

Mercredi 19 décembre 2007

Mission sur les rapports entre les producteurs et les diffuseurs audiovisuels

Madame la Ministre,

Vous nous avez confié la mission de réfléchir à l'évolution de la réglementation régissant les rapports entre producteurs et diffuseurs, fixée dans les décrets de 2001, dits « décrets Tasca ».

Pour ce faire, nous avons en fin de compte choisi de suivre une méthode en deux phases. La présente note en achève la première.

Pendant la première période, nous avons procédé depuis le début de notre mission à un vaste tour d'horizon avec l'ensemble des acteurs concernés, y compris ceux qui, comme les fournisseurs d'accès à internet (FAI), sont susceptibles de l'être. Au total, quarante auditions ont été réalisées et près de 150 professionnels ont été écoutés.

Il nous est apparu qu'il fallait, avant de proposer des pistes définitives, rendre compte de la situation actuelle telle qu'elle est ressortie au fur et à mesure de ces auditions. L'objet de cette note d'étape est avant tout d'établir un constat : **constat sur la situation de la production, constat sur l'évolution du secteur et constat sur une modèle économique qui est en train d'évoluer profondément et très rapidement.** Notre souhait est qu'au terme de ce travail, ce constat puisse être partagé. Nous sommes en effet, avec l'arrivée de la TNT, avec le développement très rapide de l'Internet haut débit, avec les modifications d'habitude des consommateurs, notamment des plus jeunes, en train de vivre une mutation profonde. **Celle-ci remet pour une part en cause la solidité du modèle économique qui a permis le développement de la création française depuis 20 ans.** Il est essentiel que tous en prennent conscience et acceptent d'y réfléchir collectivement.

Ce constat a permis ensuite d'aboutir à repérer des pistes de réflexion que nous vous proposons en conclusion. Très volontairement, nous n'avons pas à ce stade estimé nécessaire de vous faire des propositions précises de modifications des textes. Il nous paraît préférable en effet de proposer à chacun dans un second temps de partir du constat pour arriver selon la méthode que vous avez souhaitée à certaines formes de consensus.

Sur cette base d'un constat que nous souhaitons partagé par la profession dans sa diversité, nous entendons procéder, au cours du mois de janvier, à une seconde phase de discussion avec les acteurs concernés et de dégager, de manière concertée, des pistes correspondant aux objectifs que vous nous aviez fixés. Tel est l'esprit de la note que nous vous remettons aujourd'hui.

I). Créer les conditions du développement et de la protection des œuvres audiovisuelles françaises.

Le premier objectif d'une organisation des rapports entre producteurs et diffuseurs est de créer les meilleures conditions possibles pour le développement de la création audiovisuelle française. Cet objectif, qui a constamment guidé l'action du législateur et de l'Etat, est celui qui a guidé notre travail. Il a pour pendant le maintien d'une exigence en ce qui concerne la diversité culturelle dont la France, on le sait, est un des promoteurs au niveau mondial ; la pluralité des écritures, des formes audiovisuels et des acteurs du secteur est une chance et une garantie pour assurer cette diversité.

Cependant les politiques successives pour protéger la création audiovisuelle ont abouti à une multiplication des textes. Le dispositif législatif et réglementaire est devenu d'une telle complexité que celle-ci dessert actuellement l'objectif à atteindre.

Une réflexion sur l'organisation des rapports entre producteurs et diffuseurs nécessite d'essayer de clarifier et de simplifier la réglementation afin de redonner un nouvel élan à la création audiovisuelle française.

Les enjeux sont majeurs. Dans son rapport sur la culture à la télévision, *La nuit et l'été* (2002), Catherine Clément affirmait : « La culture, c'est ce qui fait œuvre ». Le législateur, au cours des législations successives, a constamment cherché à privilégier la protection de l'œuvre : il s'agit de créer, à l'instar de la protection du cinéma, les conditions culturelles et économiques de son soutien. L'instauration du COSIP (compte de soutien à l'industrie de programmes) d'une part, la mise en place de quotas de production et de diffusion d'autre part répondent à cet objectif.

Il nous paraît indispensable de continuer à œuvrer en faveur de cet objectif. Il en va de la vitalité de la création et de l'expression de l'indispensable diversité culturelle à laquelle la France est attachée.

Par ailleurs, comme l'ont compris depuis longtemps les Etats-Unis, et nos grands voisins européens, le secteur audiovisuel représente des enjeux importants pour l'économie et l'emploi en France. En effet, le secteur de la production audiovisuelle française compte plus de 1 300 sociétés¹. La grande majorité de celles-ci sont de petite taille et le chiffre d'affaires du secteur est de l'ordre de 2 milliards d'euros. Deux tiers sont réalisés par la production de programmes de stock (fiction, animation, documentaires etc.). Il faut souligner que les sociétés de production recourent largement à l'intermittence : elles comptent environ 5 500 salariés permanents et recourent à 53 000 intermittents. L'instauration récente d'un crédit d'impôt destiné à favoriser la localisation des tournages atteste de la prise de conscience par les pouvoirs publics de cet enjeu qui crée, que ce soit en ce qui concerne les industries techniques qu'en ce qui concerne les créateurs et les acteurs. Enfin, les tournages, notamment en régions, génèrent une importante activité économique locale, et donc de l'emploi induit.

