réglementation au regard des évolutions du marché, des technologies et des habitudes de consommation. Cette évaluation de la qualité de la législation existante a été complétée par une nouvelle consultation publique sur la révision de la directive SMA « un cadre juridique pour le 21<sup>e</sup> siècle » conclue en septembre 2015.

Cet exercice a permis de conclure que certaines des dispositions de la directive étaient aujourd'hui dépassées. Elle a notamment mis en lumière l'asymétrie réglementaire entre les radiodiffuseurs télévisuels qui subissent un désavantage concurrentiel et les nouveaux médias qui soit ne sont pas réglementés, soit sont soumis à des régimes peu contraignants. Il s'ensuit que la protection des consommateurs n'est pas correctement assurée.

S'agissant de la diversité culturelle, il est ressorti de l'évaluation que, même si la directive a permis d'accroître cette diversité en contribuant efficacement à la promotion, la visibilité et la distribution d'œuvres européennes dans l'Union européenne, des progrès sont à accomplir par les services à la demande.

Un fort soutien en faveur du maintien du principe du pays d'origine a été exprimé par la plupart des parties prenantes à la consultation. Ce principe a procuré, d'après les avis exprimés, une sécurité juridique en soumettant les fournisseurs de médias audiovisuels à la législation d'un seul État membre et a permis aux fournisseurs de réaliser des économies d'échelle<sup>1</sup>.

Les réponses à cette consultation ont permis à la Commission d'évaluer l'adéquation de la directive SMA à l'environnement numérique et d'élaborer une proposition législative visant à réviser la directive SMA, qui a été adoptée par le collège des commissaires le 25 mai 2016.

## II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Comme le rappellent Colette Mélot et André Gattolin, la Commission européenne a présenté sa proposition comme **une évolution et non une révolution...** Sans bouleverser les équilibres actuels, la Commission propose d'adapter la directive SMA aux évolutions du marché. Forte de la procédure engagée en 2013 et s'appuyant sur l'étude d'impact menée, la Commission entreprend une démarche mesurée et intervient là où des problèmes ont été clairement identifiés.

Alors que la consommation de vidéos à la demande en ligne se développe, les fournisseurs de ce service ne sont pas soumis aux mêmes règles selon qu'ils sont des radiodiffuseurs traditionnels qui étendent leur activité, fournisseurs de vidéos à la demande en ligne ou encore des plateformes de partage de vidéos. L'objectif de la proposition de directive est donc de **parvenir à un meilleur équilibre des règles qui s'appliquent aux différents acteurs fournissant un même service**. Il s'agit également de **réduire les distorsions de concurrence liées aux asymétries de régulation entre États membres**, notamment en ce qui concerne la promotion de la diversité culturelle européenne. Enfin, la version révisée de la directive SMA propose d'**offrir une plus grande souplesse aux chaînes de télévision en matière de publicité**, de **renforcer la protection des mineurs** et de **garantir l'indépendance des autorités de régulation de l'audiovisuel**.

### A. L'EXTENSION DU CHAMP MATÉRIEL DE LA DIRECTIVE AUX PLATEFORMES DE PARTAGE DE VIDÉOS

Alors que se pose la question générale de la réglementation des plateformes en Europe, la Commission européenne n'est pas favorable à une réglementation unique à l'image de ce qu'a introduit en droit français la loi pour une République numérique. Elle préfère une approche sectorielle, fondée sur le service proposé par chaque plateforme. C'est pourquoi, elle

---

<sup>1</sup> 38 % des chaînes de télévision européennes et 31 % des services de médias audiovisuels à la demande sont également distribués dans un ou plusieurs États membres autres que celui où ils sont établis (Source : Commission européenne).

prévoit de faire entrer dans le champ de la directive SMA les services de « plateforme de partage de vidéos » et de définir ce service.

Aux termes de la proposition, un service de plateforme de partage de vidéos consiste « à stocker une grande quantité de programmes ou de vidéos créées par les utilisateurs, qui ne relèvent pas de la responsabilité éditoriale du fournisseur de plateforme de partage de vidéos ». Une vidéo de courte durée serait désormais considérée comme un programme au sens de la directive et les vidéos créées par les utilisateurs seraient elles aussi définies.

En outre, un chapitre IX *bis* serait introduit et définirait le régime applicable aux plateformes de partage de vidéos. Les fournisseurs de ce service devraient notamment respecter les mesures de protection des consommateurs contre les incitations à la haine et les mesures de protection des mineurs dans les mêmes conditions que les autres acteurs. Plutôt qu'un régime d'interdiction, c'est un régime souple de régulation qui est mis en avant par la Commission pour réguler l'activité des plateformes de partage de vidéo : corégulation, autorégulation, codes de bonne conduite. Et alors que la directive SMA permet aux États qui le souhaitent d'adopter une législation plus contraignante, tel ne serait pas le cas ici.

Enfin, la proposition établit un certain nombre de critères permettant de définir le pays dans lequel est établi un fournisseur de service de médias audiovisuels, quelle que soit sa nature.

## **B. LE RENFORCEMENT DU SOUTIEN À LA CRÉATION EUROPÉENNE**

La Commission européenne a fait le constat que les organismes de radiodiffusion télévisuelle européens investissent quelque 20 % de leurs recettes dans des contenus originaux alors que les fournisseurs de services à la demande y investissent moins de 1 %. Les premiers sont soumis aux règles européennes, tandis que les seconds n'ont aucune obligation. En application de la directive SMA, les chaînes de télévision sont actuellement tenues de présenter au moins 50 % de programmes européens. Or, cette obligation est à la base du système européen de financement de la création audiovisuelle. Les chaînes sont incitées à soutenir la production européenne en diffusant des programmes qu'elles ont en partie financés.

Face à cela, il n'existe pas, au niveau européen, d'obligation pour les fournisseurs de services en ligne de médias audiovisuels de soutenir la création européenne. C'est pourquoi **la Commission propose que les fournisseurs de services à la demande soient obligés de présenter au moins 20 % de contenus européens dans leurs catalogues et de les mettre en avant<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> En France, les services de médias audiovisuels à la demande sont soumis à l'obligation de proposer 60 % d'œuvres audiovisuelles européennes dont 40 % d'œuvres nationales dans leurs catalogues (Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010).

En outre, la Commission propose d'**introduire une dérogation à la règle du pays d'origine**. En effet, les services de vidéos à la demande en ligne se sont beaucoup développés durant les dernières années et ils concurrencent des acteurs établis sans subir les mêmes contraintes. C'est pourquoi la proposition prévoit que les États membres pourraient demander aux services à la demande, établis sur le territoire d'un autre État membre mais visant des publics sur leur territoire, de contribuer financièrement à la production d'œuvres européennes. La contribution financière serait fondée uniquement sur les recettes perçues dans l'État membre ciblé et une mesure permettrait d'éviter une double imposition, le cas échéant.

**Cette mesure dérogatoire permettra de sécuriser juridiquement deux initiatives législatives récentes de la France et de l'Allemagne visant les SMAD établis en dehors de leur territoire** et dont l'application est jusqu'à présent suspendue depuis leur notification à la Commission européenne en 2014 en raison de leur incompatibilité avec le droit européen<sup>1</sup>.

#### **C. RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES MINEURS ET MODIFICATION DE LA DÉFINITION D'INCITATION À LA HAINE**

L'article 6 de la directive SMA prévoit que les services de médias audiovisuels « *ne contiennent aucune incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité* ». La Commission européenne propose d'**étendre cette mesure de l'incitation à la « haine et à la violence »**. En outre, les **critères** seraient eux aussi **étendus** et comprendraient désormais l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Par ailleurs, la Commission européenne propose d'harmoniser les règles de protection des mineurs entre services linéaires et non-linéaires. Un article 6 *bis* serait ajouté. Il viserait l'ensemble des services de médias audiovisuels, dont les fournisseurs devraient donner « *aux spectateurs les informations suffisantes sur les contenus susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs* ».

