

ST 40 : « Entre Etat et Marché : les transformations des politiques de concurrence »

Bellon Anne

Doctorante

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

CRPS

annebellon2@gmail.com

Régulation des marchés culturels à l'ère numérique: politique de concurrence et exception culturelle en France.

Résumé : Le soutien à la création en France se caractérise par une politique interventionniste s'appuyant sur des mécanismes sectoriels “néo-corporatistes”. Face aux bouleversements numériques et à l'apparition de “géants du net” sur les marchés culturels, les acteurs nationaux réclament une redéfinition des règles de marché pour garantir le financement de la création. Conjuguées à une diminution des crédits ministériels dans un contexte politique global de restriction des budgets, ces évolutions entraînent une transformation des logiques de l'action culturelle. La politique de concurrence apparaît désormais comme un levier essentiel du soutien aux secteurs créatifs. Il s'agit de développer des mécanismes de régulation pour contrer l'influence des géants numériques et assurer la viabilité des industries culturelles nationales. Cette reconfiguration met aux prises trois niveaux d'acteurs: le ministère de la culture, les autorités de régulation nationales et l'Union Européenne. Dans la définition des règles de concurrence, le poids des régulations européennes vient en effet s'ajouter et parfois contredire les objectifs poursuivis au niveau national. Le recours aux outils de la politique de concurrence contribue à l'europeanisation de l'action culturelle publique et au renforcement des autorités économiques au détriment des acteurs politiques.

Régulation des marchés culturels à l'ère numérique: politique de concurrence et exception culturelle en France.

« *Les pouvoirs publics ont le devoir de s'assurer que les conditions de concurrence sur le marché soient équitables pour tous les acteurs* ». Cette phrase n'est pas prononcée par un tenant du libre échange ni un administrateur économique mais par la Ministre de la Culture Fleur Pellerin lors d'un débat organisé sur « L'audiovisuel, enjeu économique » qui s'est tenu le 2 octobre 2014 au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Visant implicitement les « géants du net » et notamment Netflix qui vient à l'époque d'ouvrir son service d'abonnement en France, la formule marque l'importance prise par la question de la concurrence des entreprises numériques dans l'action culturelle des pouvoirs publics. Le développement de l'économie numérique a en effet bouleversé les secteurs culturels en France. En transformant les modes de consommation, de distribution et même de production des œuvres, le numérique remet en cause l'équilibre des régulations sectorielles, modifie l'organisation des marchés culturels et fragilise les mécanismes de financement de la création. La révolution numérique entraîne donc une transformation de la politique culturelle qui s'appuie sur de nouvelles logiques d'action publique. Le droit de la concurrence et les régulations du marché s'imposent donc comme de nouveaux instruments à disposition des acteurs publics et font de la politique de concurrence, définie comme l'organisation d'une lutte pacifique entre acteurs privés sur le marché, un outil de l'intervention culturelle. Cette transformation des instruments s'inscrit dans une réforme des modes d'action de l'Etat qui impacte la politique culturelle (Negrier, Telliet, 2014). Cette évolution de l'action culturelle au profit d'une politique de la concurrence, présentée comme plus flexible et moins coûteuse, s'explique également par les restrictions budgétaires qui imposent au ministère de la culture de repenser les modalités de son intervention. Mais au delà de la mise en évidence d'un tournant instrumental dans la politique culturelle, accéléré par le numérique, il s'agit d'étudier les effets ces nouveaux usages sur les logiques mêmes de l'action culturelle. La question de la concurrence n'est-elle qu'un nouvel instrument trouvé par des acteurs publics contraints pour poursuivre des politiques qui restent inchangés en terme de promotion de la diversité culturelle ou de démocratisation de l'accès à la culture ? Il s'agit au contraire de voir comment les effets de la politique de concurrence sur les différents ordres de changements politiques : les instruments, le niveau de leur utilisation et les objectifs fixés (Hall, 1993). Malgré l'inertie de certains discours politiques, la politique de la concurrence ne constitue pas seulement un changement instrumental mais révèle une transformation des logiques d'actions de la politique culturelle.

Les liens entre action culturelle et droit de la concurrence ne paraissent en effet pas aller de soi. Traditionnellement, les politiques culturelles sont en effet envisagées dans un rapport négatif au marché : soit que l'Etat est chargé de s'occuper de tâches que le marché ne saurait intégrer (comme la protection du patrimoine ou la démocratisation de la culture), soit que la spécificité des biens culturels exige leur protection face aux lois du marché. La défense de l'exception culturelle est ainsi au cœur de la politique culturelle internationale et garantit la sauvegarde du système français d'aide à la création. Quand ce dernier est fragilisé par la révolution numérique, la notion d'exception culturelle permet de défendre le modèle français. Il s'agit donc de comprendre

comment, en dépit des contradictions apparentes, l'usage de la politique de concurrence par l'administration culturelle s'articule à ce paradigme de l'exception culturelle et contribue à la reformulation de ce dernier. Nous nous proposons ainsi d'analyser pour cela la politique menée par le ministère de la culture d'Aurélie Filippetti entre mai 2012 et août 2014 (date où la ministre est remplacée par Fleur Pellerin). Au delà de l'examen des projets élaborés au sein du ministère, il s'agit d'étudier comment la configuration des acteurs informe la construction d'une politique de concurrence culturelle. Les relations des cabinets ministériels avec l'administration et les autorités de la concurrence, ou encore les liens entre autorités publiques et professionnels de la culture expliquent en partie les évolutions constatées de la politique culturelle.

Notre communication s'appuie sur une observation participante de quatre mois au sein du cabinet de la Ministre de la Culture et de la Communication Aurélie Filippetti entre janvier et mai 2014. La participation aux travaux du cabinet s'est fondée sur l'organisation d'un Forum européen sur l'Avenir de la culture en Europe qui mettait en avant les enjeux de la régulation numérique. Cette observation est enrichie par l'analyse de documents internes et de rapports administratifs. L'intervention de l'Etat sur les marchés culturels s'appuie sur des liens forts entre représentants des industries culturelles et autorités publiques. La régulation néo-corporatiste du secteur culturel est cependant bouleversée par l'irruption des acteurs numériques qui ont précipité une reconfiguration des marchés culturels (I). La mise en place d'une stratégie numérique au ministère renforce l'importance de la politique de concurrence. Elle contribue également à modifier les liens du ministère avec les autorités de régulation (II). Finalement, l'échelle communautaire apparaît comme un espace de négociation pour définir de nouvelles régulations des marchés culturels et numériques. Mais la volonté ministérielle de pousser une politique de concurrence proprement culturelle se heurte aux normes économiques de l'UE. (III)

I – L'Etat et les industries culturelles : le néo-corporatisme culturelle à l'épreuve du numérique

La fondements néo-corporatistes de l'intervention étatique sur les marchés culturels

La politique culturelle en France est marquée par des logiques “néo-corporatistes” d'intervention sur les marchés culturels (Pierre Muller, 1985). Le soutien de l'Etat aux industries culturelles se caractérise par un morcellement des réglementations et des conventions professionnelles. Des dispositifs spécifiques ont été mis en place pour chaque industrie: prix unique pour le livre, quotas de diffusion pour la radio et la télévision, taxes affectées pour soutenir la création cinématographique. Aux subventions directes s'ajoutent ainsi des réglementations qui encadrent le système des prix, les pratiques de production et de distribution ou le jeu de la concurrence sur les marchés culturels. Le degré d'intervention de l'État dans chaque domaine dépend de la configuration du marché, du poids des contraintes internationales mais aussi des traditions de politiques publiques qui ont pu prévaloir jusqu'alors. Ainsi l'industrie musicale est restée relativement peu touchée par des régulations sectorielles. A l'inverse, l'action en faveur du cinéma est emblématique de l'interventionnisme de l'Etat en France (Depétris, 2008). Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les gouvernements successifs mènent une politique de soutien à la production nationale, notamment face à la concurrence américaine. La TSA prélevée sur les

entrées de cinéma permet de faire contribuer les productions américaines au financement de la création française.