¹ Données 2006 établies sur la base des entreprises cotisantes aux organismes de retraites. Certaines d'entre elles produisent également des œuvres cinématographiques.

II). Des inquiétudes légitimes en ce qui concerne les ressources.

A). Des diffuseurs français en situation de faiblesse par rapport aux diffuseurs américains et avec une croissance limitée des ressources.

1). Un secteur audiovisuel dominé par les groupes américains.

C'est un fait connu qu'il est toutefois nécessaire de souligner : parmi les dix premiers groupes mondiaux dans le domaine audiovisuel, seulement deux sont européens. L'un est allemand, Bertelsmann, l'autre est français, Vivendi. L'un et l'autre ont d'ailleurs un périmètre d'activité qui va bien au-delà du champ de l'audiovisuel. Le secteur de l'audiovisuel est dominé à l'échelle mondiale par des groupes américains qui occupent six des dix premières places en terme de chiffre d'affaires.

Si l'on se réfère au classement par chiffre d'affaires audiovisuel des 40 premières entreprises audiovisuel dans le monde, il apparaît que les trois autres groupes français sont classés loin derrière Vivendi : TF1 occupait en 2005 la 24^{ème} place, France Télévisions la 25^{ème} et Métropole Télévision (M6) la 39^{ème} place (source : Observatoire européen de l'audiovisuel). Cette situation est cependant comparable à celle de l'Allemagne et du Royaume-Uni qui ne comptent aussi que quatre entreprises audiovisuelles nationales pour chaque pays parmi les 40 premières mondiales. Elle est meilleure que la situation de l'Italie dont le paysage audiovisuel est composé de deux groupes, Mediaset (17^{ème} rang) et la Rai (20^{ème} rang), et que l'Espagne dont le premier groupe Sogecable était classé au 37^{ème} rang.

La dimension des groupes audiovisuels français est donc comparable à celle des groupes des deux autres pays européens que sont l'Allemagne et le Royaume-Uni, et elle est plus importante que les groupes issus des autres pays européens. En réalité, les groupes nationaux audiovisuels, aussi forts apparaissent-ils, sont en situation de faiblesse par rapport aux groupes américains qui dominent largement le secteur. C'est notamment par rapport à cette domination américaine que les groupes français doivent se positionner et chercher les moyens de se développer. Et c'est par rapport à cette domination américaine que des groupes audiovisuels français plus forts pourront donner aux producteurs, aux auteurs français et à toute la filière les moyens d'être davantage présents à l'échelle mondiale. Au-delà d'un défi économique, il s'agit d'un enjeu pour la diversité culturelle.

2). Une croissance limitée des ressources des groupes audiovisuels français.

Alors que le secteur audiovisuel français cherche à se développer, le financement du secteur audiovisuel a une croissance limitée. Cela tient d'une part au faible taux de progression du financement de la télévision publique, d'autre part à l'évolution du marché publicitaire.

Les investissements publicitaires augmentent en effet moins vite dans les médias que dans le hors-médias (qui comprend en particulier le marketing direct, la promotion, les relations publiques, le mécénat et l'événementiel). L'évolution du marché publicitaire pour les médias est toutefois contrastée. Depuis le recul qui a eu lieu de 2000 à 2001, le marché publicitaire connaît une croissance moyenne lente pour la télévision, comme pour les autres médias traditionnels (affichage, presse, radio). Au contraire, le taux de croissance du marché publicitaire sur internet est très fort.

Chiffres clés 2006 - Marchés de publicité Médias

Montants en M€		Allemagne		France		Italie		Royaume-Uni	
		Montant 2006	Part 2006	Montant 2006	Part 2006	Montant 2006	Part 2006	Montant 2006	Part 2006
Presse	Quotidiens	2 841	17,2%	1 065	9,3%	1 311	13,2%	1 710	14,2%
	Gratuite	2 138	12,9%	1 046	9,1%	-	-	505	4,2%
	Mag	2 572	15,5%	1 569	13,7%	1 270	12,8%	1 342	11,2%
	Mag pro	1 198	7,2%	490	4,3%	190	1,9%	756	6,3%
Total Presse		8749	52,8%	4 170	36,4%	2 771	27,9%	4 313	35,9%
Télévision		5 365	32,4%	4 209	36,6%	5 573	56,2%	4 796	39,9%
Radio		813	4,9%	1 001	8,7%	581	5,9%	567	4,7%
Affichage		998	6,0%	1 436	12,5%	760	7,7%	1 069	8,9%
Cinéma		166	1,0%	120	1,0%	70	0,7%	196	1,6%
Internet		465	2,8%	555	4,8%	165	1,7%	1 071	8,9%
Total		16 556	100%	11 491	100%	9 919	100%	12 012	100%
Pub/PIB		0,72%		0,65%		0,68%		0,94%	

Source : BIPE - Ad Barometer

Nous voudrions surtout souligner ceci : **la comparaison avec les paysages audiovisuels étrangers fait craindre que le modèle économique sur lequel les télévisions hertziennes en clair et, par voie de conséquence, la création, se sont développés depuis 20 ans, est en train de se dégrader profondément.** Le développement très rapide des chaînes de la TNT et la progression de leurs audiences devraient entraîner à terme assez proche une réduction du différentiel entre la part d'audience de TF1 et sa part du marché publicitaire. Rien ne permet de penser que ce différentiel se retrouvera ailleurs. **L'environnement décrit plus haut, à savoir la forte progression de la publicité sur Internet, conduit à penser que la télévision classique, tout en restant un média fort, ne verra plus sa richesse s'accroître autant dans les années à venir.**

L'année 2007 en témoigne assez largement puisque les ressources publicitaires de TF1 et de M6 progresseront très faiblement alors même que l'ouverture des écrans à la grande distribution avait fait anticiper une progression importante de leurs recettes publicitaires.