#### **D. L'ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES EN MATIÈRE DE COMMUNICATIONS COMMERCIALES**

**Un autre objectif** poursuivi par la Commission européenne est de **permettre aux télévisions d'augmenter leurs recettes publicitaires**. En effet, les consommateurs se tournent de plus en plus vers les vidéos à la demande,

---

<sup>1</sup> En juillet 2013, la loi allemande sur le cinéma a été modifiée afin que les fournisseurs de services de vidéo à la demande établis hors d'Allemagne soient soumis à la redevance de financement du fonds de soutien au cinéma allemand dès lors qu'ils visent spécifiquement le marché allemand et ne sont pas soumis à des contributions financières similaires dans leur pays d'origine. Dans une démarche similaire en France, la taxe de 2 % sur les revenus des distributeurs vidéo (physique ou en ligne) affectée au financement du fonds de soutien du CNC a été étendue aux services établis à l'étranger dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014.

une offre qui n'existait pas il y a dix ans. C'est particulièrement le cas des plus jeunes, ce qui incite à penser qu'il s'agit d'une tendance durable. Et, de fait, les télévisions perdent en audience et, par là-même, en recettes publicitaires. La Commission européenne propose de donner plus de flexibilité aux radiodiffuseurs dans l'heure de diffusion des publicités et dans le recours au parrainage et au placement de produit.

Alors que l'usage de la publicité sur Internet est peu ou pas réglementé, le temps de publicité à la télévision, le placement de produit et le parrainage sont l'objet d'un socle de règles européennes. Il s'agit de règles minimales et chaque État membre peut adopter des règles plus strictes, comme c'est le cas dans notre pays pour les chaînes du service public.

**La publicité est actuellement autorisée dans la limite de 20 % par heure. La Commission européenne propose de passer à un quota quotidien de 20 % du temps d'antenne, entendu entre 7h et 23h.** Cette souplesse permettrait de moduler le temps de publicité selon le taux d'audience. En outre, actuellement, les programmes comme les films, les téléfilms et les programmes d'information ne peuvent être interrompus par de la publicité qu'une fois toutes les trente minutes. La Commission européenne propose de ramener cette tranche à vingt minutes, soit trois pages de publicité par heure au lieu de deux pendant un film durant deux heures.

Selon la réglementation en vigueur, le placement de produit est interdit avec des dérogations prévues dans certains cas et certaines limites. Pour faciliter son usage, la Commission propose d'inverser le principe : le placement de produit serait admis dans l'ensemble des services de médias audiovisuels. Des exceptions sont prévues concernant « *les programmes d'information et d'actualité, les émissions de consommateurs, les programmes religieux et les programmes regardés par un large public d'enfants* ».

#### **E. LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION AUDIOVISUELLE**

La Commission européenne propose **deux avancées juridiques concernant les régulateurs de l'audiovisuel**. Il s'agirait à la fois de **renforcer l'indépendance des autorités de régulation de l'audiovisuel** au niveau national et d'**asseoir le rôle** du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, baptisé **ERGA** selon l'acronyme anglais.

Le principe de l'indépendance des autorités nationales de régulation de l'audiovisuel serait consacré par la nouvelle directive. Le texte prévoit que chaque État membre devrait désigner une ou plusieurs autorité(s) indépendante(s) compétente(s). Il devrait, en outre, assurer que ces autorités sont juridiquement distinctes et indépendantes d'un point de vue fonctionnel de tout autre organisme public ou privé.

---

Le rôle du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), composé de l'ensemble des 28 autorités nationales de l'audiovisuel, serait défini dans la législation de l'Union européenne. Ses missions seraient précisées. L'ERGA évaluerait notamment les codes déontologiques en matière de corégulation et conseillerait la Commission européenne.

#### ***F. LA FIN D'UNE LÉGISLATION PROPRE À L'AUDIOVISUEL DE L'ACCESSIBILITÉ AUX PERSONNES HANDICAPÉES***

La Commission européenne propose de supprimer intégralement l'article 7 de la directive SMA qui prévoit que les fournisseurs de services de médias doivent faciliter l'accès de leurs services aux personnes malvoyantes et malentendantes. Elle estime que la proposition de directive sur l'accessibilité des biens et services actuellement en cours d'adoption couvrira l'ensemble des champs et inclura le secteur audiovisuel. Aussi, il ne lui apparaît pas nécessaire de maintenir une législation spécifique.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

#### ***A. LES POINTS POSITIFS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE***

À l'instar des auteurs de la proposition de résolution, Colette Mélot et André Gattolin, votre rapporteur estime que **la proposition de directive constitue par bien des aspects un progrès** par rapport à la législation actuelle. Il en retient tout particulièrement :

- **l'élargissement de la notion de « service de média audiovisuel »** à travers la suppression du critère de comparabilité aux programmes télévisuels, l'inclusion des vidéos de courte durée, ainsi que de la section vidéo d'un service<sup>1</sup> et, surtout, l'intégration des plateformes de partage de vidéos ;
- **les obligations de promotion des œuvres audiovisuelles européennes et de protection des mineurs étendues aux SMAD ;**
- **la dérogation au principe du pays d'origine** en ce qui concerne les obligations de contribution à la production d'œuvres européennes ;
- **la garantie du statut d'indépendance des régulateurs nationaux** des SMA ainsi que l'institution et la reconnaissance du rôle de l'ERGA.

---

<sup>1</sup> La Commission européenne intègre ainsi la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 octobre 2015 « New Media Online GmbH » selon laquelle les sites de presse en ligne relèvent de la régulation audiovisuelle dès lors qu'ils diffusent des vidéos qui ne sont pas la simple retranscription des informations écrites des organes de presse.

## *B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION*

### **1. Élargir la définition des plateformes de partage de vidéos**

Dans sa définition des plateformes de partage de vidéos, la proposition de directive retient un critère principal : la fonction de « stockage » de programmes et de vidéos générées par les utilisateurs. Cette approche tend toutefois à exclure d'autres plateformes ou intermédiaires numériques qui fondent une part non négligeable de leur activité sur la diffusion, la recommandation ou la reprise de vidéos d'utilisateurs, sans les stocker. Il s'agit en premier lieu des « médias sociaux » mais cela concerne aussi les moteurs de recherche, ...

Votre rapporteur estime que **la proposition de directive devrait également prendre en compte les plateformes qui « mettent à disposition » des vidéos d'utilisateurs**. Il semble en effet contreproductif de vouloir circonscrire à certains supports l'objectif de protection des mineurs vis-à-vis de certains contenus vidéo pouvant nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral, alors que les mêmes contenus échapperaient aux contrôles sur d'autres plateformes tout aussi facilement accessibles.

### **2. Créer un socle commun de règles pour les services de médias audiovisuels et les plateformes de partage de vidéos**

En dépit de l'objectif affiché par la Commission européenne d'instaurer une concurrence plus équitable dans un contexte de convergence croissante des acteurs du secteur audiovisuel, force est de constater que la proposition de directive maintient un certain nombre de règles différenciées pour les services linéaires et non-linéaires.

**Votre rapporteur regrette ainsi que les obligations des plateformes de partage de vidéos ne concernent que la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine et à la violence. De même, les chaînes de télévision restent soumises à des règles beaucoup plus strictes en matière de communications commerciales que les nouveaux médias.**

Dans ce contexte, **la proposition** formulée par les rapporteurs du Parlement européen de définir des règles de base communes applicables à l'ensemble des services de médias audiovisuels et aux plateformes de partage de vidéos semble **pertinente**. Ce socle commun concernerait les points suivants :

- la lutte contre l'incitation à la violence ou à la haine, et la lutte contre la discrimination ;
- la protection des mineurs face aux contenus préjudiciables ;
- les communications commerciales audiovisuelles, le parrainage et le placement de produits ;

- 
- la protection des œuvres cinématographiques et la chronologie des médias ;
  - les droits d'information aux destinataires d'un service ;
  - la corégulation et l'autorégulation et ainsi que les codes déontologiques.

Ces règles de base communes devraient, bien entendu, tenir compte de la spécificité de chaque média.

Aux yeux de votre rapporteur, elles devraient également s'appliquer dans le respect du principe d'harmonisation minimale, laissant la possibilité aux États membres d'adopter dans ces domaines des règles plus strictes ou plus détaillées. Votre rapporteur note à cet égard avec regret que la Commission ait décidé de faire une exception et d'appliquer en ce qui concerne les plateformes de partage de vidéos le principe d'harmonisation maximale, rendant impossible l'introduction d'autres mesures que celles limitativement énumérées dans la proposition de directive.

### **3. Exiger un quota d'œuvres audiovisuelles européennes plus élevé dans les catalogues des services à la demande**

La Commission a prévu de rendre contraignantes les obligations de promotion des œuvres audiovisuelles européennes applicables aux SMAD, en fixant un quota minimum de 20 % d'œuvres audiovisuelles européennes dans leur catalogue qu'ils devront par ailleurs s'efforcer de mettre en avant sur leur écran d'accueil.

