

N° 616

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) par le groupe de travail (2) sur les **relations** entre les producteurs audiovisuels et les éditeurs de services de télévision,*

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Marcel Rainaud, Michel Savin, Abdourahmane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

(2) *Ce groupe de travail est composé de :* MM. Jean-Pierre Plancade, David Assouline, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. André Gattolin, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mmes Claudine Lepage, Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DIFFUSEURS	11
I. PETITE HISTOIRE DE LA RÉGLEMENTATION	11
A. LES RÈGLES ÉTABLIES PAR LA LOI N° 86-1067 DU 30 SEPTEMBRE 1986.....	11
B. LES DÉCRETS TASCA : LA VOLONTÉ DE RENFORCER LES PRODUCTEURS INDÉPENDANTS	13
C. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DES DÉCRETS TASCA	15
D. LES MODIFICATIONS DE LA RÉGLEMENTATION DE 2008 À 2010	17
II. LES SUBTILITÉS DU DROIT EXISTANT	19
A. LES TEXTES APPLICABLES : UN EMPILEMENT COMPLEXE.....	19
B. LES TROIS PILIERS DE LA RÉGLEMENTATION	21
1. <i>Les quotas de contribution à la production</i>	21
2. <i>Les quotas de diffusion</i>	23
3. <i>Les quotas de production indépendante</i>	23
a) La définition plutôt complexe de la production indépendante.....	23
b) La définition très complexe de l'œuvre indépendante	24
c) Le taux de la production indépendante	25
DEUXIÈME PARTIE : LA SITUATION DU SECTEUR AUDIOVISUEL AU PRISME DE LA RÉGLEMENTATION	27
I. UN MARCHÉ DE LA PRODUCTION ATOMISÉ ET SOUS-OPTIMAL	27
A. UN TISSU DE PRODUCTION PEU SOLIDE.....	27
B. DES FACTEURS RÉGLEMENTAIRES PRÉPONDÉRANTS	28
C. DES CONSÉQUENCES CULTURELLES ET ÉCONOMIQUES	31
II. DES DIFFUSEURS MOINS PUISSANTS QU'AUPARAVANT	33
III. LES DIFFICULTÉS DE LA FICTION FRANÇAISE	34
A. LE PARADOXE DE LA FICTION FRANÇAISE.....	34
B. LES CAUSES CULTURELLES.....	35

C. LES EFFETS PERVERS DE LA RÉGLEMENTATION : UN DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE QUI NE PERMET PAS DE RÉCOMPENSER LE RISQUE.....	36
1. <i>Des producteurs et des chaînes peu incités à innover</i>	36
2. <i>Le cercle vicieux d'un partage inéquitable des recettes</i>	37
3. <i>La bataille de la distribution</i>	40
TROISIÈME PARTIE : RÉVOLUTION DES USAGES ET ÉVOLUTION DES RÈGLES	43
I. LA RÉVOLUTION AUDIOVISUELLE RISQUE DE RENDRE UNE PARTIE DE NOTRE RÉGLEMENTATION OBSOLÈTE	43
A. LES NOUVEAUX USAGES.....	43
B. LES NOUVEAUX ACTEURS.....	45
C. LA NOUVELLE ÉCONOMIE DE L'AUDIOVISUEL.....	46
II. UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES RÈGLES	48
A. LES SOURCES D'INSPIRATION ET LEURS LIMITES.....	48
1. <i>La pertinence des objectifs poursuivis par la réglementation américaine</i>	48
2. <i>Les enseignements du modèle britannique</i>	49
3. <i>Arte : le bon élève</i>	51
B. LES OBJECTIFS À SE FIXER.....	52
1. <i>Redonner sa place au service public de télévision</i>	52
2. <i>Assurer un bon fonctionnement de la chaîne de valeur</i>	53
3. <i>Favoriser l'émergence d'acteurs puissants</i>	54
C. DES CONTRAINTES ASSEZ FAIBLES.....	57
III. LES SCÉNARIOS ENVISAGÉS : CERCLE VERTUEUX DU PARTAGE DES DROITS ET POLITIQUE INDUSTRIELLE	58
A. OBLIGATIONS D'INVESTISSEMENT ET QUOTAS DE DIFFUSION : PROTÉGER LE CŒUR DE NOTRE EXCEPTION CULTURELLE.....	58
B. DONNER AU SERVICE PUBLIC UN CATALOGUE DE DROITS : PARTS DE COPRODUCTION ET QUOTA D'INDÉPENDANCE.....	60
1. <i>Le rétablissement des parts de producteur pour les chaînes</i>	61
2. <i>Un assouplissement du quota d'indépendance</i>	63
C. L'IMPÉRATIF DE CIRCULATION DES ŒUVRES.....	65
1. <i>Une amélioration de la situation</i>	65
2. <i>Fixer le principe de l'obligation d'exploitation continue des œuvres</i>	66
3. <i>Le rôle du CSA</i>	68
CONCLUSION	71
PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PISTES DE TRAVAIL	73
EXAMEN EN COMMISSION	75