Sur les neuf premiers mois de l'année, le chiffre d'affaires du groupe TF1 s'élève à 1 970,3 M€ en hausse de 4,5%. Les recettes publicitaires nettes de la chaîne TF1 ont augmenté de 0,5% à 1 228,7 M€, les revenus des autres activités ont progressé de 12,0% à 741,6 M€.

Sur les neuf premiers mois de l'exercice, le Groupe M6 a enregistré une progression de 6.5% de ses revenus, dont 3.7% au titre des recettes publicitaires de la chaîne M6 et 9.4% au titre des revenus des autres activités (chaînes numériques, diversifications et droits audiovisuels).

La croissance des chiffres d'affaire de TF1 et de M6 provient moins de leurs recettes publicitaires que de leurs autres activités.

3). Le passage au numérique : une mutation des modes de consommation pour les nouvelles générations.

Les nouvelles générations ont un rapport différent à la télévision et aux supports multimédia. Si les deux tiers de la population française a accès à un ordinateur à domicile, cette proportion monte à près de 82% pour les 15-24 ans (chiffres Médiamétrie). Ceux-ci sont 63,4% à disposer d'un accès internet à haut débit (contre 50,2% de la population française).

Les jeunes entre 15 et 24 ans partagent une passion des loisirs numériques - vidéo et musique- bien plus élevée que le reste de la population. Ils sont 85% à pratiquer au moins une activité multimédia en moyenne chaque jour (contre 71,6% des français de 13 ans et plus).

Le streaming, le podcasting et le téléchargement constituent une activité courante pour les 15-24 ans. D'après Médiamétrie, près de la moitié d'entre eux ont déjà écouté la radio sur Internet. 29,5% des 15-24 ans ont déjà regardé une émission en direct ou des extraits d'émissions de TV en streaming sur Internet et 19,4% d'entre eux ont regardé une vidéo en différé sur Internet après téléchargement.

Enfin, la progression régulière et constante des chaînes de la TNT au détriment des chaînes « historiques » apparaît inéluctable ; le basculement, prévu fin 2011, vers le « tout numérique » renforcera très certainement cette évolution.

L'ensemble de ces tendances lourdes doit, selon nous, impérativement conduire les pouvoirs publics à ouvrir à court terme une réflexion sur le financement des chaînes publiques et privées, à long terme à faire évoluer assez profondément des éléments de notre système juridique.

B). Des mesures pour améliorer le financement de la télévision et de la création audiovisuelle en France.

1). Faire évoluer le cadre réglementaire et législatif pour permettre d'accroître le financement provenant de la publicité.

La transposition de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) doit être l'occasion de procéder à un certain nombre d'aménagements du cadre législatif et réglementaire : régime des coupures, durée de la publicité, passage de l'heure glissante à l'heure d'horloge, placement de produits. Il est clair que le seul moyen pour des chaînes dont les objectifs d'audience seront à l'avenir revus à la baisse de conforter leurs ressources consiste à optimiser les écrans publicitaires. Une réglementation plus flexible de ce point de vue est nécessaire.

L'objectif premier de ces mesures doit être de dynamiser le financement des groupes audiovisuels, afin d'asseoir leur croissance, de les conforter par rapport aux autres acteurs et d'assurer, par l'augmentation de leur chiffre d'affaire, une hausse de leur contribution à la production audiovisuelle française.

Une évolution de la réglementation concernant la publicité dans l'audiovisuel ne peut cependant se faire de manière isolée et doit prendre en considération les équilibres fragiles entre les médias traditionnels tels que la presse écrite et la radio. C'est l'ensemble de ces médias qu'il faut rendre plus attractifs pour les annonceurs. Les rapporteurs n'avaient pas pour mission d'explorer les pistes qui sont souvent évoquées (rapport hors media/media, évolution de la TGAP, champ d'application de la loi Sapin) mais ils attirent l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité rapide de procéder à de telles études.

2). Mieux financer la télévision publique.

La télévision publique joue un rôle-clef dans la création audiovisuelle française, notamment dans la diversité de la programmation et la prise de risque dans l'exposition d'œuvres, et en particulier de documentaires et de spectacles vivants, à des heures de grande écoute. Elle s'est engagée dans son contrat d'objectifs et de moyen à donner la priorité à la création audiovisuelle française dans ses investissements et sa programmation et à favoriser la modernisation et le renouvellement des écritures. Ses dirigeants se sont d'ailleurs engagés à investir chaque année 20 M d'euros de plus dans les œuvres, engagement parfaitement conforme à sa mission.