Le pourcentage de 20 % retenu par la Commission européenne pour la part minimale d'œuvres audiovisuelles européennes dans les catalogues des SMAD a donné lieu à de nombreux débats.

Rappelons ici que les chaînes de télévision sont actuellement tenues de diffuser chaque année sur leurs antennes 50 % d'œuvres européennes. Le niveau de 20 % proposé pour les SMAD peut sembler donc minimal et peu ambitieux. Cette impression est confirmée par plusieurs études qui démontrent que les catalogues des SMAD en Europe proposent d'ores et déjà près de 30 % d'œuvres européennes<sup>1</sup>.

Votre rapporteur estime que **la directive devrait fixer des objectifs plus élevés concernant la présence d'œuvres européennes sur les plateformes de vidéo à la demande**. Les rapporteurs du Parlement européen ont proposé d'établir une part minimale de 30 %. Le droit français impose

---

<sup>1</sup> Parmi celles-ci, « Étude sur l'origine des films présents dans les catalogues de SMAD accessibles en Europe » Observatoire européen de l'audiovisuel- Novembre 2015. Laura Ene et Christian Grece : <http://www.obs.coe.int/documents/205595/264625/DG+CNECT+-+Note+4-2015+-+Origin+Of+Films+In+VOD+Catalogues+In+The+EU28.pdf/9e28ec6f-f8af-4c9a-92f5-a82f79eb2cda>.

60 % d'œuvres européennes pour les SMAD, dont 40 % d'œuvres françaises. Afin de rétablir des conditions de concurrence équitable entre services linéaires et SMAD, sans obérer le développement économique de ces entreprises qui s'appuient sur une clientèle jeune qui a tendance à privilégier une offre audiovisuelle extra-européenne et principalement d'origine américaine, il semble raisonnable de fixer un **quota de 40 %**.

La définition des œuvres audiovisuelles européennes est d'ailleurs suffisamment large (voir ci-dessous) pour permettre d'atteindre ce quota sans trop de difficultés.

#### Définition des œuvres audiovisuelles européennes

La directive 2010/13/UE dite SMA définit ainsi les œuvres audiovisuelles européennes. Elles doivent être :

- originaires d'États membres;
- originaires d'États tiers européens parties à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe ;
- ou coproduites dans le cadre d'accords concernant le secteur audiovisuel conclus entre l'Union et des pays tiers et répondant aux conditions définies dans chacun de ces accords.

*Source : directive 2010/13/UE « Services de médias audiovisuels »*

#### 4. Adapter le principe du pays d'origine et les règles sur la compétence des États membres

L'**adaptation du principe du pays d'origine** permettant à un État membre d'imposer à un SMAD établi dans un autre État une obligation de contribution à la production d'œuvres européennes **est bienvenue**. Elle permettra de lutter contre les stratégies de contournement et d'optimisation de certains opérateurs.

Il conviendra toutefois de **veiller à clarifier le mécanisme de mise en œuvre concrète de cette mesure** de manière à ce que l'État membre d'établissement prenne en compte dans sa taxation celles éventuellement imposées par les États membres ciblés, ce afin d'éviter une double taxation.

##### *a) Étendre la dérogation au principe du pays d'origine*

Votre rapporteur juge que **la dérogation** au principe du pays d'origine telle qu'elle est envisagée par la Commission européenne **a une portée trop limitée**. La Commission ne va pas au bout de la logique qui consiste à rétablir une concurrence équitable entre tous les acteurs qui ciblent un marché national, qu'ils soient établis dans cet État ou dans un autre État membre. La dérogation devrait par conséquent également être étendue à la promotion et à la mise en avant des œuvres européennes, soit au final à l'ensemble de la nouvelle rédaction de l'article 13 de la directive. De même, il

---

semble judicieux que la dérogation au principe du pays d'origine puisse s'appliquer aux mesures concernant la protection des mineurs afin de préserver efficacement les jeunes téléspectateurs de programmes diffusés à partir d'un État où la législation en la matière est moins exigeante.

*b) Associer les États ciblés par une plateforme de partage de vidéos à sa régulation*

Les plateformes de partage de vidéos, adossées pour la plupart à de grands groupes de l'industrie numérique, sont établies dans un nombre restreint d'États membres pour des motifs d'optimisation fiscale ou réglementaire. Les règles de compétence de la proposition de directive concernant les plateformes de partage de vidéos risquent donc de limiter fortement l'efficacité de la corégulation et d'autorégulation des plateformes en la confiant à un petit groupe d'États probablement moins exigeants.

Votre rapporteur considère que les autres États membres dont les publics sont visés par une plateforme de partage de vidéos devraient également être associés à la régulation de celle-ci.

*c) Revoir les critères permettant de désigner l'État compétent en matière de contrôle des chaînes satellitaires extra-européennes*

Les chaînes de télévision extra-européennes diffusées par satellite en Europe font l'objet d'une régulation au même titre que les services de médias audiovisuels européens. L'article 2, paragraphe 4 de l'actuelle directive SMA définit les critères techniques servant à établir l'État membre compétent pour exercer le contrôle des contenus des chaînes extra-européennes. Ils sont au nombre de deux, et interviennent dans l'ordre suivant :

- le critère premier est celui de la localisation géographique de la liaison montante vers un satellite ;
- le critère second, en l'absence de liaison montante située dans un État membre, est la nationalité de la capacité satellitaire utilisée.

On peut définir le critère de la liaison montante comme la recherche du lieu d'installation au sol de l'antenne qui transmet le signal de la chaîne vers le satellite qui assure ensuite sa diffusion en Europe. Le critère de capacité satellitaire correspond, quant à lui, à la nationalité de l'opérateur de satellites qui transporte la chaîne concernée.

En cas de manquements à la législation européenne « signalés » sur une chaîne extra-européenne, il peut s'avérer délicat de déterminer rapidement l'État de localisation de la liaison montante. Cette information n'est pas publique et un délai de plusieurs jours est nécessaire pour l'obtenir auprès de l'opérateur satellitaire. Il n'existe donc pas de visibilité immédiate dans l'application de ce critère. De plus, ce critère présente l'inconvénient majeur d'être volatil puisque la localisation est susceptible de « migrer » d'un État à l'autre en quelques semaines, et, par là même, de rendre potentiellement éphémère la compétence d'un État membre sur une chaîne

extra-européenne « signalée ». Formulants ce constat, Eutelsat indique qu'il est devenu fréquent qu'une chaîne change très rapidement de distributeur de capacités satellitaires (intermédiaire entre la chaîne et l'opérateur de satellite) et donc de localisation de liaison montante. Cette instabilité peut conduire à faire échapper de nombreux contenus à la réglementation et à l'application de sanctions.

Dans ce contexte, en accord avec les auteurs de la proposition de résolution, votre rapporteur estime qu'il **serait opportun d'inverser les critères** de l'article 2, paragraphe 4 **en donnant la priorité à la capacité satellitaire**.

Ainsi, l'État membre compétent sera celui dont relève la capacité satellitaire concernée, c'est-à-dire l'État membre où est établi l'opérateur de satellites qui transporte la chaîne concernée. L'identification de l'opérateur de satellites et de son État d'établissement se fait simplement et rapidement et ne laisse place à aucune interprétation, contrairement au critère de la liaison montante. De ce fait, un lien automatique entre le satellite et le régulateur compétent sera réalisé, qui empêchera les velléités de certaines chaînes de mettre en place des stratégies destinées à échapper aux principes de la directive.

#### **Une problématique qui touche particulièrement la France**

En raison de l'établissement en France de l'opérateur satellitaire *Eutelsat*, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est conduit à assumer un rôle particulièrement important vis-à-vis de ses partenaires européens dans la régulation des chaînes de télévision extra-européennes.

Il s'agit d'un peu plus d'un millier de chaînes, pour une part importante établies au Proche et Moyen Orient.

À plusieurs reprises, le CSA a été appelé à contrôler et à faire cesser la diffusion de certaines des chaînes en provenance de cette zone géographique pour la présentation de contenus portant atteinte à l'ordre public, à la dignité de la personne humaine, contrevenant à la protection de l'enfance et de l'adolescence, ou incitant à la haine ou à la violence.