Les vagues de libéralisation des années 1980 sont loin de mettre fin à cette tradition interventionniste. Si le premier mandat de François Mitterrand voit l'apparition d'un audiovisuel privé, les nouvelles chaînes de télévision sont mises à contribution pour financer la production cinématographique à travers des mécanismes de taxes affectés et de quotas de diffusions. La mondialisation et l'extension du libre-échange aux marchés des services est par ailleurs l'occasion de réaffirmer la spécificité des biens culturels. Les négociations internationales de l'Uruguay Round, au sein du GATT puis de l'OMC, consacrent "l'exception culturelle" dans le commerce international. L'Union Européenne, poussée par la France, reconnaît un statut particulier aux œuvres culturelles et entérine le principe de leur protection face à une stricte application des principes du libre-échange (Peltier, 2003 ; Chaudron et alii, 2011).

Après plus de cinquante années d'intervention sur les marchés culturels, les relations entre l'administration et les professionnels de la culture se sont institutionnalisées, favorisant la prise en compte des intérêts sectoriels. Les demandes des professionnels sont relayées auprès du ministère par de puissantes agences publiques ou para-public comme le CNC ou les SRPD (Société de perceptions et de répartition des droits). Les acteurs culturels sont également invités à participer à la réflexion sur la modernisation de l'action culturelle : la concertation lancée par le ministère en 2012 pour le renouvellement des politiques culturelles à l'heure numérique est ainsi confiée à Pierre Lescure, ancien président de Canal+. Avant lui ce sont Didier Olivennes, président de la FNAC, Marin Karmiz, du groupe MK2 ou Patrick Zelznik, ancien président de Virgin et Naïve Records auxquels le ministère a confié des missions de réflexions sur les enjeux culturels du numérique. La proximité entre les mondes de la culture et politique s'appuie enfin sur la porosité des carrières des hauts fonctionnaires. Les cabinets ministériels recrutent leurs conseillers culturels dans les grands groupes publics, et à l'inverse, les anciens conseillers recyclent leur expertise au sein de ces mêmes institutions. Sous le gouvernement Ayrault I et II, David Kessler, conseiller culture à l'Elysée est l'ancien dirigeant de RadioFrance, la directrice de cabinet et le conseiller audiovisuel d'Aurélie Filippetti, tout deux énarques sont respectivement passés par Arte et France Télévisions. Dans un sens inverse, Sylvie Forbin directrice des affaires institutionnelles de Vivendi depuis 2001 et très présente dans les couloirs du ministère a rejoint le groupe après une carrière de haut fonctionnaire spécialiste des régulations européennes. Au final cette tradition néo-corporatiste a favorisé la sensibilité du ministère de la culture aux difficultés rencontrées par les industries culturelles avec le numérique. L'importance prise par les entreprises numériques, qui échappent non seulement aux régulations sectorielles mais aussi aux processus de médiation des intérêts professionnels sur lesquels elles sont adossées, remet en cause ces logiques de l'intervention culturelle.

La concurrence des géants du net sur les marchés culturels

Le développement des technologies numériques et des pratiques culturelles en ligne tend à transformer l'organisation des marchés culturels (Farchy, 2006). La consommation de biens culturels se déploie en effet vers de nouveaux circuits de diffusion, non-soumis à la

réglementation de l'État, tels les réseaux *peer-to-peer* ou les plateformes de streaming. En déplaçant les zones économiques de création et de captation de richesse et en modifiant le partage de la valeur entre les différents acteurs de l'économie culturelle, le numérique fragilise les mécanismes de soutien à la création.

La convergence technique remet également en cause la division sectorielle des réglementations. Dans certains domaines, ce sont les fondements économiques même de certaines régulations qui disparaissent: ainsi la rareté des fréquences qui justifiait une intervention forte pour favoriser une distribution concurrentielle des ressources entre acteurs de l'audiovisuel est rendue obsolète par le développement de médias numériques. L'apparition de nouveaux marchés globaux, peu régulés, adossés à l'économie numérique suscite l'attention des autorités chargés de faire respecter la concurrence. Caractérisé par de puissants effets de réseaux (la valeur d'un bien ou d'un service croît avec le nombre de ses utilisateurs), le numérique favorise en effet la concentration industrielle. Les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft) ont ainsi constitué des positions hégémoniques sur les marchés numériques mais aussi culturels. Ces géants du net constituent aujourd'hui une interface puissante entre les producteurs de contenus et les consommateurs. Ils jouent sur les marchés un rôle clé de « gatekeepers » et les plateformes qu'ils contrôlent deviennent un passage obligé pour l'accès aux œuvres mais aussi aux ressources de financement des services en ligne, notamment la publicité.

Du côté des industries culturelles, les études portant sur les transformations des filières ont montré que le numérique avait renforcé l'intégration verticale des filières (Bustamante, 2004). Le cumul des activités de production, d'édition, de distribution et de diffusion n'est pourtant pas un phénomène récent. Le secteur de la musique est ainsi caractérisé, et cela depuis plusieurs années, par la domination de quatre grands groupes EMI, BMG, Warner, et Universal. Mais le numérique a accentué cette concentration industrielle en permettant de nouveaux mécanismes d'intégration. Désormais la chaîne d'activités contrôlées par une seule et même entreprise peut s'étendre de la production de contenu au service de diffusion via une plateforme en ligne. Les contrats d'exclusivité liant les œuvres produites à certains fournisseurs d'accès à internet (par exemple une série ou un événement accessible exclusivement aux abonnés d'Orange) créent également des logiques de verrouillage qui pénalisent les nouveaux entrants. Pour limiter ces phénomènes d'exclusions apparaissent de nouveaux principes de régulation comme l'interopérabilité, le dégroupage ou les « facilités d'accès » sur des marchés voisins.

Face ces risques menaçant directement la concurrence sur les marchés culturels, les autorités de régulation n'en sont pas moins confrontées, pour la faire respecter, à des difficultés propres à l'univers numérique. En principe le droit de la concurrence s'adosse en effet à une définition précise des marchés. Or l'intégration des filières et l'apparition d'acteurs hégémoniques brouille les frontières entre secteurs d'activités et rend complexe la délimitation des marchés. Par ailleurs, si le numérique a renforcé les phénomènes de concentration, la théorie économique ne s'accorde pas pour évaluer leurs effets sur l'offre proposée aux consommateurs : l'enjeu étant de définir si elle nuit ou pas à la diversité culturelle. Des études portant parfois sur des secteurs similaires produisent des résultats contradictoires sur les liens entre concurrence et diversité. Analysant la production musicale, certains économistes considèrent que la concentration diminue la variété des

œuvres produites (Peterson et Berger, 1996), tandis que d'autres montrent que seules de grandes entreprises intégrées capables de faire face aux risques inhérents à la production de biens culturels pourraient financer des contenus innovants (Alexander, 1996). La difficulté à mesurer la diversité culturelle à travers des indicateurs précis (nombre de produits, prise en compte de la qualité, diversité des supports, nombre d'acteurs sur le marché...) contribue à ces discordances au sein des travaux d'économistes. Cette question des objectifs de la politique de concurrence est pourtant centrale pour la définition des régulations : s'agit-il d'assurer un fonctionnement concurrentiel des marchés caractérisé par une approche technique et économique ou faut-il fixer à la politique de concurrence des objectifs en terme de diversité culturelle et d'accessibilité, quitte à modifier les équilibres du marché ? La définition des objectifs de la politique de concurrence est ainsi au cœur de la réflexion sur l'adaptation des politiques culturelles à l'environnement numérique. Au sein du ministère de la culture, la promotion de la concurrence a pu être vu comme une façon d'adapter les outils de l'action publique dans un référentiel inchangé, comme une continuité de la politique culturelle par d'autres moyens.