Il ne nous appartient pas non plus de déterminer les formes que doit prendre un meilleur financement de la télévision publique, notamment la question de l'équilibre entre financement public et financement privé sur lequel est intervenu le législateur en l'an 2000. Il nous apparaît en revanche indispensable de souligner que l'accroissement d'un différentiel de ressources entre le public et le privé serait extrêmement dangereux pour le secteur public de la télévision et, partant, pour la création.

Le phénomène est connu, mais il est important de le rappeler : la redevance en France est l'une des plus faibles en Europe. A 116 euros, soit une baisse de cinquante centimes par rapport à son niveau de 2001, elle est très inférieure à la redevance en Allemagne qui s'élève à 204,4 euros en 2007 (en hausse de 10 euros par rapport à 2001), comme à celle du Royaume-Uni qui s'élève à 201,2 euros en 2007 (en hausse de 25 euros par rapport à 2001).

Selon le rapport pour avis (octobre 2008) de M. Christian Kert au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, (loi de finances 2008 – mission médias), l'indexation rétroactive du montant nominal de la redevance sur l'inflation à partir de 2002 en fixerait le taux pour 2008 à 128,13 €, ce qui revient à admettre que, en euros constants, la redevance a perdu en six ans, plus de 8% de sa valeur réelle.

Parallèlement, comme le rappelle régulièrement M. Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'Etat doit accepter de dé plafonner le remboursement des dégrèvements qu'il accorde et appliquer le principe de neutralité technologique qui soumet le paiement de la redevance à tous les modes de réception.

Certes, cette situation est évidemment à nuancer par l'engagement pris par l'Etat dans le cadre du Contrat d'Objectifs et de Moyens de France Télévisions d'augmenter les ressources en moyenne de 3% par an entre 2008 et 2010.

Un meilleur financement de la télévision publique ne peut toutefois être garanti dans les années à venir avec une redevance qui n'augmente pas et il est essentiel, du fait du surenchérissement du coût des programmes, qu'elle soit en mesure de voir ses ressources progresser de la même façon que le secteur privé.

3). Mettre en place un crédit d'impôt favorisant l'innovation pour les œuvres audiovisuelles.

Pour que les œuvres audiovisuelles françaises puissent concurrencer les œuvres américaines, il est nécessaire que les conditions de leur création soient équivalentes, si ce n'est en termes de moyens financiers, au moins en termes d'organisation. Or un des facteurs de succès des œuvres américaines est la possibilité offerte aux projets d'être développés sans pour autant qu'ils soient automatiquement produits et diffusés.

En effet, la grande force de l'industrie audiovisuelle américaine est de développer un grand nombre de projets, de tourner beaucoup de pilotes souvent non diffusés, de ne mettre en production que des projets à maturation et sur une grande échelle. L'industrie française est loin d'être dans cette situation. Trop souvent, par manque de temps et de moyens, des projets non aboutis sont mis en production et, afin de réduire les risques et les coûts, seulement sur de petites séries, ce qui obère d'entrée toute perspective de plus long terme.

Une telle possibilité n'existe pas aujourd'hui en France car, en matière de fiction audiovisuelle, les producteurs et les diffuseurs s'engagent rarement à développer des projets quand rien ne garantit qu'ils seront tournés puis diffusés. Seules quelques entreprises de production le font aujourd'hui sur leurs fonds propres.

Un crédit d'impôt pourrait être mis en place sur les sommes versées aux auteurs au titre des travaux d'écriture en langue française et de développement et qui bénéficierait à la fois aux producteurs audiovisuels et aux diffuseurs. Ce crédit d'impôt à l'écriture et au développement permettrait ainsi de développer l'innovation.

Cet encouragement à l'écriture et au développement (notamment en amont d'un contrat de financement avec un diffuseur) ne pourrait que favoriser la diversité de la création, les prises de risque susceptibles de nourrir la création de nouveaux formats ou concepts, ainsi que l'émergence de nouveaux talents. Ses modalités (notamment l'identité de ses bénéficiaires – producteurs ou producteurs et diffuseurs- sont évidemment à analyser mais il nous a semblé que cette piste serait une bonne manière de faire entrer le secteur audiovisuel dans l'effort consenti par l'Etat en faveur de la recherche et du développement.

C). Internet, moteur de croissance de la consommation des œuvres audiovisuelles.

Si un peu plus de la moitié des Français sont aujourd'hui utilisateurs d'internet, la généralisation de son usage à la quasi-totalité de la population n'est plus si lointaine. Ce développement crée, d'une part de nouveaux modes de consommation des œuvres audiovisuelles, et d'autre part il fait surgir de nouveaux entrants intéressés à la circulation de ces œuvres, et peut être demain au financement de formats exclusifs.

1). Prendre en compte les fournisseurs d'accès à internet.