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN.....	85
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	89
BIBLIOGRAPHIE.....	93

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Il y a un peu plus d'un an, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat se rendait à Londres, plus précisément à la BBC, pour approfondir un sujet qui lui tenait à cœur : la question des relations de la télévision publique avec les producteurs de programmes¹.

Reconnaissons-le immédiatement, les interlocuteurs de « tante Beeb » n'ont pas tenu un discours nuancé et ont fortement souligné l'intérêt pour le service public du maintien d'une forte production interne, qui constitue selon eux :

- une **source de revenus** à travers les dividendes versés par la filiale de commercialisation et de distribution. Cet argument est de poids puisque la BBC tire environ **25 % de son chiffre d'affaires de ses activités de vente de programmes dans le monde** ;

- un **moyen de protection des valeurs éditoriales** de la BBC, et en termes de stratégie commerciale, de la marque BBC ;

- une **source d'innovation et d'ambition** grâce à la taille de cet outil interne. Ainsi la force de la production interne permet à la BBC de produire des séries longues et ambitieuses (Rome, les Tudors) sans menacer son équilibre global ;

- et le moyen de **constituer un catalogue de droits** pouvant être valorisés sur le long terme. À l'ère de la télévision connectée, la capacité à vendre ses produits sera essentielle dans la compétition internationale, et aussi importante que celle de réunir un public nombreux au moment de la diffusion *premium*.

Devant les difficultés de notre service public, en termes de financement et d'audience, de tels atouts ne pouvaient être ignorés. Or notre réglementation séparant strictement les diffuseurs et les producteurs n'offre pas de telles opportunités de développement au service public.

¹ *Rapport d'information n° 34 (2012-2013) de Mme Marie-Christine Blandin, MM. David Assouline, Jacques Legendre, Mmes Catherine Morin-Desailly, Marie-Annick Duchêne, M. Jean-Jacques Lozach et Mme Danielle Michel, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 10 octobre 2012.*

Mais comparaison n'est pas raison et le Sénat, après deux tables rondes sur la circulation des œuvres¹ et l'avenir de la production audiovisuelle², a voulu prolonger sa réflexion en étudiant en profondeur les avantages et les inconvénients du système français.

Car si la question des relations entre les chaînes de télévision et les producteurs de programmes semble *a priori* constituer une affaire de spécialistes, dont le Parlement n'aurait pas à s'occuper, on s'aperçoit rapidement, en creusant un peu, que **les dispositions législatives et réglementaires jouent un rôle éminent, du fait à la fois de leur précision et de l'étendue de leur champ.**

Elles n'en restent pas moins extrêmement complexes et demandent un investissement majeur pour être à la fois comprises et maîtrisées.

C'est cette mission qui a été confiée à votre groupe de travail³ : en effet, il est de la responsabilité du Parlement de contrôler l'efficacité des règles qu'il met en place et de leur application.

Sa conviction finale est que la question des relations entre les diffuseurs et les producteurs ne peut pas être laissée entre les mains des seuls acteurs du secteur et **mérite d'être mise à la portée de tout à chacun**, parce qu'il s'agit d'un **sujet d'intérêt général qui recouvre des enjeux culturels importants, mais aussi des problématiques économiques qu'on ne peut ignorer.**

À cet égard, si le groupe de travail a souhaité auditionner l'ensemble du secteur (producteurs, diffuseurs et auteurs), il s'est aussi attaché à entendre des personnalités indépendantes, disposant d'une vision peut-être plus neutre. Votre rapporteur a au demeurant été très étonné, à l'occasion de ces auditions, de la **convergence des différentes visions exprimées**, qui nourrissent bien évidemment le rapport :