II. «Acte II de l'exception culturelle » : la régulation numérique contre la concurrence des géants du net.

Le mandat de François Hollande et la nomination d'Aurélie Filippetti au Ministère de la culture et de la communication débutent par le lancement d'une mission de réflexion sur la modernisation des politiques culturelles à l'heure numérique, confiée à Pierre Lescure. "L'acte deux de l'exception culturelle" figure dans le projet de campagne du candidat Hollande et apparaît comme un projet phare du nouveau ministère. Le titre de la mission annonce le nécessaire aggiornamento d'un principe-étendard de la politique culturelle fragilisé par le nouvel environnement numérique. Mais la formule maintient une certaine ambiguïté sur la voie à suivre, entre réaffirmation de la spécificité des biens culturels au moment où l'Europe négocie un nouveau traité commercial avec les États-Unis et soutien aux industries culturelles numériques françaises dans un marché de plus en plus globalisé. Dans la continuité de la tradition néo-corporatiste, la mission s'appuie sur une concertation du monde de la culture, en incluant cette fois les nouveaux acteurs numériques. La redéfinition de l'action culturelle proposée par le rapport Lescure va mobiliser les politiques de concurrence pour réorganiser les relations entre acteurs du marchés.

"Ainsi l'un des principaux enjeux de l'exception culturelle à l'heure numérique est de promouvoir un tissu de services numériques culturels indépendants, innovants, attentifs à la diversité culturelle, et, idéalement, installés en France. La puissance publique doit avant tout offrir aux acteurs privés un cadre stable, propice à l'innovation et permettant une concurrence saine et non faussée. Toutefois, compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la diversité culturelle et des défaillances du marché, l'Etat est légitime à intervenir, à la fois par des dispositifs de soutien financier et par des mécanismes de régulation" (Rapport Lescure, 2013 p.19)

Le Rapport Lescure propose donc une reformulation de l'intervention culturelle s'appuyant sur une analyse des marchés. Les fondements économique de cette politique de concurrence sont doubles. Il s'agit à la fois de garantir une concurrence « saine et non faussée » pour permettre à une pluralité d'acteurs innovants d'exister, mais aussi de proposer des régulations pour compenser les défaillances du marché. Dans l'environnement numérique, la défense de l'exception culturelle est donc moins basée sur une spécificité des œuvres artistiques qui justifierait leur exclusion du libre-

échange que sur une reconnaissance de la capacité de la concurrence à garantir la diversité culturelle.

Un cadre d'analyse en termes de « distorsions de concurrence »

Les propositions de la mission Lescure remises au ministère le 13 mai 2013 s'appuient en grande partie sur une analyse des « distorsions de la concurrence » auxquels les pouvoirs publics doivent remédier (Lescure, 2013). Ces distorsions, qui visent explicitement les géants du net, relèvent avant tout de pratiques jugées inéquitables: l'abus de position dominante et l'optimisation fiscale. Dans le premier cas, elle concerne des entreprises qui comme Google ou Apple profitent d'une position hégémonique pour avantager leurs services en ligne ou leur produits et bloquent l'accès à de nouveaux entrants. Dans le second cas, l'installation des géants du net dans des pays où les taux d'imposition sont plus faibles (Irlande pour Google et Facebook, Luxembourg pour Netflix et Amazon) leur permet d'exercer leurs activités en France sans payer les différents impôts et taxes affectées au soutien de la création. Cette pratique qui exaspère les pouvoirs publics crée un manque à gagner d'autant plus vexant que le ministère est frappé par d'importantes restrictions budgétaires. Ces distorsions concernent également l'asymétrie des situations par exemple entre les entreprises audiovisuelles qui font l'objet de nombreuses réglementations et les entreprises de télécommunications ou numériques soumises à une régulation plus faible. On parle alors de désavantage compétitif pour les acteurs régulés.

Si l'abus de position dominante constitue bien une infraction au droit de la concurrence tel qu'il est définit par Bruxelles (L 420-2 du Code du Commerce et article 102 du TFUE), l'optimisation fiscale ou l'asymétrie réglementaire n'instaurent pas véritablement une entrave aux principes du libre-échange mais révèlent plutôt l'hétérogénéité des régulations, notamment entre pays européens. A la différence de l'Autorité de la concurrence qui pourra être saisie du premier cas, la stratégie du gouvernement consiste donc à modifier l'équilibre des réglementations pour limiter cette fois la concurrence entre acteurs régulés et non régulés qui agissent sur un même marché.

Le ministère adopte ainsi cette analyse en termes de « distorsion de concurrence » pour expliquer les difficultés rencontrées par les industries culturelles. Lors du dépôt de bilan des magasins Virgin, la Ministre de la culture dénonce ainsi la « concurrence déloyale » pratiquée par Amazon¹. Cette approche est moins fondée sur des principes économiques qu'elle ne marque une volonté de faire intervenir l'Etat dans le jeu de la concurrence entre entreprises nationales et « géants du net » pour contester la domination de ces derniers. Face à l'optimisation fiscale ou le shopping réglementaire, les industries culturelles installées en France sont considérés comme des « acteurs vertueux », parce qu'elles prennent part au système de soutien à la création. Il s'agit donc de défendre le « made in France culturel »² au nom de la souveraineté du régulateur. Cette rhétorique rejoint en partie celle du patriotisme économique professée par le Ministre du Redressement Productif Arnaud Montebourg et s'intègre à une politique de « champions nationaux ». Il s'agit de protéger à la fois les mécanismes de soutien à la création et les industries culturelles françaises sur lesquels ils sont adossés. Mais avec promotion de champions nationaux, les objectifs

1 L'expression est employée dans une interview sur *iTélé* le mercredi 9 janvier 2013

2 L'expression est employée dans une interview au *Figaro* par Caroline Sallé le 27 juillet 2014

poursuivis par le gouvernement s'opposent parfois à l'action des autorités de régulation nationales. Les enjeux culturels du soutien aux acteurs français du système de financement de la création dans contribuent à remodeler les relations entre autorités politiques et agences de régulation.