En tant que véhicule de contenus audiovisuels et cinématographiques, les fournisseurs d'accès internet sont depuis cette année assujettis au versement d'une taxe au COSIP. Ceux-ci nous ont, pour la plupart, fait part de leur réticence à s'engager plus loin dans le soutien à la production. Il nous semble néanmoins qu'il appartient aux pouvoirs publics de mieux prendre en compte, avec toutes les difficultés que ce sujet revêt, y compris s'agissant de la question de la localisation des activités, les activités des fournisseurs d'accès qui sont d'ores et déjà ou seront demain des activités d'éditeurs ; s'agissant notamment de l'édition de services non linéaires, rappelons que la directive SMA autorise explicitement, notamment à la demande expresse de la France, la possibilité de réfléchir à des obligations d'investissement. Nous souhaitons ajouter que de telles obligations permettraient sans doute à ces services de pouvoir bénéficier d'exclusivités temporaires, alors que tous se plaignent légitimement de leurs difficultés d'accéder aux droits, s'agissant des œuvres existantes.

2). Des entreprises de télévision qui sont aussi présentes sur internet.

Il appartiendra alors aux pouvoirs publics de mettre en cohérence ces régimes : les chaînes de télévision se diversifient et se développent sur internet. Elles vont développer aussi des services linéaires et non linéaires. Cette évolution doit amener à s'interroger sur la pertinence de la notion de « chaîne ». Aujourd'hui les chaînes se déclinent en « catch-up télé », multidiffusion, prolongement internet. Une réflexion doit donc être menée sur à la fois sur le périmètre des obligations et le périmètre de circulation des œuvres qui leur permette plus facilement de les faire circuler par ce biais. Il nous paraît essentiel de souligner que d'une part, le niveau des obligations de production devrait rester équivalent en valeur absolue. et que de l'autre c'est bien la seule notion d'éditeur de services qu'il convient de saisir..

III). Les effets des décrets Tasca sur la production audiovisuelle et la circulation des œuvres.

Les effets des décrets Tasca peuvent être évalués au travers de deux questions :

(A). Les décrets Tasca ont-ils permis le développement de la production audiovisuelle française de telle sorte qu'elle ait une place à l'échelle européenne et mondiale ?

(B). Les décrets Tasca ont-ils facilité la circulation des œuvres audiovisuelles en France ?

A). Le bilan des décrets « Tasca » sur la production audiovisuelle

Un premier bilan des effets des décrets Tasca concernant la production audiovisuelle fait ressortir les conséquences suivantes :

1). Une forte hausse des investissements dans les œuvres audiovisuelles.

En 6 ans, le niveau global des investissements² des chaînes historiques a progressé de 38 % (790 M€ en 2006 contre 574 M€ en 2000) pour un volume horaire en progression de 44%.

² Ceux-ci recouvrent aussi bien des préachats que des achats pour des œuvres d'expression originale française ainsi que pour des œuvres européennes non EOF dans la limite fixée par les décrets.

Dans le même temps leur chiffre d'affaires a connu une progression moyenne de 18 %. L'ensemble des genres d'œuvres audiovisuelles (fiction, documentaire, animation et magazine) a bénéficié de cette hausse des investissements.

La fiction continue d'occuper une place prépondérante au sein de la contribution annuelle des chaînes et représente en 2006, 64% du total de l'investissement annuel des chaînes.

C.A des chaînes hertziennes analogiques et sociétés de production ayant bénéficié d'une commande de ces chaînes en 2000 et en 2006

	2000	2006	Variation 06/00
C.A de référence (en M€) (1)	4 393	5 181	788 (+18%)
Nombre de sociétés de production (2)	660	779	119 (+18%)

(1) .C.A de l'année N-1 auquel s'applique les déductions prévues par les décrets (TVA, Frais de régie publicitaire, taxe Cosip, dépenses de programmation d'émissions su une zone géographique dont la population est inférieure à 10 millions d'habitants)

(2) Sociétés de production aidées au Cosip

La contribution à la production audiovisuelle en 2000 et en 2006 des chaînes hertziennes analogiques.

	2000		2006		Progression 06/00	
	Toutes œuvres	..dont fictions	Toutes œuvres	..dont fictions	Toutes œuvres	..dont fictions
Contribution globale annuelle :						
en M€	574	347	790	506	216 (+38%)	159 (+46%)
En volume horaire	2 992 h	923 h	4 323 h	1 424 h	1 331 h (+44%)	501 h (+54%)
La production d'œuvres inédites d'expression originale française (EOF) :						
En M€	539	324	743	475	203 (+38%)	152 (+47%)
En volume horaire	2 633 h	593 h	3 018 h	725 h	385 h (+15%)	132 h (+22%)

Sources : bilans du CSA

On constate une progression tendancielle des volumes (financier et horaire) concernant la contribution à la production. S'agissant des volumes horaires, il faut relever la progression de la production inédite (+15% tous genres confondus et +22% pour la fiction).

2). Une augmentation des dépenses des diffuseurs dans les œuvres dépendantes au sein des obligations de production.

Les chaînes historiques, qui avaient peu recours au financement d'œuvres considérées comme dépendantes (moins de 20% de l'investissement total en 2000), ont accru le niveau de leurs dépenses consacrées à des œuvres dépendantes. C'est un des effets paradoxaux du système mis en place en 2001. En effet, le niveau de production dépendante avoisine désormais le taux de 33% qui est le taux maximal autorisé par les décrets.

Depuis la réforme du dispositif concernant la production indépendante, on constate que les investissements dans la production inédite indépendante ont augmenté de 17% depuis 2000 (505 M€ en 2006 contre 432 M€ en 2000) alors que dans le même temps, les investissements dans la production inédite dépendante doublent (235 M€ en 2006 contre 104 M€ en 2000).