*Source : Réponse du Conseil supérieur de l'audiovisuel à la consultation sur la directive 2010/13/UE « Un cadre pour les médias au 21<sup>e</sup> siècle »*

#### **5. Limiter l'assouplissement des règles applicables aux télévisions en matière de publicité commerciale**

Votre rapporteur n'est pas opposé à l'idée d'assouplir les règles quantitatives applicables aux chaînes de télévision en matière de publicité commerciale. La proposition de la Commission européenne visant à supprimer la limite quantitative horaire de 20 % de publicité au profit d'une limite quantitative quotidienne (20 % entre 7 h et 23h) se justifie dans un

---

contexte économique où les chaînes de télévision perdent des parts de marché sur le marché publicitaire face aux opérateurs en ligne<sup>1</sup>.

Donner davantage de souplesse aux chaînes de télévision dans l'organisation des espaces publicitaires doit leur permettre d'en tirer de meilleurs revenus. Il est en effet important de permettre une augmentation des revenus publicitaires des chaînes car celle-ci favorisera la création de contenus audiovisuels. Le risque de s'orienter vers un modèle de télévision « à l'américaine » - où la publicité semble omniprésente aux heures de grande écoute (pour lesquelles les tarifs publicitaires sont les plus élevés) - ne doit pas inquiéter selon votre rapporteur. Les télévisions commerciales développent désormais aujourd'hui des approches beaucoup plus qualitatives que quantitatives en matière de publicité, conscientes du fait que le téléspectateur n'est plus aussi captif que par le passé et qu'il convient par conséquent de lui éviter la saturation publicitaire. De plus, l'offre télévisuelle est désormais multiple et permet de rassembler des publics différents à des horaires différents. Les heures de grande écoute ne sont donc plus aussi uniformes que par le passé. Au final, **la proposition de la Commission européenne est intéressante** en ce qu'elle donne aux chaînes de télévision les moyens de décider elles-mêmes du meilleur agencement possible de leur espace publicitaire.

En accord avec les auteurs de la proposition de résolution, votre rapporteur estime **toutefois que ces nouvelles règles quantitatives ne devraient pas s'appliquer entre 7h et 10h, plage horaire qui correspond à la diffusion des programmes pour jeunes enfants**, téléspectateurs particulièrement captifs. Il recommande par conséquent que le régime actuel d'une limite quantitative horaire de 20 % de publicité (soit 12 minutes par heure) soit maintenu entre 7h et 10h. Cette demande semble de bon sens et est cohérente avec les dispositions de la directive qui encouragent les fournisseurs de services de médias audiovisuels à élaborer des codes déontologiques relatifs à la communication commerciale audiovisuelle relatives à des denrées alimentaires et boissons accompagnant les programmes pour enfants<sup>2</sup>.

Parmi les modifications envisagées par la Commission européenne dans le domaine de la publicité commerciale, **deux mesures** apparaissent en revanche **extrêmement contestables** :

La première concerne **l'augmentation du nombre de coupures publicitaires** de 2 à 3 au cours d'une heure de programme. **Votre rapporteur est totalement opposé à l'introduction d'une nouvelle coupure publicitaire dans les œuvres audiovisuelles telles que les films conçus pour la télévision et les œuvres cinématographiques.** Deux coupures publicitaires sont actuellement autorisées. La pratique s'est installée dans les habitudes de

---

<sup>1</sup> En France, les dépenses publicitaires sur le numérique devraient dépasser en 2016, pour la première fois, celles opérées en télévision. Au niveau mondial, la bascule pourrait intervenir en 2017.

<sup>2</sup> Article 9, paragraphe 2, de la directive 2010/12/UE.

consommation des téléspectateurs et est acceptée par les auteurs qui la conçoivent toutefois comme une limite à ne pas dépasser pour respecter l'intégrité des œuvres<sup>1</sup>. Augmenter davantage le nombre de coupures reviendrait à du « saucissonnage » et dénaturerait les œuvres en portant atteinte au travail de leurs auteurs et à leur droit moral. La plus-value économique attendue qui justifie cette mesure semble par ailleurs sujette à caution. Si la Commission table sur des revenus publicitaires supplémentaires, il y a plus fort à parier que la mesure dévalue le média télévisuel en ce qui concerne le visionnage de films et détourne les téléspectateurs vers les services de vidéo à la demande qui sont à même de proposer les mêmes œuvres sans interruption.

La seconde a pour objet **le changement d'approche au sujet du placement de produits** dans les médias audiovisuels. La directive passerait d'une logique d'interdiction du placement de produits, sauf dans les cas autorisés, à une logique d'autorisation générale, sauf interdits. Ce renversement qui vise à dynamiser cette source de revenus éventuelle pour les chaînes de télévision **risque de favoriser une certaine confusion entre information et publicité dans l'esprit des téléspectateurs/consommateurs** et susciter de nombreux questionnements sur la liberté éditoriale des fournisseurs de services de médias audiovisuels. Pour ces raisons, votre rapporteur propose de **maintenir le régime en vigueur**.

## **6. Rétablir les dispositions relatives à l'accessibilité des personnes handicapées**

**La proposition de suppression de l'article 7 de la directive SMA** relatif à l'accessibilité des personnes handicapées au motif qu'une proposition de directive englobant l'ensemble des problématiques sur l'accessibilité des biens et services aux personnes handicapées est en cours d'élaboration, **n'apparaît pas de bonne méthode**.

Des progrès importants ont été réalisés, en particulier en France, même s'il reste beaucoup à accomplir (voir encadré ci-dessous), sur la base juridique de l'article 7. **Il paraît préférable que ces mesures liées au sous-titrage, à la langue des signes et à l'audiodescription continuent de relever d'une législation sectorielle telle que la directive SMA** plus adaptée aux spécificités du secteur. La future directive sur l'accessibilité des biens et services aux personnes handicapées devrait se concentrer sur l'accès à l'offre ou sur l'acte d'achat du service. Pour les services de médias audiovisuels, il

---

<sup>1</sup> *Ce dont semble convenir la Commission européenne au Considérant 18 de la proposition de directive COM (2016) 287 final, se contredisant elle-même... : « Pourtant, afin de sauvegarder le caractère spécifique du paysage télévisuel européen, il convient de continuer à limiter le nombre des interruptions autorisées pendant la diffusion des œuvres cinématographiques et des films conçus pour la télévision, ainsi que de certaines catégories de programmes qui nécessitent encore une protection particulière ».*

s'agirait par conséquent de ne traiter que des terminaux permettant l'accès au contenu audiovisuel et non des contenus audiovisuels en tant que tels.

### **Un état des lieux des fonctionnalités disponibles au niveau des services audiovisuels français**

Afin de dresser un état des lieux des fonctionnalités disponibles au niveau des services audiovisuels, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a mené diverses études, dont la dernière date de l'année 2014, auprès des utilisateurs et des éditeurs de services français. Il ressort de ces études que :

- s'agissant des contenus linéaires visualisés sur un téléviseur (*via* la TNT ou des réseaux de services gérés), le sous-titrage est disponible conformément aux conventions conclues avec les éditeurs. En revanche, un utilisateur qui regarde un contenu linéaire sur un autre support, une vidéo de rattrapage ou une vidéo à la demande sur un support quelconque, n'accédera généralement pas au sous-titrage ;

- les éditeurs respectent généralement leurs obligations en termes d'audiodescription sur la TNT. Néanmoins ce flux additionnel est absent de tout autre moyen d'accès aux programmes audiovisuels (site internet, application pour matériel mobile, etc.) ;

- aucune interface proposant un accès aux contenus audiovisuels ne présente de fonctionnalités et d'ergonomie réellement adaptées à l'utilisation de personnes souffrant d'une déficience visuelle ou auditive ;

- l'audiodescription et le sous-titrage ne sont pas toujours attachés à l'œuvre ce qui n'incite pas les éditeurs à mettre à disposition ces flux dans l'ensemble de leur offre.

*Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel*

Il faut être conscient que le défi en matière d'accessibilité des personnes handicapées est particulièrement difficile à relever pour les services de vidéo à la demande car l'étendue de l'offre qu'ils proposent entraîne pour eux des coûts importants.

### **7. Redéfinir les critères de l'indépendance des régulateurs nationaux de l'audiovisuel**

**Votre rapporteur se félicite de l'inscription dans la directive du nécessaire statut d'indépendance des autorités de régulation nationales de l'audiovisuel.** C'est un signal important à l'heure où certains régulateurs, en Grèce, en Pologne, en Hongrie, ou dernièrement en Croatie, connaissent des difficultés.