Le rôle des autorités de régulations

Les transformations de l'action culturelle accentuent l'importance des autorités de régulation dans le dispositif d'intervention étatique. Plusieurs agences sont ainsi concernées par la modernisation de la régulation à l'heure numérique. L'Autorité de la concurrence tout d'abord mais également le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP), la Commission Nationale des Libertés Numériques (CNIL) ou encore la HADOPI (Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet) chargée entre autres de réguler l'usage des mesures techniques de protection³. Leurs prérogatives ont été renforcées pour s'adapter au nouvel environnement numérique. L'usage des politiques de concurrence par le ministère de la culture contribue également à affermir leur rôle dans la mise en place de l'action culturelle. Par exemple, la loi sur l'audiovisuel public votée en novembre 2013 renforce considérablement les pouvoirs du CSA. Outre la désignation des dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public, le CSA obtient le statut d'autorité indépendante⁴ et des possibilités d'appréciations du contexte économique dans les attributions de fréquences pour promouvoir un pluralisme de marché. Alors que le gouvernement explore de nouvelles taxes pour mettre à contribution les acteurs numériques dans le financement de la création, les autorités de régulation sont appelées à jouer un rôle majeur dans la mise en place de ces réglementations. Le rapport Lescure prévoit ainsi de confier à l'ARCEP l'étude d'un élargissement de la TST-D⁵ aux services en ligne. De son côté, la HADOPI a lancé une étude sur la rémunération proportionnelle du partage qui consiste à faire contribuer les plateformes et intermédiaires web pour compenser le manque à gagner du partage et du streaming en ligne.

Les autorités de régulation apparaissent comme un outil indispensable dans la mise en place des politiques de concurrence, outil qui présente pour le ministère l'avantage d'une certaine flexibilité : plus besoin de passer par le long parcours d'un projet législatif pour réguler les marchés. Le pouvoir de nomination de leurs présidents permet par ailleurs au pouvoir de conserver une certaine influence sur les orientations des régulateurs, mettant partiellement en cause l'indépendance revendiquée par ces institutions (Eckert, 2012). La porosité des trajectoires administratives et politiques favorise une certaine communauté de vues sur les logiques de la régulation entre le gouvernement et les autorités indépendantes. Les carrières de plusieurs hauts-fonctionnaires passent ainsi par les cabinets ministériels avant de rejoindre les autorités

3 Notamment veiller à ce que ces dernières ne soient utilisées à des fins anti-concurrentielles en limitant la capacité d'interopérabilité.

4 Le passage du statut d'autorité administrative indépendante à autorité publique indépendante permet au législateur de mettre l'accent sur l'indépendance de la structure. Le CSA dispose désormais d'une personnalité juridique distincte de l'Etat et obtient une autonomie de gestion accrue.

5 La TST-D est la taxe sur les services de télévisions acquittée par les opérateurs de télécommunication (Free, Orange, Numericable...). Elle alimente le compte de soutien du Centre National de la Cinématographie et de l'image animée.

administratives. Nommé président du CSA par François Hollande en janvier 2013, Olivier Schrameck est l'ancien directeur de cabinet de Lionel Jospin de 1997 à 2002. Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la CNIL, a été directrice adjointe au cabinet de Jacques Toubon, alors Ministre de la Culture. Plus récemment, Sébastien Soriano, qui vient d'être choisi par François Hollande pour présider l'ARCEP, était conseiller spécial au sein du cabinet de la Ministre de la culture et de la communication Fleur Pellerin.

Mais cette proximité entre cabinets ministériels et autorités de régulations n'empêche pas de faire de la politique de concurrence un enjeu de luttes de pouvoir entre ces institutions et le gouvernement. Si les autorités de régulations cherchent à étendre leur périmètre d'action et affirmer leur indépendance, les membres du cabinet veillent à contrôler leurs actions et à ne pas donner trop d'importance à ces acteurs institutionnels au détriment de l'initiative gouvernemental. Ce d'autant plus que des points de tensions apparaissent régulièrement avec les autorités de régulations sur les question de régulation numérique. La HADOPI qui a cristallisé l'opposition des socialistes au programme culturel de Nicolas Sarkozy constitue un épine dans le pied du cabinet d'Aurélie Filippetti. Si le rapport Lescure recommande un transfert des ses missions au CSA, les membres du cabinet ne souhaite pas non plus renforcer encore l'importance de cette autorité. Des conflits apparaissent également avec l'ARCEP dont l'action a plusieurs fois été décriée par le gouvernement parce qu'elle va à l'encontre de la stratégie de champion national au profit de la concurrence sur le marché des télécommunications. L'évolution des projets de rapprochement ou de fusion entre autorités marque ainsi les relation du gouvernement avec ces agences administratives. La convergence des marchés et des supports avec le numérique instaure en effet des jeux de concurrence et de coopération entre les autorités de régulation sur lesquels va s'appuyer le gouvernement.

Les relations entre l'ARCEP et le CSA se trouvent ainsi au cœur des transformations de la régulation souhaitée par le gouvernement. Le projet de fusion entre les deux institutions n'est pas neuf et fait figure de véritable serpent de mer de la réforme des régulations. Il est évoquée par les gouvernements successifs et également discutés dans les enceintes parlementaires (Rapport Bruno Retailleau de 2007). En théorie, ces deux institutions ont pourtant des rôle bien distincts. L'ARCEP exerce une régulation indifférente aux contenus et doit garantir l'équilibre entre une concurrence favorable aux consommateurs et l'investissement dans la modernisation des réseaux sur le marché des télécommunication. Son action s'appuie sur une analyse économique en terme de pluralisme de marché. A l'inverse le CSA est avant tout un régulateur des contenus audiovisuels qui doit promouvoir la diversité culturelle. De façon un peu schématique, l'ARCEP s'occupe de la régulation des tuyaux et le CSA de ce qui passe dans ces tuyaux. Mais avec le numérique, la distinction entre régulation des contenants et des contenus s'estompe. Les marchés de l'audiovisuel et des télécommunications sont de plus en plus imbriqués avec la délinéarisation des programmes⁶ et la fin de la spécificité de distribution par fréquence hertzienne. Les contenus sont désormais diffusés en ligne et les fournisseurs d'accès à internet peuvent conclure des accords d'exclusivité avec les distributeurs de contenus. Dans la pratique les actions des deux autorités tendent donc à se rapprocher, et ce d'autant plus que le CSA vient de se voir octroyer par le Parlement un regard

6 La délinéarisation renvoie à l'éclatement des modes de consommations audiovisuelle. Avec la VOD ou la télévision de rattrapage, le téléspectateur peut s'affranchir des grilles de programmes.

sur les effets de ces décisions en terme de concentration industrielle pour prévenir les atteintes au pluralisme.

Pour autant, les approches sont sensiblement différentes au sein de ces deux institutions qui affichent des opinions divergentes sur des sujet majeurs de la régulation numérique, notamment la neutralité du net⁷. Si l'ARCEP s'est fait à plusieurs reprise un défenseur de ce principe, le CSA, à travers son président, Olivier Schrameck se montre plus ouvert pour un assouplissement de la neutralité du net. A travers la justification de leur position respective, les deux autorités révèlent une certaine ambiguïté de la politique de concurrence dans le domaine culturel. Lors d'un débat sur la régulation organisé par l'ARP (société civile de auteurs, réalisateurs et producteurs), Olivier Schrameck insiste sur les objectifs assignés à la neutralité qui doit « assurer, par une concurrence saine, la diversité culturelle ». Le principe est selon lui subordonné à des objectifs culturels en terme de pluralisme et de soutien à la création. A partir de là, il serait donc possible de créer des entorses à la neutralité du net, dans le but de promouvoir la diversité culturelle, par exemple en instaurant une taxe sur la bande-passante ou en priorisant certains acteurs vertueux sur le réseau. Cette position est soutenue par de nombreux acteurs culturels, soucieux de trouver de nouvelles sources au financement de la création et de faire payer les grandes plateformes numériques. A l'inverse, dans son rapport remis au gouvernement en septembre 2012, l'ARCEP stipule qu' « un marché dynamique, animé par une concurrence loyale est le premier garant du respect de la neutralité ». La neutralité du net apparaît ici comme l'un des objectifs poursuivi par l'autorité dans la régulation des marchés. Il s'agit d'assurer la non-discrimination des contenus et la transparence des règles de transmissions. Dans la logique de l'ARCEP, le respect du principe de neutralité serait donc le reflet d'une concurrence saine sur le marché des télécommunication.