Les chaînes hertziennes ont décidé de concentrer les dépenses pour des œuvres réputées dépendantes (dans la limite de 1/3 du global) en tenant compte de leur spécificité éditoriale. Ainsi dans le cas de M6 et de Canal +, on constate que les dépenses dépendantes se répartissent essentiellement entre le magazine et le divertissement tandis que TF1, France 2 et France 3 réservent à la fiction la plus grande part des dépenses dépendantes autorisées.

Répartition des dépenses dépendantes par chaînes selon les genres en 2006

(en M€)	Contribution annuelle réalisée en 2006	Part de dépendant réalisée en 2006	Fiction	Documentaire	Animation	Magazine	Divertissement
M6	99,6	27,7	0,3	2,3	0,7	15,2	9,2
TF1	241,0	78,9	61,1	2,6	2,1	13,1	0,0
Canal +	75,5	28,5	1,7	2,0	0,1	2,4	22,3
France 2	194,2	54,3	46,9	5,8	1,6	0,0	0,0
France 3	131,3	37,4	24,3	1,5	8,5	2,4	-
France 5	48	27,7	0	11	5	11,4	-

Données bilan 2006 CSA

3). Le faible poids des chaînes de la TNT et du câble et du satellite dans la production audiovisuelle.

La production audiovisuelle annuelle est directement financée par la contribution des chaînes de télévision dont l'apport est proportionnel à leur résultat financier.

A la faveur de modifications introduites par la loi du 1^{er} août 2000, les obligations de contribution à la production audiovisuelle applicables jusque là qu'aux opérateurs historiques se sont étendues aux chaînes du câble et du satellite et aux nouvelles chaînes de la TNT selon les mêmes grands principes.

Aujourd'hui, ce financement est assumé en grande part, par les chaînes nationales historiques qui capitalisent 91% des investissements annuels et dans de plus faibles proportions par les chaînes du câble et du satellite (7% de l'ensemble) et par celles de la TNT (2%).

La contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des chaînes en 2006

	Contribution 2006		Contribution à la production indépendante	
	En M€	En % du total	En M€	En % du total
<i>Chaînes hertziennes historiques</i>	790	91%	533	93%
<i>Chaînes hertziennes numériques</i>	14	2%	4	1%
<i>Chaînes du câble et du satellite</i>	64	7%	33	6%
TOTAL	868	100%	570	100%

Sources : Données CSA

4). Des effets différents sur les genres d'œuvres audiovisuelles.

Les décrets Tasca ont eu des effets contrastés selon le genre des œuvres :

a). La réussite de l'animation française à l'échelle mondiale.

Les entreprises d'animation se sont beaucoup développées et sont particulièrement performantes par rapport aux autres pays européens. Les œuvres d'animation, qui sont financées en moyenne à hauteur de 25 % par les diffuseurs, s'exportent particulièrement bien. La possession par les producteurs d'animation des droits leur a permis à la fois d'utiliser pleinement le second marché des chaînes pour enfants et d'organiser librement la coproduction et la distribution à l'échelle internationale. Pour toutes ces raisons, les producteurs d'animation sont particulièrement attachés au système mis en place en 2001 et qui a été une clé essentielle de leur réussite.

b). Le documentaire français, reconnu à l'international.

Le secteur du documentaire se caractérise par un grand nombre de petites sociétés de production. Financé entre 40 % et 60 % en général par les diffuseurs, le documentaire français connaît des succès à l'étranger, aussi bien en termes d'exportation qu'en termes de reconnaissance par des prix dans des festivals.

c). La fiction française, largement financée par les diffuseurs (à hauteur de 75 % en général) et s'exportant difficilement.

C'est évidemment dans ce secteur que l'impact des décrets est à la fois le plus contrasté et le plus débattu. Il est clair que la fiction reste un genre capable de fédérer, y compris en prime time, de très larges audiences. Elle reste également fortement identifiante pour les chaînes. Toutefois, quelques échecs récents et notables ont mis en évidence la fin d'un cycle : celui d'un certain type de héros récurrents qui avaient particulièrement bien réussi à TF1 et, dans une mesure moindre, à France 2 ; certaines formes d'écriture également, sont aujourd'hui remises en cause par le succès rencontré par certaines séries américaines.

A l'exportation, l'insuffisance du volume, des formats inadaptés (les seules séries à gros volume sont en 90') et une production trop orientée vers le prime time qui est par essence identifiant nationalement dans tous les pays du monde, à l'exception de la production américaine orientée vers l'international, expliquent les difficultés rencontrées.

B). La difficile circulation des œuvres audiovisuelles.

Un des objectifs du législateur en 2000, conforté par les décrets Tasca, est celui de la circulation des œuvres.

1). Une faible circulation des œuvres audiovisuelles sur les chaînes du câble, du satellite et de la télévision numérique terrestre.