- une certaine sévérité vis-à-vis de la réglementation, principalement sur les **sa complexité juridique** et sur la question des **quotas de production indépendante**, a ainsi pu être constatée par les membres du groupe de travail. Une volonté de réforme a été exprimée, même si elle l'a été de manière plus forte par les commentateurs du secteur, que par ses acteurs ;

- plus votre rapporteur s'est investi, plus le groupe de travail a auditionné, **plus il s'est aperçu que les questions économiques et**

¹ Rapport d'information n° 585 (2008-2009) de M. Jacques Legendre, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 22 juillet 2009.

² Rapport d'information n° 710 (2010-2011) de M. Jacques Legendre, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 5 juillet 2011.

³ M. Jean-Pierre Placade, rapporteur (Haute-Garonne - RDSE), MM. David Assouline (Paris - Soc.), Jean-Pierre Chauveau (Sarthe - UMP) et Jacques Chiron (Isère - Soc.), Mme Marie-Annick Duchêne (Yvelines - UMP), MM. André Gattolin (Hauts-de-Seine - Ecolo), Pierre Laurent (Paris - CRC), et Jean-Pierre Leleux (Alpes-Maritimes - UMP), Mmes Claudine Lepage (Français établis hors de France - Soc.), Colette Mélot (Seine-et-Marne - UMP) et Catherine Morin-Desailly (Seine-Maritime - UDI-UC).

culturelles étaient entremêlées. Une économie de l'audiovisuel dynamique constitue un terrain propice à une production de programmes de qualité et la réussite des œuvres françaises permet de faire vivre un secteur soumis à de très fortes évolutions.

Derrière les règles juridiques, qui protègent la diversité culturelle, il y a donc un sujet industriel. Dans son analyse et son évaluation du cadre régissant les relations entre les diffuseurs et les producteurs, votre rapporteur a donc choisi de faire ressortir à la fois ses effets culturels et ses conséquences économiques, qui sont intimement liés ;

- enfin un **consensus s'est dégagé autour de l'idée que l'audiovisuel était à la veille d'une révolution numérique internationale** ayant déjà touché les autres industries culturelles de plein fouet, et sur le fait que les pouvoirs publics devaient en tirer certaines conclusions.

Afin de faciliter la lecture du présent document, votre rapporteur a choisi d'utiliser un vocabulaire grand public ou de définir à chaque fois les expressions tirées du jargon du secteur. Ainsi les expressions « chaînes de télévision » ou « diffuseurs » sont souvent utilisées à la place « d'éditeurs de services de télévision » qui est la notion juridique prévue par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. De même les « parts de copro », les « programmes de stock » ou encore le « sous-quota patrimonial », concepts aussi bien connus du milieu audiovisuel qu'ignorés du grand public, font l'objet d'une définition avant leur emploi dans le rapport.

Votre rapporteur s'est limité à l'analyse de la production audiovisuelle. Le rôle des diffuseurs dans le financement de la création cinématographique, bien que fondamental, constitue un enjeu financier moins important pour les chaînes et aurait, en outre, vocation à être traité dans un rapport spécifique.

Il a aussi choisi de traiter davantage des « œuvres audiovisuelles » (fiction, animation, documentaires), piliers de la diversité culturelle, que des programmes de flux, pour lesquelles les obligations sont faibles, voire inexistantes.

Parmi ces « œuvres », il a enfin apporté **un éclairage plus direct sur la fiction française**, qui constitue le cœur de l'œuvre patrimoniale et surtout dont le succès apparaît mitigé aux observateurs.

Il a scindé ce rapport en trois parties :

- la première vise à présenter le **cadre juridique** relatif aux relations entre les producteurs audiovisuels et les chaînes de télévision, en lui apportant une profondeur historique afin d'éclairer tel ou tel aspect de la réglementation ;

- la deuxième présente, quant à elle, **la situation du secteur audiovisuel**, c'est-à-dire la santé économique de ses acteurs, d'une part

(auteurs, producteurs, diffuseurs, distributeurs), et la vitalité des programmes, d'autre part. La question posée a été celle des **effets de la réglementation sur la situation du secteur** ;

- la troisième replace la **pertinence de notre dispositif réglementaire dans un futur proche**. Votre rapporteur, et il n'est pas isolé, est en effet convaincu que la télévision est à la veille de profonds bouleversements. À cet égard, **si le cadre juridique applicable peut parfois paraître un peu dépassé, il risque en fait de devenir totalement obsolète si les évolutions déjà constatées se poursuivaient**.