Derrière la teneur technique des débats se dessinent des enjeux proprement politiques de l'intervention sur les marchés numériques. La question est de savoir s'il faut mettre la régulation économique au service d'un objectif qui tend à devenir le nouveau paradigme de la politique culturelle : la diversité. Derrière le flou de cette dernière notion, les pouvoirs renvoient pêle-mêle à des principes comme le soutien à une création indépendante, la représentation des minorités ou la lutte contre l'hégémonie culturelle américaine. La diversité culturelle peut donc être interprétée comme une pluralité d'acteurs qui, par le jeu de la concurrence, seraient amenés à produire des contenus toujours plus différents ou innovants. Dans les objectifs à assigner aux politiques de concurrence, les politiques entretiennent une confusion entre les notions de pluralisme de marché et de diversité culturelle, laissant penser que le premier serait le garant de la seconde. Le rapprochement des deux autorités voulu par le gouvernement est typique de cette approche puisqu'il sous-tend que les outils de l'ARCEP (régulation économique du marché des télécommunication) pourraient permettre de garantir les objectifs de la seconde (la diversité des contenus).

7. Le principe de « neutralité du net » stipule l'égalité de traitement des flux sur le réseau, ce qui signifie que les opérateurs de télécommunications ne peuvent discriminer en fonction de l'origine, de la destination ou du contenu des données transmises (par exemple favoriser le flux depuis certains sites de vidéos qui auraient conclu un accord commercial avec l'opérateur). Ce principe a fait l'objet d'un développement conceptuel dans un article de référence de Tim Wu, professeur de droit à Columbia University en 2003 : Wu Tim, « Network Neutrality, Broadband Discrimination », *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2003, vol. 2, p.141

Mais dans les pays voisins, le regroupement des régulateurs, s'est souvent fait au détriment des objectifs de politique culturelle. En Angleterre (OFCOM) ou aux Etats-Unis (FCC), la régulation des médias est le fait de puissantes agences qui privilégient la dimension économique de l'analyse et contribuent à une apparente neutralisation des enjeux politiques de la régulation ou (relégation au second plan des enjeux politiques derrière l'apparente neutralité des analyses économiques). Le morcellement des autorités administratives permet au contraire à l'Etat français de poursuivre une pluralité d'objectifs en terme de politique publique et de garder une position prépondérante dans la définition des orientations de la politique de concurrence.

Un exemple d'utilisation de la politique de concurrence : l'arrivée de Netflix en France

L'arrivée de Netflix bouscule le marché audiovisuel en France. Prévisible depuis de longue date, prévue pour la rentrée 2014, un doute demeure sur le pays d'établissement de la firme. L'entreprise, a lancé son service d'abonnement mensuel en 1999 et a connu un succès fulgurant outre-atlantique. En dix ans marqués par d'âpres négociations avec les majors pour élargir son catalogue, Netflix s'est taillé la part lion sur le marché de la vidéo à la demande. L'entreprise a également élargi ses activités vers la production de contenus culturels avec plusieurs séries originales. Son arrivée présente un double défi aux acteurs publics. D'abord, Netflix vient directement concurrencer les services VOD existants en France, dont ceux des grands acteurs audiovisuels français comme Canal+, qui assure 30% du financement du cinéma français grâce à la politique de pré-achat. D'autre part, en s'installant à l'étranger, Netflix échappe à la réglementation française qui fait de la contribution des diffuseurs un levier essentiel du financement de la création cinématographique. L'objectif est donc double pour le ministère de la culture: il s'agit à la fois de protéger les acteurs culturels français et de faire perdurer les dispositifs de soutien à la création.

Dans un premier temps, l'approche adoptée par le ministère consiste à favoriser l'installation de Netflix en France pour faire participer le géant américain au système réglementaire de soutien à la création: en établissant son siège européen en France Netflix serait en effet soumis non seulement à la TVA française mais aussi aux quotas de diffusions d'œuvres francophones et européennes et à la taxe sur les services de VOD, reversée au CNC pour le financement de contenus audiovisuels. Un potentiel de revenu intéressant, à un moment où l'industrie cinématographique souffre d'une baisse des subventions avec la baisse des revenus de la copie privée ou encore des revenus publicitaires.

Les représentants de Netflix sont donc reçus aussi bien par le Ministère de la Culture que par l'Elysée (par le conseiller culture et communication de Françoise Hollande) pour mettre en avant les avantages d'une installation en France :richesse des catalogues de producteurs français, forte consommation de films du public...La possibilité d'un établissement de Netflix en France est donc évoquée, espérée mais finalement rapidement rejetée comme peu probable par les membres du cabinet, d'autant que le gouvernement se refuse à modifier au rabais la régulation existante pour attirer l'entreprise américaine. Au contraire, le Ministère veut encourager les acteurs français à s'organiser pour faire face au géant américain, fort des avantages qui leur sont propres. Mais du côté des distributeurs et des ayants-droits, une forte compétition entre ces derniers les poussent à

négocier individuellement la session d'une partie de leur catalogue de droit à Netflix : face au potentiel de l'entreprise, les acteurs culturels ne souhaitent pas retrouver le dernier à proposer son catalogue à l'entreprise et se trouvent exclu d'une plate-forme de diffusion appelée à rencontrer un succès certain. Le ministère veut par ailleurs consolider les services concurrents existant en France. A la limite d'une politique d'ingérence, les membres du cabinet suggèrent des regroupements ou des collaborations pour éviter le morcellement des offres d'abonnement VOD. Il s'agit bien de promouvoir des champions nationaux qui pourraient faire perdurer le système de régulation garantissant le financement de la création.

Pour autant, la stratégie du gouvernement ne s'articule pas forcément avec les attentes des acteurs privés de l'audiovisuel. Ces derniers se sont émus de l'arrivée prochaine de Netflix dans une « lettre ouverte » à la Ministre de la Culture datée du 11 février 2014, qui met en scène avec un certain dramatisme les difficultés de la filière. Les dirigeants des trois grands groupes télévisuels français Nonce Paoline (TF1), Bertrand Meheut (Canal+) et Nicolas de Tavernost M6 dénoncent la concurrence de ces groupes internationaux qui s'appuient sur l'optimisation fiscale et bénéficient de « cadres législatifs et réglementaires plus souples ». Ce faisant ils critiquent l'excès de régulations en France, « d'une lourdeur et d'une complexité inégalée en Europe ». Mais les trois dirigeants préconisent donc une libéralisation du marché, l'assouplissement des obligations qui régissent les relations entre producteurs et distributeurs et la levée des multiples taxes affectées au soutien de la création. Pour les grands groupes audiovisuels, l'arrivée des géants américains apparaît donc comme une fenêtre d'opportunité pour promouvoir des dérégulations sectorielles au nom d'une certaine vision de l'« exception culturelle », celle d'un soutien aux industries française dans la mondialisation⁸.