Toutefois, **on peut s'interroger sur la nécessité de donner dans la directive une liste détaillée des critères permettant d'établir cette indépendance.** Aux yeux de nombreux États membres, en procédant de la sorte, la Commission européenne empiète sur leurs compétences et porte

**atteinte au principe de subsidiarité.** Le cas de l'Allemagne est emblématique. Ce pays figure parmi les États les plus hostiles, car ces critères sont problématiques au regard de ses règles nationales : les radiodiffuseurs publics n'y sont en effet pas contrôlés par les régulateurs des *Länder* mais par des comités des programmes internes à chaque radiodiffuseur. Retenir les critères de la directive conduirait à une remise en question dans ce pays de l'organisation du secteur public de la radiodiffusion.

On le voit, il apparaît **préférable de laisser aux États membres une marge de manœuvre raisonnable dans la définition des critères de l'indépendance des régulateurs** afin de prendre en considération les différences d'organisation du secteur audiovisuel au sein des États membres.

#### **8. Clarifier l'organisation interne et le rôle du Groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels (ERGA)**

Deux ans après sa création par une décision de la Commission européenne du 3 février 2014, le Groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels (ERGA) voit son rôle et ses missions reconnus par la proposition de directive. Il est important cependant que ce rôle ne se situe pas en deçà de celui prévu par la décision qui l'a créé, et que son institution par la directive ne vaille pas soumission à la Commission européenne. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que les membres de l'ERGA puissent continuer à décider eux-mêmes du règlement intérieur du Groupe et estime que cette compétence, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 4 de l'article 30 *bis* de la proposition de directive, ne saurait appartenir à la Commission.

Enfin, les négociations entre États membres sur la proposition de directive ont donné lieu à une polarisation entre soutiens à l'ERGA, d'une part, et défenseurs de l'actuel Comité de contact qui regroupe les représentants des États membres en matière audiovisuelle, d'autre part. Cette opposition met à juste titre en évidence l'absence d'une répartition des rôles clairement définie par la proposition de directive entre un organe constitué de représentants d'autorités indépendantes et un organe dont la composition émane directement des États membres.

Le texte des co-rapporteurs du Parlement a fait le choix de consolider le rôle du Comité de contact au détriment de l'ERGA, afin de redonner aux États membres la prééminence dans la mise en œuvre de la directive. Il devrait cependant être possible de faire valoir, en toute indépendance, le point de vue des régulateurs au niveau européen en tant que praticiens, au quotidien, de la régulation audiovisuelle. Il y a là une bonne articulation à trouver avec le rôle des États membres dans la version finale de la directive.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 30 NOVEMBRE 2016

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** - Nous examinons le rapport de Jean-Pierre Leleux sur la proposition de résolution présentée par Colette Mélot et André Gattolin au nom de la commission des affaires européennes sur le projet de révision de la directive sur les services médias audiovisuels (SMA).

Notre commission étant rarement saisie de ce type de texte, je vous rappelle la procédure d'examen des propositions de résolution européenne. Le texte qui nous a été renvoyé pour examen au fond a été adopté par la commission des affaires européennes, le 3 novembre dernier. Nous disposons d'un mois à compter de cette date pour nous prononcer. Le texte de la proposition de résolution qui sortira de notre commission deviendra résolution définitive du Sénat, sauf demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique dans un délai de trois jours francs suivant la publication du rapport de notre commission.

La résolution du Sénat ne fait pas l'objet d'une navette. Elle est adressée au Gouvernement afin qu'il puisse s'en prévaloir et en tenir compte dans le cadre des négociations en cours à Bruxelles.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** - La directive sur les services de médias audiovisuels, dite SMA est un texte important. Anciennement nommée directive « Télévision sans frontières », elle est emblématique des combats que la France porte à Bruxelles depuis de nombreuses années au nom de la diversité culturelle.

Ce texte organise depuis 1989 un marché unique des services de médias audiovisuels. D'abord limité aux chaînes de télévision, il s'est ensuite élargi aux services non-linéaires, principalement les services de vidéo à la demande. Pour ce faire, il propose une harmonisation minimale des politiques de l'audiovisuel des États membres, sur le principe de la libre prestation de services dans le marché intérieur. En raison de la nature spécifique des programmes et contenus audiovisuels qui ne peuvent être réduits à la seule dimension économique, la directive comporte depuis l'origine un certain nombre d'objectifs d'intérêt général relatifs au pluralisme des médias, à la promotion de la diversité culturelle ou à la protection des consommateurs, notamment des mineurs.

La dernière révision du texte date de 2007, soit presque dix ans. Une éternité, serais-je tenté de dire, au regard des bouleversements que le secteur audiovisuel connaît sous l'effet de la révolution numérique. Alors que les services de vidéo à la demande en étaient à leurs balbutiements en 2007, nous parlons aujourd'hui de télévision connectée, de convergence des médias... Les analystes ne se perdent plus en conjectures sur une éventuelle disparition de la télévision linéaire classique mais plutôt sur la date à laquelle cette disparition interviendra. De nouveaux acteurs sont apparus, souvent d'origine extra-européenne, qui redistribuent les cartes du jeu concurrentiel et deviennent une menace pour la pérennité du modèle européen.

Il devenait donc urgent d'adapter la législation européenne à la transformation du paysage médiatique. La Commission européenne s'est saisie de la problématique dès 2013 en engageant une phase de consultation et d'évaluation qui a abouti à la proposition de révision de la directive SMA de mai 2016 qui retient notre attention aujourd'hui.

Plus qu'une révolution, la Commission européenne propose une évolution du dispositif de la directive. Procédant par petites touches, intervenant là où des problèmes ont été identifiés, la Commission a pour objectif de rééquilibrer les règles du jeu entre les chaînes de télévision et les nouveaux acteurs de l'audiovisuel, et de réduire les distorsions de concurrence liées aux asymétries de régulation entre États membres.

Pour cela, elle suggère d'élargir le champ d'application de la directive aux plateformes de partage de vidéos, dans le but de les responsabiliser dans le cadre de la protection des mineurs et des consommateurs. Elle s'engage à renforcer le soutien à la création d'œuvres audiovisuelles européennes, à travers, d'une part, l'obligation faite aux SVoD de proposer au moins 20 % de contenus européens à leurs utilisateurs, et, d'autre part, une dérogation partielle au principe du pays d'origine. Cette dérogation autorisera les États ciblés par un SVoD établi dans un autre État membre à demander le versement d'une contribution à la production d'œuvres européennes, ce que j'appellerais du point de vue français la contribution Netflix... La Commission souhaite également l'assouplissement des règles applicables aux télévisions en matière de publicité commerciale, pour les aider à faire face au déclin de leur marché publicitaire et à la concurrence des acteurs du net. Enfin, elle préconise la reconnaissance et le renforcement du rôle des autorités de régulation de l'audiovisuel au niveau national, et à l'échelle européenne, avec l'institution d'un groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels, baptisé ERGA selon l'acronyme anglais.

Je salue ces avancées positives. Cette proposition répond à plusieurs demandes françaises, en particulier en ce qui concerne le soutien à la création. On peut cependant regretter que la Commission européenne ne porte pas plus avant la logique de rééquilibrage et d'harmonisation des conditions de concurrence entre les différents acteurs du secteur audiovisuel.

---

Je constate notamment que la Commission européenne, qui affiche pourtant la volonté de clarifier et simplifier les règles, continue de raisonner de manière cloisonnée et de prévoir des règles différenciées pour les télévisions, qui sont les plus encadrées, les SVoD et les plateformes vidéo. Je suis pour ma part favorable à la solution proposée par les rapporteurs du Parlement européen, à laquelle souscrivent également Colette Mélot et André Gattolin, de définir des règles de base communes applicables à tous les services. Ces règles regrouperaient la lutte contre l'incitation à la violence ou à la haine, et contre la discrimination, la protection des mineurs face aux contenus préjudiciables, la publicité commerciale, la protection des œuvres cinématographiques et la chronologie des médias, les droits d'information aux destinataires d'un service, les exigences en matière de co-régulation, autorégulation et codes déontologiques.