Le fil rouge de ce rapport est ainsi l'analyse des règles fixées par les pouvoirs publics, de leurs effets culturels, et de leur pertinence économique. Si votre rapporteur milite pour une « **politique industrielle** » en matière de production audiovisuelle, c'est précisément parce qu'il considère qu'elle participe pleinement du succès de la culture française dans notre pays et de son rayonnement à l'étranger.

PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DIFFUSEURS

I. PETITE HISTOIRE DE LA RÉGLEMENTATION

A. LES RÈGLES ÉTABLIES PAR LA LOI N° 86-1067 DU 30 SEPTEMBRE 1986

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, en posant le principe des quotas de diffusion et de la contribution des éditeurs de service à la production, portait des ambitions multiples :

- une exposition forte de programmes français inédits sur les antennes ;
- un renforcement du financement des œuvres ;
- le développement d'un tissu diversifié de sociétés de production indépendantes ;
- et la promotion de la circulation des œuvres d'expression originale française et européenne.

Comme le note le rapport du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de novembre 2009¹, « ces objectifs ont été confortés par l'adoption, en 1989, de la directive Télévisions sans frontières, qui prévoit des obligations minimum de diffusion d'œuvres européennes au bénéfice notamment de producteurs indépendants, pour l'ensemble des chaînes, quel que soit leur support de diffusion ».

Il est à noter que, dès l'origine, un double objectif culturel et économique est ainsi fixé à notre réglementation : il s'agit de **promouvoir la création française sur nos écrans** mais aussi de **faire vivre un secteur de la production** qui en est le soutien. La politique industrielle est ainsi déjà placée, sinon comme fondement de la politique culturelle, au moins comme un corollaire indispensable.

Afin de réaliser ces objectifs, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 a mis en place trois outils :

- des **quotas de contribution à la production audiovisuelle** (article 27 de la loi prévoyant que la Commission nationale de la communication et des libertés doit fixer les conditions générales de production des œuvres diffusées par voie hertzienne terrestre) ;

¹ Réflexion sur 20 ans d'obligations de diffusion et de production audiovisuelles des éditeurs de services, *Les études du CSA*, novembre 2009.

- **des quotas de diffusion.** Aux termes de l'article 9 du décret n° 90-67 du 17 janvier 1990, « *afin de contribuer au développement de la production audiovisuelle, les chaînes sont tenues de consacrer au moins 15 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française et de diffuser un volume horaire annuel minimum de cent vingt heures d'œuvres audiovisuelles d'expression originale française en première diffusion en clair en France et dont la diffusion débute entre 20 heures et 21 heures* » ;

Ces quotas ont un objectif culturel : ils visent à inciter les chaînes à produire des émissions françaises et à les diffuser sur leurs antennes ;

- **des quotas de production indépendante.** Ainsi l'article 10 du même décret du 17 janvier 1990 prévoit-il que les commandes d'œuvres audiovisuelles doivent, en outre, à concurrence de 10 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent, remplir les trois conditions suivantes : les contrats sont conclus avec une **entreprise de production indépendante de la société ou du service** ; la société ou le service ne peut prendre personnellement ou partager solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation des œuvres considérées et en garantir la bonne fin ; et la **durée des droits de diffusion exclusifs cédés à la société ou au service n'est pas supérieure à quatre ans** à compter de la livraison de l'œuvre ; elle peut être de cinq ans au total lorsque plusieurs sociétés ou services participent au financement de l'œuvre.

La première définition de la société de production audiovisuelle indépendante dans notre corpus juridique est fixée par l'article 11 du décret n° 90-67 précité. Est ainsi une entreprise de production indépendante d'une chaîne, une entreprise :

- dont le chaîne ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 5 % du capital social ;

- qui n'est pas détentrice, directement ou indirectement, de plus de 5 % du capital d'une chaîne ;

- avec laquelle la société ou le service n'a pas de liens constituant entre eux une communauté d'intérêts durable.