Cette lettre-ouverte est plutôt mal accueilli par les membres du cabinet. La contre-attaque proposée par le ministère vise au contraire à consolider le système de soutien à la création en contrant les stratégies d'évitement des firmes américaines. L'idée est donc de mettre en place une régulation asymétrique favorable aux « acteurs vertueux » afin de compenser la concurrence déloyale. La notion d'acteurs vertueux renvoie à ceux qui acceptent les régulations existantes et contribuent au financement de la création. Deux pistes sont explorées : une adaptation de la chronologie des médias et une taxe différentielle de la bande-passante. Préconisée par le rapport Lescure, la modification de la chronologie des médias doit permettre une diffusion en SVOD des films plus rapidement après leur sortie en salle (24 mois au lieu de 36 mois). Il s'agit bien d'offrir des avantages aux concurrents français de Netflix, pour neutraliser l'avantage compétitif d'une installation dans un pays à faible niveau de taxation. Mais cette réponse qui crée de nouvelles distorsions de la concurrence risque de se heurter à une censure de Bruxelles. Le programme de souveraineté culturelle lancée par le ministère Filippetti se heurte à la conception de la concurrence par Bruxelles. D'où la nécessité pour le ministère de la Culture de promouvoir un changement de la politique culturelle à Bruxelles et de favoriser la prise en compte des enjeux

⁸ L'opposition aux nouvelles régulations prévues par le gouvernement vient de l'Union Européenne, de certains acteurs numérique mais aussi d'une frange modernisatrice de la haute administration qui considère que l'État doit adapter le système de soutien à la création et soutenir au contraire le développement des services numériques plutôt que protéger les systèmes existant (cf Nicolas Colin, Henri Verbier, *L'Age de la Multitude. Entreprendre et Gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, 2012)

culturels dans les politiques de concurrence communautaires.

III. Européanisation de l'action culturelle : une politique culturelle de concurrence à l'épreuve des normes communautaires.

Si le numérique n'a pas aboli les frontières nationales, il a favorisé l'internationalisation des marchés et par conséquent des politiques de régulations. Face à la concurrence de puissants acteurs transnationaux comme les géants du net, la tentation est grande pour le gouvernement français de se tourner vers l'Union Européenne pour élaborer une stratégie globale de régulation. En effet l'hétérogénéité des règles entre pays de l'UE est perçue comme à l'origine des distorsions de la concurrence qui nuise au secteur culturel français. L'échelle européenne apparaît ainsi comme un niveau pertinent pour s'opposer et contester l'hégémonie des entreprises numériques.

L'européanisation ne doit donc pas être ici entendue comme une simple imposition des normes bruxelloises aux gouvernements nationaux ni comme un transfert de politiques publiques entre les différents pays de l'Union Européenne. Il s'agit plutôt d'étudier comment la politique de la concurrence définie par le ministère à l'échelle nationale implique une re-négociation des règles établies par l'UE. Au delà de la perspective stratégique pour le ministère d'une modification des directives européennes, l'interaction entre les modèles nationaux et communautaire de régulation est au cœur de la définition d'une régulation du numérique. Elle révèle des clivages qui sont tout autant politiques que nationaux sur les enjeux de l'intervention culturelle. Par ailleurs, le poids des normes européennes contribue également à modifier la politique menée par le ministère et à renforcer une certaine économicisation de l'action culturelle (Dubois, 2001a). Cette « économicisation » renvoie à des processus divers mais néanmoins liés. Tout d'abord dans la mesure où la politique de régulation met en avant l'expertise économique des acteurs et la prise en compte des effets de marchés. Elle renforce également le poids des industries culturelles dans la politique du ministère puisque ce sont surtout elles qui soulèvent la question de l'intervention de l'Union Européenne face aux concurrences extérieures. Elle renvoie enfin à la transformation des croyances et registres discursifs des acteurs culturels puisqu'elle contribue à défendre le soutien à la culture sur la base de son apport à l'économie et donc de son inscription dans le marché.

La politique culturelle française face au libre-échange européen

L'intervention communautaire dans le domaine culturel est relativement récente et reste soumise aux principes de libre échange qui ont structuré la construction européenne (Dubois, 2001b). Si le Traité de Maastricht (1993) reconnaît pour la première fois la compétence culturelle de l'Europe à travers son article 128, l'intervention de la Commission est éclatée et se limite à des programmes de soutien sous-financés et décriés pour leur inefficacité. Par ailleurs, au nom du principe de subsidiarité, la compétence culturelle relève en premier lieu des Etats membres et l'harmonisation des dispositifs législatifs et réglementaires. Si l'action culturelle reste en grande partie une affaire de politiques nationales, se pose la question de leur compatibilité avec les principes européens de libres-échanges. Le Traité de Maastricht stipule en effet que les aides publiques ne sont acceptables que dans la mesure où « elles n'altèrent pas les conditions des

échanges et de la concurrence dans la Communauté d'une manière contraire à l'intérêt commun ». Ainsi l'intervention culturelle communautaire est subordonnée au respect des normes de marché et au modèle néo-libéral réaffirmé dans le traité de Lisbonne. Dans ce contexte, les dérogations aux principes du libre échange pour les biens culturels n'ont été accordés que de haute lutte par les institutions européennes. L'État français a souvent joué un rôle majeur pour préserver le principe de « l'exception culturelle » au sein de l'Union Européenne. A nouveau en 2013, l'exclusion du secteur audiovisuel (télévision, cinéma et média en ligne) des négociations commerciales avec les Etats-Unis a suscité d'importants débats entre les différents Etats membres. Finalement, le principe a été sauvegardé par un accord arraché de justesse, notamment grâce au soutien du Parlement européen et de son président Martin Schulz mais aussi à la mobilisation d'artistes européens. Dans les combats européens pour la reconnaissance d'une spécificité des œuvres culturelles au niveau européen et pour l'approfondissement de la politique culturelle communautaire, le ministre de la Culture française s'appuie donc sur une alliance relativement stable qui lie la France et certains pays du Sud (Italie, Grèce) au Parlement et à la Direction générale de la communication (appelée DG X) en charge de l'audiovisuel à la Commission (Pongy, 1997).

Par ailleurs, au nom du respect des normes européennes de libre-échange, l'intervention de l'Etat français sur les marchés culturels a été critiqué à plusieurs reprises par le Commission. La Direction générale de la concurrence surveillent ainsi les différents dispositifs de soutien aux industries culturelles. Prix unique du livre, territorialisation des aides publiques au cinéma ou exception culturelle, le système français de soutien public à la création est souvent dans le viseur de la Commission et n'est sauvegardé qu'au prix d'âpres négociations. Récemment la loi "anti-amazon" votée à l'unanimité en France a ainsi reçu un avis défavorable de la Commission européenne. Cette loi interdit la gratuité des frais de ports pour les ventes en ligne, afin de promouvoir une « concurrence plus juste » entre acteurs du livre et de sauvegarder le réseaux de librairies indépendantes. Le dispositif visait explicitement les pratiques des géants de la vente en ligne Amazon. La Commission européenne a émis un avis défavorable exposant la France à des sanctions. Elle juge en effet le dispositif disproportionné et susceptible de créer des barrières commerciales entre les pays de l'Union. L'approche interventionniste en termes de politique de concurrence promue par le ministère de la culture français s'expose donc à la censure de Bruxelles, au nom du marché commun. Ces difficultés menace la stratégie de « champions nationaux » voulue par le ministère qui consiste à mettre en place une régulation asymétrique pour soutenir les industries nationales face à la concurrence américaine.