L'émergence de nouvelles chaînes – qui n'ont pas les possibilités financières suffisantes pour investir dans une production propre – appelle une meilleure circulation des œuvres du primo diffuseur vers les diffuseurs secondaires. Or les droits ne circulent essentiellement que sur les chaînes d'un même groupe audiovisuel. Les chaînes du câble, du satellite et de la TNT qui n'appartiennent pas à de grands groupes audiovisuels ont le plus grand mal à nourrir leur grille de contenus attractifs ou, tout simplement, à se mettre en conformité avec leurs obligations. Les contraintes fortes des obligations peuvent favoriser la tentation de s'installer hors de France, puisque la directive le permet assez largement, comme l'a fait encore tout récemment Short TV.

Dans un rapport intitulé « Première approche sur la circulation des œuvres »³, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a mis en évidence que seulement 40% des fictions diffusées sur les antennes des chaînes privées qui les ont commandées ont eu accès à un second marché sur le territoire national. Il a, en outre, pointé l'existence de logiques de diffusions internes de ces fictions entre chaînes appartenant au même groupe de communication.

2). Les difficultés des nouveaux entrants d'internet pour accéder aux œuvres.

Les fournisseurs d'accès à internet souhaiteraient pouvoir acquérir les droits VOD d'œuvres audiovisuelles française. Or ils ont actuellement les plus grandes difficultés à acquérir ces droits, y compris lorsque les œuvres ne sont plus exploitées en diffusion linéaire.

La difficulté pour les fournisseurs d'accès à internet à acquérir ces droits est au détriment de la création française. En effet, l'acquisition de droits VOD pour des œuvres étrangères et notamment américaine est plus aisée.

3). Les œuvres les plus financées par les diffuseurs n'ont pas des formats attractifs sur le marché international.

L'ensemble des flux internationaux de la production française représente au total 220 millions d'euros en 2006 (ventes, préventes, coproductions). Or la part des grandes chaînes hertziennes a diminué depuis une dizaine d'années, passant de 25% à 20%. Ces chaînes sont en effet peu impliquées.

Lorsque les diffuseurs investissent à un niveau élevé dans un programme, ils ne tiennent pas compte des contraintes propres à un public étranger.

³ Rapport du CSA publié en décembre 2006.

Ainsi, alors que la France possède un important tissu de documentaristes, elle ne produit plus de documentaires animaliers car aucune chaîne ne demande à en produire sur le marché national. Or la demande en matière de documentaire animalier est forte à l'international. Cette faiblesse de l'exportation n'est pas liée à un problème de prix car les prix des programmes français sont en phase avec les prix internationaux.

La question est la même pour le divertissement où la France, longtemps pionnière, se contente presque exclusivement d'importer des formats étrangers

Sur cette question de la circulation des œuvres, il convient de noter que cet objectif légitime se heurte à une revendication tout à fait compréhensible des chaînes qui est celle des exclusivités. Il est clair que dans le paysage concurrentiel qui naîtra du développement de la TNT, cette revendication n'ira pas s'affaiblissant. Une réflexion sur l'avenir de notre système législatif et réglementaire ne peut donc échapper à la question de la tension entre une revendication d'exclusivité et une exigence de circulation.

IV). Les axes de réflexion de la mission.

A ce stade, après avoir entendu l'ensemble des acteurs et avoir dialogué avec chacun d'entre eux, il nous a paru important de dresser ce constat. Nous le redisons ici : nous souhaiterions que ce soit un constat partagé. Il nous paraît clair que la bonne santé des diffuseurs, financeurs de la création, conditionne la bonne santé du secteur tout entier dont on a vu plus haut l'importance économique. Plutôt que d'opposer, des diffuseurs, des producteurs et des créateurs, et, le cas échéant des acteurs d'internet nous voudrions insister sur l'indispensable solidarité qui rend le système viable à terme :

- d'un côté, il ne peut y avoir de création solide et diverse si le modèle économique qui assure la rentabilité des entreprises que sont les chaînes n'est pas assuré ;
- de l'autre, tous les modèles étrangers montrent que cette viabilité passe par la production d'œuvres audiovisuelles fortement identitaires et capables de fédérer de larges audiences. De ce point de vue, nous pensons que la fiction française a certainement un grand avenir devant elle.

C'est sur la base de ce constat que nous souhaitons, d'ici la fin de notre mission, proposer à l'ensemble de la filière – diffuseurs, producteurs, créateurs - des pistes d'accord. Nous sommes en effet dans une période intermédiaire difficile : comme vient de le souligner un des intervenants d'une table ronde organisées sur le financement des contenus « d'un côté les financeurs traditionnels ne sont plus en position de force, de l'autre les nouveaux venus ne sont pas encore en mesure de les remplacer ». A ce stade, il nous paraît souhaitable de nous borner à en fixer l'esquisse, laissant le soin à la discussion de voir émerger des solutions que nous pourrions vous proposer d'ici la fin du mois de janvier.

1). Le premier objectif pourrait être un objectif de méthode : le système actuel est à la fois complexe et rigide ; il gagnerait à être plus simple et plus souple.

La complexité de la réglementation actuelle la rend parfois difficilement compréhensible et applicable Cette situation est d'autant plus vraie que les structures sont petites et ont des moyens faibles, comme dans le cas des chaînes du câble et du satellite.

Le paysage audiovisuel français est en pleine mutation. Le basculement de l'analogique au numérique, le lancement de la télévision mobile personnelle, celui de la haute définition, et le développement d'internet sont autant de facteurs qui transformeront considérablement le secteur.