Le quota est fixé à 70 % de la production totale d'œuvres. Il s'agit, comme il a été noté par plusieurs personnes auditionnées, **de tout faire pour mettre fin au monopole de la société française de production (SFP)**, qui tenait à l'époque l'ensemble de la production audiovisuelle française. Les chaînes réclamaient alors à la fois, d'une part, plus de liberté de choix et, d'autre part, de pouvoir faire baisser les coûts. Libérer la télévision, c'était aussi libérer la production. **La fin du monopole constituait donc un impératif que les différents gouvernements qui se sont succédé se sont attachés à favoriser - avec succès.**

En lieu et place de la SFP, devait se constituer un tissu « *fort et diversifié* » de sociétés de production susceptibles de répondre à la demande des chaînes. **Depuis la fin des années 1980, notre système est ainsi construit comme un contre-modèle de celui de l'ORTF (Office de Radiodiffusion-Télévision Françaises), qui intégrait diffusion et production.** Le présent rapport pose la question de savoir si, comme son prédécesseur, le contre-modèle n'a pas aujourd'hui vécu.

Principes	Modalités principales
Garantir une exposition forte des œuvres françaises et européennes	Quotas de diffusion + règle des 120 heures
Renforcer le volume et le financement des œuvres	Obligation de contribution portant sur une part du chiffre d'affaires
Développer un tissu fort et diversifié de sociétés de production indépendantes	Orientation d'une part majoritaire des commandes de production des diffuseurs vers des œuvres produites par des indépendants
Promouvoir la circulation des œuvres françaises et européennes	Limitation des possibilités pour les diffuseurs de contrôler le cycle d'exploitation des œuvres

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel

B. LES DÉCRETS TASCA : LA VOLONTÉ DE RENFORCER LES PRODUCTEURS INDÉPENDANTS

Votre rapporteur note que notre collègue Mme Catherine Tasca, auditionnée par le groupe de travail, était déjà ministre déléguée à la communication de 1988 à 1991, et donc forcément inspiratrice des décrets précités de 1990. Mais, ce que le monde de l'audiovisuel appelle les « décrets Tasca », avec un respect logique pour des règles ayant régi le fonctionnement du secteur depuis plus de deux décennies, ce sont en général les dispositions réglementaires adoptées au début des années 2000.

En effet, à la fin des années 1990, **un constat du sous-financement et de la précarité du secteur de la production audiovisuelle est fait.**

La loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a voulu remédier à cette situation et s'est traduite par la modification des décrets relatifs à la contribution des éditeurs de services à la production audiovisuelle (renforcement des obligations) et par l'extension des obligations de production aux futures chaînes de la TNT et aux services diffusés sur le câble et le satellite.

Le décret n° 2001-609 du 9 juillet 2001 relatif aux chaînes hertziennes a notamment pour objectif de **renforcer la maîtrise des droits des**

producteurs indépendants sur les programmes, afin de leur permettre d'exploiter ceux-ci de façon optimale sur le second marché national ainsi qu'à l'international, grâce à la constitution de catalogues de droits attractifs.

L'idée est simple : le tissu industriel fort et diversifié ne s'étant pas construit, on va donner des outils aux producteurs leur permettant de se renforcer.

S'agissant du respect de la part de contribution dévolue à la production indépendante (2/3 de 16 % du chiffre d'affaires de l'éditeur de service dans le régime général), le décret a ainsi notamment :

- *« limité la durée de détention des droits et le nombre de diffusions et de multidiffusions ;*

- *imposé que chaque mandat de commercialisation de l'œuvre fasse l'objet d'un contrat distinct ;*

- ***prohibé la détention par l'éditeur de service de parts de coproduction.***

- *imposé pour les achats de droits que le distributeur ne soit pas à la fois contrôlé par l'éditeur de service ou un des actionnaires et détenteur de mandats sur l'œuvre autres que ceux de diffusion nécessaires à l'exploitation du service »¹.*

Ces dispositions en apparence simples ont fortement complexifié la définition de l'indépendance. Concrètement, le fait pour une chaîne de travailler avec un producteur indépendant ne suffit dès lors plus à faire entrer les programmes qu'elle commande auprès de ce producteur dans son quota d'œuvres indépendantes. **S'ajoute la notion « d'œuvre indépendante » qui est celle dans laquelle l'éditeur n'a pas de parts de producteur** (ou de parts de coproduction), ou a une durée limitée de droits.

La loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a ensuite modifié l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 afin de prévoir que la contribution des éditeurs de services au développement de la production comporte « *une part significative dans la production d'œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, de vidéo-musiques et de captation ou de recréation de spectacles vivants* ». C'est ce que l'on a appelé le « *sous-quota patrimonial* » et qui consiste à recentrer les investissements vers certaines œuvres incarnant plus manifestement l'exception culturelle française.

¹ Réflexion sur 20 ans d'obligations de diffusion et de production audiovisuelles des éditeurs de services, *Les études du CSA*, novembre 2009.

C. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DES DÉCRETS TASCA

À la fin de l'année 2007, le ministère de la culture et de la communication a confié à MM. David Kessler et Dominique Richard une mission de concertation auprès des professionnels du secteur de l'audiovisuel visant à présenter un bilan de la réglementation et à formuler une série de propositions de modifications des décrets relatifs la production audiovisuelle.

Le constat fait par le rapport d'étape¹ a été le suivant :

- le **niveau de production dépendante avoisine le taux de 33 % qui est le taux maximal autorisé par les décrets ;**

- les œuvres d'animation, financées à hauteur de 25 % en moyenne par les diffuseurs, s'exportent bien. Selon le rapport, « *la possession par les producteurs 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* » ;

- le documentaire, financé entre 40 et 60 % par les diffuseurs, connaît des succès à l'étranger, aussi bien en termes d'exportation qu'en termes de reconnaissance par des prix dans des festivals ;

- la **fiction française, largement financée par les diffuseurs (75 % en général) s'exporte en revanche difficilement.** Aux termes du rapport, « *c'est évidemment dans ce secteur que l'impact des décrets est à la fois le plus contrasté et le plus débattu. (...) À l'exportation, l'insuffisance de volume, des formats inadaptés 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* ». Le plus étonnant est qu'en dépit de cette « *orientation vers le prime time* », **c'est précisément à ces horaires que la fiction française rencontre le plus de difficultés ;**

- la circulation des œuvres est insuffisante.

Selon l'étude précitée du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur les obligations de diffusion et de production des éditeurs, **le bilan des décrets Tasca varie ainsi selon les objectifs fixés par la loi :**

- **l'exposition des œuvres françaises et européennes est plutôt satisfaisante ;**

- **mais les sociétés de production françaises sont peu compétitives et peu exportatrices.** La liste des quarante premières sociétés européennes de production de programmes de télévision en 2007 ne compte ainsi que quatre producteurs français (la première, Telfrance, est au huitième rang). À

¹ Mission sur les rapports entre les producteurs et les diffuseurs audiovisuels, MM. David Kessler et Dominique Richard, 19 décembre 2007.

153 millions d'euros en 2007, la valeur des ventes et préventes de programmes audiovisuels français était en baisse de 10 % sur la décennie. Ainsi, si l'objectif des décrets était notamment de renforcer la maîtrise des droits des producteurs indépendants sur les programmes, « afin de leur permettre d'exploiter ceux-ci de façon optimale sur le second marché national ainsi qu'à l'international, grâce à la constitution de catalogues de droits attractifs », il n'est qu'en partie atteint. En effet, **certains petits producteurs, à leur échelle, ont constitué des catalogues attractifs, mais ceux-ci sont bien insuffisants pour faire des sociétés de production des entreprises solides capables d'investir fortement dans la création française.** C'est au demeurant l'une des raisons pour lesquelles la fiction française est financée principalement par les diffuseurs ;

- la **contribution des producteurs au financement des œuvres est ainsi limitée** dans un contexte où la compétitivité des éditeurs de services français « marque le pas ». À cet égard, le rapport du CSA de novembre 2009 indique que « la comparaison du dispositif français avec celui des quatre principaux marchés européens voisins de la France (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie) conduit à constater que dans ces pays les éditeurs de service financent généralement l'intégralité du coût de production de l'œuvre, voire les frais de structure du producteur. En contrepartie, les éditeurs de service maîtrisent la quasi-totalité des droits pour des périodes d'exclusivité allant jusqu'à six ans. Ils peuvent néanmoins consentir contractuellement à un partage avec le producteur des revenus tirés des ventes des programmes à l'international ».