Ces multiples tensions avec la Commission ou les autres États membres ont nourri la méfiance des acteurs de la culture envers l'UE. Pour autant, chacun est convaincu que la partie contre les géants du net se jouera à Bruxelles. Avec la directive « Service et Média audiovisuel » ou encore la révision du « Paquet Telecom », une grande partie des régulations du numérique sont discutées à Bruxelles. La neutralité du net, le statut juridique des hébergeurs ou la fiscalité du numérique sont autant de dossiers dont s'est saisi la Commission pour organiser les rapports entre acteurs du numériques et définir leurs obligations respectives. Pour le Ministère de la Culture, il s'agit d'assurer que les évolutions à venir préservent l'écosystème de soutien à la création français et garantissent une juste concurrence entre les acteurs culturels. Les politiques européennes

présentent donc un intérêt croissant pour le Ministère. Cet intérêt est alimentée par les bonnes relations entre le cabinet et le service responsables des affaires européennes. A l'inverse des grandes directions générales thématiques du Ministère, dont les liens avec les membres du cabinet sont parfois difficiles, le service des affaires juridiques et internationales est un petit département directement rattaché au secrétariat général du ministère. Son directeur, issu de la Représentation française auprès de l'UE se montre par ailleurs particulièrement actif sur la question de régulations de l'internet⁹ et pousse ainsi à l'élaboration d'une stratégie numérique européenne. Il ne s'agit pas pour autant de promouvoir à tout prix une harmonisation des règles entre les différents pays, qui pourrait se solder par un nivellement par le bas des régulations, mais plutôt de préserver la spécificité française au sein de l'espace européen. L'adoption à partir de 2015 de la TVA du pays destinataire pour les services commerciaux en ligne est typique d'une modification des règles qui tente de faire barrage au contournement fiscal sans remettre en cause les politiques nationales.

Ce projet se heurte cependant à plusieurs difficultés majeures, propres aux caractéristiques de l'intervention culturelle communautaire. Alors que la politique culturelle s'appuie en France sur un ministère spécifique, disposant d'une budget relativement important (même si en baisse) et de prérogatives élargies, à la Commission européenne, les compétences culturelles sont partagées entre plusieurs directions. Par ailleurs, la politique de concurrence au niveau européen obéit à une logique plus transversale que sectorielle : les enjeux propres à chaque secteurs sont donc subordonnés aux normes du marché commun. Ainsi, une grande partie des questions touchant l'avenir des industries culturelles avec le numérique dépend de direction plus économiques. On a vu précédemment le rôle de la direction de la concurrence qui s'oppose le plus souvent aux mécanismes de protection des industries culturelles. Le droit d'auteur, au cœur des enjeux culturelle de la régulation du numériques, relève de la compétence de la direction « marché intérieur ». Le découpage des domaines d'intervention communautaires se superpose donc assez mal aux larges prérogatives détenues par le Ministère de la Culture français. Enfin, une dernière difficulté provient de la puissance des groupes d'intérêt des entreprises numérique au niveau européen (Lapousterle, 2009). Les géants du net se sont en effet organisés pour peser sur l'orientation des décisions parlementaires et de la Commission, notamment dans le domaine réglementaire. Leur lobbying s'oppose à l'action des représentants des industries culturelles qui tente également de coordonner leur mobilisation, en s'appuyant notamment sur le ministère de la culture français.

Mise en place de la stratégie européenne au cabinet de la Ministre de la Culture : l'exemple du Forum de Chaillot

9 Jean-Philippe Mochon est depuis 2010 le chef du Service des Affaires Juridiques et Internationales au Secrétariat général du Ministère de la Culture et de la Communication. Auparavant il a été conseiller juridique au Secrétariat général des affaires européennes (2006-2007) et à la Représentation de la France auprès de l'Union Européenne (2007-2009), où il était notamment responsable des questions de propriété intellectuelle. Il a constitué un expertise sur les sujets de régulation du numériq que comme rapporteur général du groupe d'étude du Commissariat général du plan sur l'Etat et les technologies de l'information et de la communication en 1999 e puis comme rapporteur auprès du député Christian Paul pour le rapport " Des droits et libertés sur l'internet ". Il est par ailleurs membre du Forum des droits sur l'Internet depuis 2001 et CSPLA

Afin de contrer cette hégémonie des géants du net, le ministère de la culture veut promouvoir une révision des régulations européennes. Pour assurer une concurrence juste, la politique de concurrence communautaire doit s'attaquer aux pratiques abusives des nouveaux acteurs numériques et lutter contre l'optimisation fiscale et réglementaire. A l'occasion des élections européennes et du renouvellement de la Commission européenne, le ministère de la culture veut donc inscrire sur l'agenda communautaire une régulation du numérique soucieuse des enjeux culturels. C'est le sens de l'initiative de "Forum européen de la culture" lancée par le conseiller diplomatique du cabinet d'Aurélié Filippetti en lien avec la service des affaires internationales du ministère. Une série de table-rondes et de prises de paroles sont donc organisées en avril 2014 au Palais de Chaillot, un mois avant les élections culturelles, autour de la thématique « avenir de la Culture, avenir de l'Europe ». L'événement a tout d'abord une portée symbolique : il s'agit d'inviter des représentants des industries culturelles, des artistes, et universitaires européens à discuter de l'avenir des politiques culturelles en Europe. La présence de nombreux acteurs venus de toutes l'Europe doit ainsi montrer le soutien du « monde de la culture » à l'écosystème culturel français. Ce soutien est typique des rapports qui se sont tissés entre le ministère de la culture français et les groupes d'intérêts européens représentant les industries culturelles. Ces derniers se montrent en effet sensible à l'action d'un ministère qui dispose de davantage de ressources et de moyens que ses homologues européens. La forte tradition de médiation qui existe en France entre autorités publiques et professionnels de la culture est transposable au niveau européenne et conduit à des prises de positions communes voire concertées face aux projets communautaires (Pongy, 1997).

La préparation du forum, chapeauté par le cabinet de la Ministre, organise les discussions autour de tables-rondes. Il s'agit d'articuler les discours inspirés sur le rôle démocratique de la culture et les références à une « Europe culturelle », une « Europe des artistes » dont plusieurs sont invités à s'exprimer à la tribune, et les enjeux plus prosaïques de la régulation économique des industries culturelles et numériques. Les membres du cabinet reconnaissent que les premiers doivent en grande partie servir à justifier les seconds, sans que la croyance en une « Europe culturelle » soit véritablement adoptée par les acteurs politiques. Les titres des discussions sont révélateurs d'une progressive économicisation des questions culturels mais aussi des effets disruptifs du numérique sur le secteur: « La culture, un atout économique et social pour l'Europe », « La place du droit d'auteur dans le financement de la création à l'ère numérique » ou encore « La culture à l'ère numérique : les nouveaux enjeux de la régulation » (entre autres). Cette dernière table-ronde convie des représentants d'industries culturelles (Arnaud Nourry, PDG d'Hachette Livre, Sylvie Forbin, directrice des affaires institutionnelles et européenne du groupe Vivendi), des entreprises numériques (Giuseppe Martino, secrétaire général de Dailymotion et Carlo d'Asaro Biondo, président de Google Europe) et des agences de régulation (Bruno Lasserre, le président de l'Autorité de la Concurrence, et Jean-Paul Philippot le président de l'Union Européenne de radio-télévision). Elle permet de mettre en scène les négociations sur la régulation du numérique avec les différents acteurs en présence et fait apparaître les conflits qui opposent par exemple géants du numériques et industries culturelles autour de nouvelles taxations.