Face à ces évolutions profondes, la réglementation ne doit être ni rigide ni figée. Il est nécessaire au contraire qu'elle soit souple et que le Conseil supérieur de l'audiovisuel joue un rôle accru de régulateur et que des accords interprofessionnels puissent, aussi souvent que possible, permettre d'avoir des dispositifs les plus adaptés aux situations nouvelles.

Ces accords pourraient après que les principes aient été fixés par le législateur et le pouvoir réglementaire, prendre en compte à la fois la spécificité éditoriale et les orientations stratégiques de chaque chaîne, en admettant, comme cela été le cas jusqu'à aujourd'hui, un système d'options. Il conviendrait de veiller bien évidemment à ce que, pour des acteurs placés dans la même situation, ces options aboutissent à un niveau équivalent d'obligation.

Cette modification permettrait, sans aucun doute, de prendre en compte la situation spécifique des chaînes du câble et du satellite, notamment lorsqu'elles n'appartiennent pas à des groupes audiovisuels ayant une chaîne premium afin de permettre au Csa de faire varier de manière plus efficace leur niveau d'obligations en fonction de la situation concurrentielle du secteur où elles se situent.

2). Revenir aux objectifs fondamentaux du soutien à la création

Le mécanisme mis en place aujourd'hui avec quotas et quotas d'œuvres patrimoniales, dits sous quotas, est à la fois inutilement complexe. Il est même contradictoire avec l'objectif poursuivi : la production de toutes sortes de formats audiovisuels est souhaitable et normale. Mais le législateur a entendu protéger les œuvres : il nous paraît donc souhaitable en respectant l'intention du législateur clairement exprimé lors de l'examen du projet de loi « Télévision du futur », que les obligations de production portent avant tout sur les œuvres audiovisuelles patrimoniales : fiction, documentaire au sens large, animation, spectacle vivant, vidéomusique. Le niveau des obligations pourra alors être redéfini précisément en tenant compte de ce nouveau périmètre.

3). Faire varier les droits des chaînes en fonction de leur niveau de financement.

Nous l'avons souligné : il existe une contradiction entre la circulation des œuvres et le désir légitime des diffuseurs de conserver des droits pour des œuvres qu'ils ont financées à un niveau élevé.

Dès lors, une évolution de la réglementation pourrait lier le niveau d'investissement des chaînes avec :

- la durée des droits ;
- la circulation des œuvres à l'intérieur d'un même groupe ;
- l'intéressement des chaînes sur la vente des droits sur les différents supports et sur le second marché.

La discussion à ouvrir doit également mettre sur la table les propositions qui ont pu être faites concernant l'extinction des droits après période d'exclusivité et la sécurisation des fenêtres catch up contre libération anticipée des droits VOD.

4). Revoir la définition de l'indépendance

Telle qu'elle est aujourd'hui la définition de l'indépendance mélange volontairement deux aspects bien distincts : la question du seuil capitalistique – elle autorise la détention de sociétés de production à hauteur de 15% pour la production indépendante- et la question des droits que les diffuseurs peuvent être amenés à prendre.

Nous souhaitons que puisse être mis en débat les deux aspects : convient-il pour conforter à la fois les producteurs qui ont besoin de fonds propres et les diffuseurs de les autoriser à prendre des parts dans des sociétés de production à un niveau plus élevé et faut-il assouplir en fonction de ce qui a été dit plus haut les critères exigés en termes de droits ?

5). Développer la fiction en avant première partie de soirée en adaptant l'obligation des 120 heures.

Sans remettre en cause l'obligation des 120 heures, essentielle à la vitalité de la fiction française, née d'une réelle désertion de la production française sur les écrans en prime time, la question se pose de l'adaptation de la plage horaire, en la faisant débiter plus tôt pour encourager la programmation de la fiction française en avant première partie de soirée, dont chacun sait aujourd'hui qu'elle est une des conditions du développement de séries longues susceptibles d'être exportées.

6). Trouver des incitations pour développer l'innovation en matière d'œuvres audiovisuelles, et en particulier de fiction.

Un système de bonification pourrait être envisagé afin d'encourager des processus d'innovations : les pilotes, les tournages en HD, la formation des auteurs.

Tels sont, Madame la Ministre, les éléments de constat et les pistes que nous souhaitons à ce stade faire partager. Notre attachement à la création française est connu : il est plein et entier. Nous partageons pleinement également l'idée que seuls de solides groupes audiovisuels seront capables de peser sur le marché mondial des droits et de soutenir cette création. Nous sommes conscients également que nous vivons une période de transition difficile dans laquelle se défait progressivement un certain modèle économique alors que le nouveau n'émerge pas encore totalement. Notre conviction est que, si chacun en est conscient, des solutions transitoires sont possibles. Ces solutions appellent nécessairement plus de souplesse dans la mise en œuvre de la réglementation. Durant le mois de janvier, nous réunirons donc l'ensemble des acteurs concernés pour dégager avec eux les moyens de ce chemin. Les auditions auxquelles nous avons procédé et les très nombreux et riches contacts que nous

avons eus depuis que vous nous avez confié cette mission nous conduisent à être raisonnablement optimistes sur la possibilité de trouver les voies du consensus.