La définition des plateformes de partage de vidéos est par ailleurs trop restrictive. La Commission européenne ne vise que les plateformes qui « stockent » en quantité importante des vidéos d'utilisateurs, sur le modèle de *YouTube* et *Dailymotion*. Or, de nombreuses plateformes, à commencer par celles des médias sociaux, fondent une part non négligeable de leur activité sur la diffusion, la recommandation ou la reprise de vidéos d'utilisateurs, sans les stocker. Si l'on souhaite protéger les mineurs et empêcher la propagation de discours de haine, c'est la diffusion qu'il faut viser ! C'est pourquoi en accord avec les auteurs de la proposition de résolution, je souhaiterais que la définition relative aux plateformes soient étendue aux plateformes qui « mettent à disposition » des vidéos.

Les plateformes de partage de vidéos servent malheureusement trop souvent de vecteur de communication pour des messages à caractère haineux et faisant l'apologie du terrorisme. À la suite des attentats qui ont durement touché notre pays, je souhaiterais par conséquent qu'au-delà de la notion d'incitation à la haine et à la violence une référence explicite à l'apologie du terrorisme soit incluse dans la directive.

En matière de diversité culturelle, la proposition de directive pêche également par manque d'ambition. Exiger un minimum de 20 % d'œuvres européennes dans les catalogues de SVoD est insuffisant. C'est bien sûr un progrès car ces services n'ont actuellement pas d'obligation chiffrée. Cependant, les télévisions sont contraintes depuis des années de diffuser 50 % d'œuvres européennes ; d'après plusieurs études, les SVoD en Europe, dont un service paneuropéen comme Netflix, proposent déjà près de 30 % de contenus européens. Dans ces conditions, la proposition de nos collègues Colette Mélot et André Gattolin de fixer un quota minimum de 40 % d'œuvres européennes pour les SVoD me semble équilibrée et plus conforme à l'objectif de rétablir des conditions de concurrence équitable entre services linéaires et SVoD.

De même, dans la mesure où l'on souhaite favoriser une concurrence loyale entre fournisseurs de SVoD, je suggère que les services établis à l'étranger soient soumis aux règles du pays qu'ils visent en matière de quotas d'œuvres européennes ainsi que de protection des mineurs. En d'autres termes, la dérogation au principe du pays d'origine prévue par la Commission européenne devrait être étendue et ne pas se limiter à la contribution au financement des œuvres audiovisuelles européennes.

Sur les règles applicables aux télévisions en matière de publicité, je considère que le raisonnement de la Commission européenne est intéressant. Alors que les télévisions subissent de plein fouet la concurrence des acteurs du net sur le marché publicitaire, la proposition de directive accorde aux chaînes davantage de liberté pour qu'elles disposent au mieux de leurs espaces publicitaires et en tirent un meilleur revenu. C'est le sens de la proposition - que je soutiens - qui supprime la limite de 20 % de publicité par heure d'antenne (soit 12 minutes) pour y substituer une limite générale de 20 % entre 7 heures et 23 heures. Je crois toutefois, à l'instar de nos collègues de la commission des affaires européennes, que la plage de 7 heures à 10 heures correspondant aux programmes consacrés à la jeunesse ne devrait pas être concernée et qu'il convient de conserver le plafond actuel de 12 minutes par heure.

La Commission européenne propose aussi d'autoriser une troisième coupure publicitaire par heure de programme (toutes les 20 minutes) et d'admettre le recours au placement de produits dans les programmes, sauf exception. Ces mesures destinées à redynamiser le marché publicitaire des télévisions me semblent plus contestables. La troisième coupure publicitaire est un risque de dérive vers une télévision à l'américaine et nous ne pouvons pas être favorables à une mesure qui porterait ainsi atteinte à l'intégrité des œuvres diffusées. Nous devons soutenir les auteurs sur ce point. Quant au placement de produits, je préconise le maintien du régime actuel d'une interdiction de principe, sauf exception, qui ne ferme pas la porte à cette pratique mais l'encadre strictement. Là encore, des dérives seraient à craindre et il convient d'éviter pour les téléspectateurs la confusion entre information et publicité.

Quant aux autorités de régulation de l'audiovisuel, la proposition de directive pose le principe de leur indépendance à l'égard des gouvernements et de l'industrie afin qu'elles agissent au mieux de l'intérêt des téléspectateurs. C'est un signal important à l'heure où certains régulateurs, en Grèce, en Pologne, en Hongrie, ou dernièrement en Croatie, connaissent des difficultés. La Commission définit toutefois une liste des critères de l'indépendance trop détaillée pour prendre en compte les différences d'organisation du secteur audiovisuel au sein des États membres. L'Allemagne y entrevoit de nombreuses difficultés en ce qui la concerne. Comme nos collègues de la commission des affaires européennes, je pense

---

qu'il faut laisser aux États membres une marge de manœuvre suffisante, conformément au principe de subsidiarité.

Je vous proposerai un amendement en ce sens à l'alinéa 44 de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes.

Enfin, je tiens à remercier Colette Mélot et André Gattolin qui ont bien voulu m'associer à l'ensemble de leurs auditions. Nos travaux et nos échanges se sont déroulés dans un excellent esprit de collaboration et d'enrichissement mutuel et la proposition de résolution que nous examinons est le fruit d'une réflexion commune.

La Commission européenne a présenté un texte qui a ses mérites, car il constitue par bien des aspects un progrès par rapport à la législation actuelle. Il donne cependant le sentiment d'une révision *a minima*. La proposition de résolution donne au contraire des lignes directrices abouties et cohérentes pour répondre au défi de la transformation du secteur audiovisuel et établir une concurrence équitable entre ses acteurs.

Je vous proposerai par conséquent d'adopter la proposition de la commission des affaires européennes, après modification par l'amendement à l'alinéa 44 que je vais vous soumettre.

**Mme Colette Mélot, co-auteure de la proposition de résolution.** – Je félicite Jean-Pierre Leleux pour son rapport qui reflète toute sa compétence en matière audiovisuelle. En tant que co-auteure et co-rapporteuse, avec André Gattolin, pour la commission des affaires européennes, de cette proposition de résolution, j'aimerais faire un point sur le travail des institutions européennes.

Un rapport d'étape a été présenté, lors du Conseil « Culture, jeunesse et sport » qui s'est tenu le 22 novembre dernier. Cette étape marquait la fin de la réflexion menée au sein des groupes de travail, avant que ne s'engagent les négociations entre les ministres.

Il est très difficile de dégager une majorité, tant les positions des États membres sont à géométrie variable. Comme Jean-Pierre Leleux vous l'a montré, le projet de directive modifie des aspects très divers de la directive initiale, de sorte que des États membres qui se retrouvent sur certains points sont en désaccord sur d'autres. D'où la difficulté à dégager un consensus.

Au Parlement européen, la commission de la culture avait nommé deux co-rapporteuses allemandes, l'une issue du Parti populaire européen, l'autre de l'Alliance socialiste et démocrate. Plus de 1 000 amendements ont été déposés pour l'examen de leur rapport, qui ne sera pas adopté avant la fin du mois de février 2017. Nous n'avons pas encore les informations dans le détail, mais il semble qu'on retrouve au Parlement européen l'expression des délégations nationales plus que la position des groupes politiques.

On sait, par exemple, que l'Allemagne s'interroge encore sur la réglementation des plateformes, mais qu'elle est en faveur d'un assouplissement pour la publicité. On sait aussi que les États les plus libéraux, comme les Pays-Bas et les pays d'Europe du Nord sont opposés à toute idée de quotas d'œuvres européennes ou de réglementation du temps de publicité à la télévision.

Notre pays prône la régulation la plus forte. Il pourrait être suivi par l'Espagne, peut-être l'Italie, la Grèce ou la Roumanie. La France doit parler d'une voix forte sur ce texte.

**Mme Claudine Lepage.** - Je souhaite vous présenter en détail l'amendement que notre groupe a déposé. La directive sur les services de médias audiovisuels en cours de négociation a pour objectifs louables d'instaurer un environnement plus équitable et de stimuler la créativité européenne. Cependant, l'assouplissement de la réglementation sur la publicité constitue un point d'achoppement, car les États membres ne s'entendent ni sur la limite de 20 % de publicité entre 7 heures et 23 heures, ni sur la troisième coupure publicitaire par heure de programme.

Seul le Luxembourg semble favorable à l'assouplissement de la réglementation en matière de publicité. Une telle mesure remettrait en cause l'encadrement de la publicité en France. La Roumanie et le Portugal ont critiqué les propositions de la Commission européenne sur l'interruption des programmes toutes les 20 minutes et sur l'allongement de la durée des spots publicitaires.