Afin de remédier à ces difficultés, certaines solutions ont été préconisées dans le rapport de MM. Kessler et Richard :

- la simplification de la réglementation ;
- le recentrage sur le « sous quota patrimonial » s'agissant des obligations de production ;
- la modification de la définition de l'indépendance : « 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 puissent 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 (...) les critères exigés en termes de droits ? ». Si la question est posée et que la réponse positive semble implicite, cette proposition ne trouvera pas d'écho dans les futurs accords ;
- le développement de la fiction en avant-première partie de soirée en adaptant l'obligation des 120 heures ;

- et la **modification de la réglementation afin d'associer les diffuseurs aux recettes d'exploitation des œuvres indépendantes qu'ils financent.**

MM. Kessler et Richard ont insisté au demeurant sur le fait qu'avec l'arrivée de la télévision connectée et la multiplication du nombre des chaînes, l'effritement du marché publicitaire, nous assistions à une mutation profonde qui « *remet pour une part en cause la solidité du modèle économique qui a permis le développement de la création française depuis 20 ans* ».

En dépit de ce constat assez clair, les **modifications de la réglementation ont été assez légères** : pour être clair, les chaînes de télévision ont « *échangé* » **une baisse de leur quota d'investissement contre un recentrage sur l'œuvre patrimoniale et le maintien des règles en vigueur.**

Votre rapporteur estime que cet échange ne s'est pas forcément fait au bénéfice de la création française.

D. LES MODIFICATIONS DE LA RÉGLEMENTATION DE 2008 À 2010

L'une des préconisations de la mission Kessler/Richard était de privilégier la négociation interprofessionnelle afin de déterminer la meilleure façon de mettre en œuvre l'objectif fixé par la législation, sous le contrôle des pouvoirs publics.

La seconde phase de la mission a ainsi consisté à négocier ces accords. En octobre et novembre 2008, des accords ont été signés entre chacun des éditeurs de services hertziens historiques (TF1, France Télévisions, Canal+, M6) et les représentants de certains producteurs et auteurs (Sacd, Scam, Uspa, Spfa, Spi et Satev¹).

Ces accords prévoient :

- une **baisse des taux d'obligations des éditeurs accompagnée d'un recentrage sur l'œuvre patrimoniale** ;

- la valorisation de certaines dépenses dans ces obligations, dans la limite de 1 % de l'investissement (formation des auteurs, adaptation des programmes aux personnes malvoyantes, financement de festivals) ;

- une modification des critères de l'indépendance ;

- une **remontée de recettes secondaires pour l'éditeur de service.**

Un accord a été signé entre les chaînes de la TNT le 22 octobre 2009 entre les syndicats de producteurs (Uspa, Spi, Satev...), les sociétés d'auteurs (Sacd et Scam) et les chaînes Direct 8, Gulli, Virgin 17, W9, NRJ12. Un accord

¹ Société des auteurs et compositeurs dramatiques, Société civile des auteurs multimédias, Union syndicale des producteurs audiovisuels, Syndicat des producteurs de films d'animation, Syndicat des producteurs indépendants, Syndicat des agences de presse télévisée.

a également été signé avec les chaînes du câble et du satellite le 22 juillet 2009.

La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 a apporté les modifications nécessaires à la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de tirer les conséquences réglementaires de ces accords, consacrés par les décrets n° 2010-416 du 27 avril 2010 (chaînes non hertziennes) et n° 2010-747 du 2 juillet 2010 (chaînes hertziennes). C'est ainsi que les articles 28 et 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ont été modifiés afin de préciser que les modalités permettant d'assurer la contribution des diffuseurs au développement de la production d'œuvres audiovisuelles tiennent compte « *des accords conclus entre l'éditeur de services et une ou plusieurs organisations professionnelles de l'industrie audiovisuelle* ».

S'agissant du régime applicable à la diffusion par voie hertzienne terrestre, la loi précitée du 5 mars 2009 a modifié l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 afin de permettre que la contribution des éditeurs de services puisse porter « *entièrement ou de manière significative* » sur la production patrimoniale ; que la contribution puisse « *tenir compte de l'adaptation de l'œuvre aux personnes aveugles ou malvoyantes* » ; prenne en compte « *des dépenses de formation des auteurs et de promotion des œuvres* » ; et puisse être mutualisée entre services d'un même groupe.