La séquence politique qui suit les débats apparaît ainsi comme le résultat d'une consultation orchestrée par le ministère : pour sauver la culture en Europe, il faut transformer les régulations pour organiser le partage de la valeur entre les différents acteurs. Le « Forum de Chaillot » est en effet surtout l'occasion de réunir des ministres de la culture européens pour lancer des

négociations en vue d'une révision de certains principes de l'intervention culturelle en Europe. La discussion ministérielle, à laquelle participe brièvement le Président de la République, révèle les ambitions du Ministère français pour la prochaine commission : les enjeux culturels doivent désormais être pris en compte par les politiques fiscales et de concurrence menées par l'Union Européenne. Cette reconnaissance passe par une mise en avant du poids économique de la culture et la défense d'une stratégie culturelle de croissance. La Ministre Aurélie Filippetti a mis l'accent dans sa communication sur la contribution de la culture à l'économie. Elle avait d'ailleurs commandé avec le ministre de l'économie Pierre Moscovici un rapport sur la contribution de la culture concluant que le secteur (défini de façon assez large pour englober par exemple la mode ou la publicité) représente 3,2% du PIB et 670 000 emplois (IGF-IGAC, 2013). Cette rhétorique économique et les croyances qu'elle entretient (Lebaron, 2000) doit permettre de légitimer les dépenses culturelles dans un contexte de crise et de réduction des budgets publics. Dans les négociations européennes, elle justifie le développement d'une régulation des services numériques pour soutenir le développement du secteur culturel, créateur de richesse et d'emplois. Ce discours sur le poids économique de la culture et donc la reconnaissance de son inscription dans le marché doit s'articuler avec une intervention accrue de l'Europe au nom des défaillances de ce dernier. C'est l'un des paradoxes du tournant néo-libéral au niveau européen de réaffirmer la loi du marché tout en réclamant un approfondissement des politiques communautaires (Majone, 1994). L'intervention du Ministère de la Culture se situe dans cette lignée : l'analyse faite des distorsions de la concurrence doit permettre à la fois de défendre l'exception culturelle mais aussi l'adoption de nouvelles politiques économiques soucieuses des enjeux culturels. C'est toute la difficulté posée par l'économicisation de l'action culturelle aux projets politiques du ministère de la Culture. L'équilibre est en effet fragile entre la reconnaissance de la spécificité des biens culturels face au libre-échange et le soutien à l'écosystème français de financement de la création et en même temps la volonté de s'appuyer sur l'Europe pour élaborer de nouvelles régulations face à l'hégémonie des acteurs numériques, dans un contexte communautaire qui a souvent été défavorable aux politiques culturelles françaises. Car avec la mise en avant des politiques de la concurrence pour contrer les pratiques des géants du net, les autorités publiques de la culture n'ont pas pour autant adopté le langage de Bruxelles. Il y a un véritable risque pour les acteurs culturels français que la révision des règles fragilise ou ne profite qu'aux grandes industries, « des champions numériques européens » au détriment de la création indépendante.

L'arrivée des géants numériques et le développement de leur activité culturelle a remis en cause l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique des secteurs culturels. A travers la promotion de la concurrence, le ministère de la culture souhaite créer les conditions favorables à une opposition aux géants du net sur les marchés, en alignant des champions nationaux, voire européens. Il s'agit de concilier deux politiques a priori antagonistes : la libre concurrence sur les marchés et le soutien aux industries nationales qui a marqué l'intervention économique de l'Etat dans le domaine culturelle. La politique de concurrence est donc mise au service d'une certaine continuité de l'action culturelle : le soutien aux entreprises françaises permet de garantir leur participation au financement de la création, qui s'appuie en France sur des taxes affectées ou des

obligations de participation à la production cinématographique. Pourtant, la promotion de la concurrence contribue en même temps à modifier les discours des acteurs publics mais aussi les priorités de la politique culturelle. L'exception culturelle est moins perçue comme la protection face aux lois du marchés que la volonté de pousser des acteurs européens pour contester l'hégémonie des grandes entreprises du net. Si la concurrence garantie la pluralité des acteurs sur le marché, ce pluralisme doit garantir contre l'uniformisation de la production culturelle et l'invasion des contenus américains. La politique de concurrence s'intègre donc dans un paradigme d'action culturelle qui met en avant la question de la diversité. Le discours de la diversité culturelle, désormais dominant dans les relations internationales, favorise donc un contournement de l'exception culturelle au profit d'une adaptation de la gouvernance de la culturel aux lois du marchés. En dépit des résistances opposés par le ministère de la culture sur la scène européenne qui tente de concilier la politique de concurrence et l'exception culturelle, le développement de l'économie culturelle numérique et sa régulation sur les marchés contribue au déclin de l'exception française d'intervention culturelle.

BIBLIOGRAPHIE

ALEXANDER P.J., "Entropy and popular culture: Product Diversity in the Popular Music Recording Industry", *American Sociological Review*, n° 61(1), 1996, p. 171-174

CHAUDRON, Martine (dir). *L'exception culturelle, une passion française?: éléments pour une histoire culturelle comparée*. Editions L'Harmattan, 2011.

CHANTEPIE, Philippe et LE DIBERDER, Alain. *Révolution numérique et industries culturelles*. La Découverte, 2005.

DUBOIS, Vincent. « La vision économique de la culture. Éléments pour une généalogie », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 2001, tome 46, n° 2, p. 31-34

DUBOIS, Vincent. Europe culturelle. *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, 2001, p. p. 263-266.

ECKERT, Gabriel. « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique ». *Revue française d'administration publique*, 2012, no 3, p. 629-643.

FARCHY, Joëlle. « Les industries culturelles à l'heure de la numérisation ». *Esprit*, 2006, no 5, p. 142-153.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 1993, p. 275-296.

HELIE, Thomas. « Cultiver l'Europe. Elements pour une approche localisée de l'«européanisation» des politiques culturelles ». *Politique européenne*, 2004, no 1, p. 66-83.

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre. *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987

LEBARON, Frédéric. *La croyance économique: les économistes entre science et politique*. Seuil, 2000.

LAPOUSTERLE, Jean. *L'influence des groupes de pression sur l'élaboration des normes: illustration à partir du droit de la propriété littéraire et artistique*. 2007. Thèse de doctorat. Université Paris 2.

MULLER, Pierre. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, n°2, p. 165-189.

NÉGRIER, Emmanuel et TEILLET, Philippe. Le tournant instrumental des politiques culturelles. *Pôle Sud*, 2014, vol. 41, no 2, p. 83-100.

PELTIER, Stéphanie. « Les industries culturelles, une exception économique? ». *Cahiers Français Paris*, 2003, p. 31-36.

PETERSON, Richard A. et BERGER, David G. Measuring industry concentration, diversity, and innovation in popular music. *American Sociological Review*, 1996, p. 175-178.

PONGY, Mireille. « Entre modèles nationaux et eurogroupes d'intérêts professionnels: l'action de l'Union dans la culture ». *Cultures et Conflits*, 1997, p. 125-145.