La France, toujours soucieuse de préserver les écrans de l'intrusion des messages publicitaires, doit tenir sa position. D'où notre amendement qui propose de maintenir une réglementation horaire stricte.

**M. Claude Kern.** - Le groupe de l'UDI-UC suivra les conclusions de cet excellent rapport.

**Mme Françoise Laborde.** - Je vous remercie à mon tour pour cet excellent rapport. Nous sommes favorables à l'amendement du rapporteur mais nous restons perplexes au sujet de l'amendement de David Assouline et les membres du groupe socialiste et républicain. C'est pourquoi nous nous abstenons lors du vote sur celui-ci.

**Mme Marie-Christine Blandin.** - Les écologistes se félicitent du texte qui nous a été présenté. Si nous ne partageons pas tous les mêmes opinions sur l'Europe, une chose est sûre : si nous ne nous impliquons pas, nous n'obtiendrons pas d'inflexion.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** - Notre proposition de résolution donne davantage de cohérence à la proposition de directive. C'est très positif.

N'oublions pas, cependant, qu'il s'agit d'une négociation internationale et que le texte qui nous est soumis prend en compte les contraintes des différents États membres. L'amendement de David Assouline

met ainsi en évidence une divergence de vues entre l'Allemagne et la France. L'Allemagne est favorable à un assouplissement de la réglementation en matière de publicité, alors que la France ne l'est pas.

N'oublions pas non plus ce qui a été annoncé, à savoir que la nouvelle directive sera d'harmonisation minimale. Libre à nous de la transposer en durcissant le dispositif, selon la tradition française en matière culturelle. En l'état, le dispositif de la proposition de résolution nous apparaît nécessaire et équilibré. Si nous l'adoptons, le Sénat aura contribué à donner de la cohérence à la directive.

### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** - Dans mon amendement n° COM-1, je propose une légère modification de la proposition de résolution, en supprimant, à la fin de l'alinéa 44, un ajout de la commission des affaires européennes qui précise que les autorités de régulation des médias audiovisuels « *doivent en particulier veiller à l'objectivité de l'information* ». Cette formulation me semble en contradiction avec le principe de subsidiarité, que la proposition de résolution appelle justement à respecter en ce qui concerne les régulateurs de l'audiovisuel.

La définition des compétences et des pouvoirs des régulateurs relève en effet des États membres, comme le précise explicitement la proposition de directive : « *Les compétences et les pouvoirs conférés aux autorités de régulation indépendantes ainsi que les façons dont celles-ci rendent des comptes, sont clairement définies par la loi* ».

La demande de la commission des affaires européennes ne vise donc pas le bon niveau d'intervention. Elle relèverait davantage d'un débat que nous pourrions avoir au moment de la transposition de la directive dans notre droit national. Mieux vaut éviter d'introduire à ce stade des ambiguïtés sur le pouvoir et les compétences des régulateurs.

*L'amendement n° COM-1 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** - Les auteurs de l'amendement n° COM-2 estiment qu'il n'est pas opportun de suivre la Commission dans sa volonté d'assouplissement des règles s'appliquant à la diffusion de la publicité.

Ils proposent de maintenir la limite quantitative horaire de 20 % de publicité sur les chaînes de télévision, soit 12 minutes par heure, et rejettent la proposition de la Commission européenne d'y substituer une limite générale quotidienne de 20 % calculée entre 7 heures et 23 heures.

L'assouplissement des règles quantitatives applicables aux chaînes de télévision en matière de publicité commerciale ne m'inquiète pas, si les publics les plus fragiles en sont préservés, comme le propose l'alinéa 36 de la proposition de résolution en excluant l'application de cette nouvelle règle entre 7 heures et 10 heures, créneau horaire en général réservé aux programmes pour la jeunesse.

La proposition de la Commission européenne se justifie dans un contexte économique où les chaînes de télévision perdent des parts du marché publicitaire face aux opérateurs en ligne. En France, les dépenses publicitaires sur le numérique devraient dépasser, en 2016, celles exposées en télévision. La bascule, au niveau mondial, devrait s'effectuer en 2017.

Si les chaînes de télévision ont davantage de flexibilité dans l'organisation des espaces publicitaires, elles en tireront de meilleurs revenus, ce qui favorisera la création de contenus audiovisuels.

Le risque de s'orienter vers un modèle de télévision à l'américaine où la publicité semble omniprésente aux heures de grande écoute est faible. Les télévisions commerciales développent désormais des approches beaucoup plus qualitatives que quantitatives en matière de publicité. Elles sont conscientes du fait que le spectateur n'est plus aussi captif que par le passé et qu'il convient de préserver son confort en lui évitant la saturation publicitaire. De plus, l'offre télévisuelle est multiple et rassemble des publics différents selon les horaires. Les heures de grande écoute ne sont donc plus aussi uniformes que par le passé.

Enfin, la directive étant d'harmonisation minimale, la France, comme les autres États membres, pourra continuer d'imposer des règles plus contraignantes, si elle le souhaite. Mon avis est donc défavorable.

**Mme Françoise Cartron.** - Je reste perplexe. Vos arguments sont en contradiction avec ceux développés lors de l'examen, en seconde lecture, de la proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique. Les enfants ne sont pas devant la télévision qu'entre 7 heures et 10 heures. Ils risquent de ne plus être protégés à partir de 15 ou 16 heures.

**Mme Colette Mélot** - Les positions des États sont très éloignées les unes des autres. C'est une négociation à 28. La France ne pourra pas avoir gain de cause sur l'ensemble du projet.

Si les règles sur la publicité sont trop contraignantes, le nombre de personnes se tournant vers les vidéos à la demande augmentera encore. Et si, grâce à une certaine souplesse, les chaînes de télévision peuvent augmenter un peu leurs ressources, pourquoi pas ! N'oublions pas qu'il s'agit aussi d'améliorer le soutien à la création européenne.

La demande d'assouplissement des règles est portée principalement par l'Allemagne. Je préfère donc qu'on fasse un geste vers elle sur ce point et qu'elle nous soutienne sur d'autres aspects, notamment sur la régulation des plateformes, où elle est encore hésitante.

---

Madame Cartron, l'alinéa 36 est clair : la limite des 20 % ne s'appliquera pas entre 7 heures et 10 heures, car c'est le moment où les enfants sont le plus livrés à eux-mêmes, avant d'aller à l'école. Le soir, ils sont normalement sous la responsabilité de leurs parents. Quoi qu'il en soit, l'assouplissement proposé ne devrait pas bouleverser la publicité à la télévision.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** - Je partage l'interrogation de Mme Cartron, car les enfants regardent aussi la télévision à partir de 16 heures. Mais comme le rappelle Colette Mélot, les enfants en bas âge regardent surtout la télévision le matin. L'après-midi, le public est surtout composé d'adolescents, en âge d'avoir un regard critique.

**M. Jean-Louis Carrère.** - Vous êtes des grands-parents. Vous n'avez plus l'habitude des enfants !

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** - Encore une fois, la France gardera une latitude lors de la transposition. La directive est vouée à l'échec si nous prétendons imposer nos règles nationales.

*L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.*

*La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*



---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### TEXTE DE LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la 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 États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »),
- ④ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché enregistrée à la Présidence du Sénat le 2 juin 2016 – COM(2016) 287 final,
- ⑤ Vu le projet de rapport du 15 septembre 2016 de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen,
- ⑥ Se félicite de l'initiative de la Commission européenne visant à adapter le droit de l'Union européenne aux nouvelles technologies qui bouleversent ce secteur et aux nouvelles pratiques de consommation qui en découlent ;
- ⑦ Soutient l'approche générale de cette proposition qui vise à établir une concurrence équitable entre tous les acteurs de l'audiovisuel dans le respect de la protection des consommateurs, à encadrer juridiquement l'activité des plateformes de partage de vidéos et à assurer l'indépendance des régulateurs de l'audiovisuel ;
- ⑧ Rappelle que la directive « Services de médias audiovisuels » est une directive d'harmonisation minimale et qu'elle doit le rester dans tous ses

aspects et laisser la possibilité aux États membres d'aller plus loin s'ils le veulent ;

⑨ **Concernant l'extension du champ matériel de la directive :**

⑩ Se satisfait de voir intégrées dans le champ de la directive « Services de médias audiovisuels » les plateformes de partage de vidéos, les vidéos créées par un utilisateur et les vidéos de courte durée ;

⑪ Estime toutefois que la définition d'un service de plateforme de partage doit aussi viser les plateformes qui mettent à disposition des vidéos d'utilisateurs et pas seulement des plateformes qui les stockent ;

⑫ **Concernant un socle commun de règles pour les services de médias audiovisuels :**

⑬ Se félicite de voir étendues aux services de médias audiovisuels à la demande des obligations de promotion des œuvres européennes et de protection des mineurs ;

⑭ Regrette cependant que ces services ne fassent pas l'objet d'un encadrement juridique plus important ;

⑮ Accueille favorablement la proposition des rapporteurs du Parlement européen d'établir un socle de règles communes applicables aux services de médias audiovisuels, aux plateformes de partage de vidéos, ainsi qu'aux vidéos créées par les utilisateurs ;

⑯ Juge nécessaire que ces règles communes tiennent compte de la spécificité de chaque média ;

⑰ Estime que les règles communes doivent porter sur la lutte contre l'incitation à la violence ou à la haine, la lutte contre la discrimination, la protection des mineurs face aux contenus préjudiciables, les communications commerciales, le placement de produit et le parrainage, la protection des œuvres cinématographiques et la préservation de la chronologie des médias, les droits d'information des destinataires d'un service, la corégulation, l'autorégulation, les codes déontologiques ;

⑱ Suite aux sanglants attentats survenus en Europe et notamment à Paris, Nice et Saint-Étienne-du-Rouvray, demande que la proposition vise expressément la nécessité de protéger les citoyens européens contre des contenus faisant l'apologie du terrorisme ;

**19** **Concernant la promotion des œuvres européennes dans les catalogues des services de médias audiovisuels à la demande :**

**20** Rappelle l'importance de favoriser la diversité culturelle en Europe et de soutenir la production, la distribution et la diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes ;

**21** Appuie l'approche retenue par la Commission européenne visant à imposer aux fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande des quotas d'œuvres européennes dans leur catalogue et à les mettre en avant ;

**22** Relève cependant que le niveau retenu de 20 %, bien inférieur à celui prévu pour les radiodiffuseurs, ne permettra pas une concurrence équitable entre les services linéaires et non linéaires et qu'il convient de hausser cette ambition à hauteur de 40 % ;

**23** **Concernant l'application de la règle du pays d'origine et la compétence des États membres :**

**24** Appuie l'introduction d'une dérogation au principe du pays d'origine afin de favoriser les contributions financières à la production d'œuvres européennes des services de médias audiovisuels à la demande non présents sur le territoire d'un État membre mais qui ciblent celui-ci ;

**25** Souligne la nécessité d'adopter un mécanisme permettant d'éviter une double taxation des opérateurs ;

**26** Relève que cette dérogation seule ne peut suffire, d'une part, à rétablir une concurrence équitable sur le marché de chaque État membre, et, d'autre part, à assurer une protection efficace des consommateurs ;

**27** Demande en conséquence que la dérogation envisagée s'applique également à la promotion des œuvres européennes telle que prévue à l'article 13 de la directive « Services de médias audiovisuels » ainsi qu'à la protection des mineurs prévue en son article 12 ;

**28** Souhaite en outre que les États membres, quand ils sont ciblés par une plateforme de partage de vidéos non présente sur leur territoire, puissent être associés à sa régulation dans l'État membre où elle est établie ;

**29** Constate par ailleurs que la détermination de l'État membre compétent en matière de contrôle des fournisseurs de services de médias audiovisuels extra-européens diffusés par satellite dans l'Union européenne repose

actuellement sur un critère technique premier – la liaison montante vers un satellite – qui ne permet pas d'agir efficacement en cas de manquements ;

③⑩ Estime que le critère second visant la capacité satellitaire d'un État membre permet de déterminer plus rapidement l'État compétent et ainsi un contrôle plus effectif par les autorités de régulation nationales ;

③⑪ Demande en conséquence que le critère de la capacité satellitaire devienne le critère premier ;

③⑫ **Concernant les règles relatives aux communications commerciales :**

③⑬ Constate qu'aujourd'hui, les radiodiffuseurs voient leurs ressources publicitaires diminuer et qu'il convient de leur donner plus de souplesse pour augmenter ces ressources publicitaires ;

③⑭ Rappelle qu'il est nécessaire d'assurer des conditions de concurrence équitable entre tous les acteurs du secteur de l'audiovisuel sans affaiblir la protection des consommateurs ;

③⑮ En ce sens, soutient la proposition visant à remplacer la limite quantitative horaire de 20 % applicable à la publicité au profit d'une limitation quotidienne, soit entre 7h et 23h, de 20 % ;

③⑯ Estime toutefois que cette règle ne devrait pas s'appliquer entre 7h et 10h afin d'assurer une meilleure protection des enfants ;

③⑰ Demande par conséquent que soit maintenue une limite quantitative horaire de 20 % entre 7h et 10h ;

③⑱ S'oppose, en revanche, à un raccourcissement de la durée des tranches programmées sans publicité à la télévision, telles que prévues à l'article 20, paragraphe 2 ;

③⑲ Rejette l'autorisation du placement de produits dans l'ensemble des services de médias audiovisuels telle que proposée par la Commission européenne et demande le maintien du régime actuel ;

④① **Concernant l'accessibilité aux services de médias audiovisuels des personnes handicapées :**

④② Estime indispensable de voir maintenues dans la directive « Services de médias audiovisuels » les règles relatives à l'accessibilité aux services de médias audiovisuels des personnes souffrant de déficience visuelle ou

---

auditive et s'oppose à la suppression de l'article 7 de la directive « Services de médias audiovisuels » ;

- ④② Relève toutefois que les obligations concernant les services de médias audiovisuels à la demande doivent aller de pair avec les évolutions technologiques afin d'assurer un service de qualité irréprochable et d'éviter un coût trop important aux fournisseurs de vidéos à la demande ;
- ④③ **Concernant l'indépendance des régulateurs nationaux de services de médias audiovisuels :**
- ④④ Souligne l'importance pour chaque État membre de disposer d'autorités de régulation des médias audiovisuels dont l'indépendance est garantie ;
- ④⑤ Juge nécessaire que les critères énoncés dans la directive laissent une marge d'appréciation suffisante aux États membres ;
- ④⑥ **Concernant l'institution d'un Groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels :**
- ④⑦ Salue l'institution du Groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels par la proposition de directive ;
- ④⑧ Rappelle qu'à l'instar du régime applicable aux autorités nationales de régulation, ce groupe doit lui aussi voir son indépendance garantie et que, par conséquent, il doit adopter seul son règlement intérieur ;
- ④⑨ Souligne que l'institutionnalisation du Groupe des régulateurs européens de services de médias audiovisuels n'est pas sans incidence sur la répartition des attributions entre ce dernier et le comité de contact prévu à l'article 29 de la directive et demande que soit clarifié le rôle de chacun en conséquence ;
- ⑤⑩ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### À Paris :

- M. Francis DONNAT, secrétaire général de France Télévisions, Mmes Nathalie LÉGER, directrice adjointe au sein de la direction des affaires juridiques, en charge des affaires européennes et Juliette ROSSET-CAILLER, directrice des relations avec les pouvoirs publics

- M. Pierre PETILLAULT, directeur adjoint à la direction des affaires publiques du groupe Orange

- M. Martin AJDARI, directeur général des médias et des industries culturelles (Ministère de la culture et de la communication)

- M. Olivier SCHRAMEK président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Mmes Nathalie SONNAC, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel et Anissa ZEGHLACHE, directrice adjointe de cabinet du Président

- Mme Nathalie LASNON, directrice des affaires règlementaires et concurrence du groupe TF1 et M. Anthony LEVEL, directeur des affaires règlementaires numériques

- M. Christophe ROY, directeur des affaires européennes du groupe Canal + et Mme Peggy LE GOUVELLO, chargée des relations institutionnelles

- Mme Marie GRAU-CHEVALLEREAU, directrice des études règlementaires au secrétariat général du Groupe M6

### À Bruxelles :

- Mme Séverine FAUTRELLE, conseillère culture, audiovisuel et droit d'auteur au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne

- M. Marcel BOULOGNE, chef du secteur « Services de médias audiovisuels » de la direction générale Connect de la Commission européenne

- Mme Céline DESPRINGRE, directrice générale de la Société des auteurs audiovisuels (SAA)

- M. David MARTIN RUIZ, conseiller juridique au sein du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)

- M. Grégoire POLAD, directeur général de l'Association des télévisions commerciales européennes (ACT)