Elle a ensuite modifié l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 afin de permettre l'inclusion dans la contribution des chaînes des droits d'exploitation des œuvres sur le service dit de « *télévision de rattrapage* » qu'il exploite et au CSA de prendre en compte dans la convention conclue avec l'éditeur les accords négociés avec les producteurs, « *s'agissant notamment de la durée des droits* ».

Enfin, elle a inséré dans la loi du 30 septembre 1986 un nouvel article 71-1 afin de fixer les nouveaux critères simplifiés d'indépendance pour la production audiovisuelle.

La négociation a été facilitée par le fait que **seuls les éditeurs engagés dans des accords professionnels avec les organisations représentatives de la création audiovisuelle ont pu bénéficier des souplesses négociées** (possibilité de mise en commun des contributions au sein d'un même groupe audiovisuel, possibilité de report d'une partie de l'obligation en cas de baisse significative du chiffre d'affaires, possibilité de prendre en compte des dépenses de l'exercice précédent, possibilité d'affecter à certaines dépenses un coefficient multiplicateur, possibilité d'augmenter le plafond des œuvres européennes qui ne sont pas d'expression originale française).

Enfin, l'article 15 du nouveau décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre **instiue un droit à recettes pour les diffuseurs selon leur niveau**

d'investissement, tout en conservant une définition stricte des œuvres indépendantes sur lesquelles les chaînes ne peuvent posséder de parts de production¹.

II. LES SUBTILITÉS DU DROIT EXISTANT

A. LES TEXTES APPLICABLES : UN EMPILEMENT COMPLEXE

La réglementation relative à la production audiovisuelle relève de plusieurs niveaux juridiques : la loi, les décrets en Conseil d'État, les conventions du CSA (les cahiers des charges pour les chaînes publiques) et les accords interprofessionnels.

Pour simplifier, trois articles de la loi n° 86-1067 de la loi du 30 septembre 1986 sont relatifs aux liens entre les éditeurs et les producteurs. Si la loi du 30 septembre 1986 renvoie largement aux décrets en matière de contribution des chaînes à la production audiovisuelle, elle fixe cependant des règles précises de délégation.

L'article 27 de la loi précitée du 30 septembre 1986 prévoit ainsi pour les chaînes hertziennes que des décrets en Conseil d'État fixent les principes généraux définissant les obligations concernant (...) :

- « *la diffusion, en particulier aux heures de grande écoute, de proportions au moins égales à 60 % d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes et de proportions au moins égales à 40 % d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française* » (**ce qu'on appelle les quotas de diffusion**). Cet article prévoit que, toutefois, le CSA pourra substituer aux heures de grande écoute des heures d'écoute significatives qu'il fixera annuellement, pour chaque service, en fonction notamment des caractéristiques de son audience et de sa programmation ainsi que de l'importance et de la nature de sa contribution à la production ;

- « *la contribution des éditeurs de services au développement de la production, en tout ou partie indépendante à leur égard, d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles* » (ce qu'on appelle **les quotas d'investissement**).

La loi précise, à cet égard, qu'en matière audiovisuelle, cette contribution porte, entièrement ou de manière significative, sur la

¹ « Une part des dépenses (...) est consacrée au développement de la production indépendante, selon les deux critères suivants :

1° L'éditeur de services ne détient pas, directement ou indirectement, de parts de producteur et ne prend pas personnellement ou ne partage pas solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et n'en garantit pas la bonne fin. Lorsqu'il a financé une part substantielle du coût total de l'œuvre, il **peut détenir un droit sur les recettes d'exploitation dans des conditions précisées par les cahiers des charges et conventions** ».

production « *d'œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, y compris de ceux qui sont insérés au sein d'une émission autre qu'un journal télévisé ou une émission de divertissement, de vidéo-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants* » (que l'on appelle « **œuvres patrimoniales** ») ;

- et l'acquisition des droits de diffusion, selon les différents modes d'exploitation, et la limitation de la durée de ces droits lorsqu'ils sont exclusifs.

L'article 33 fixe des obligations similaires mais légèrement adaptées pour les chaînes non hertziennes (diffusées uniquement sur le câble, le satellite ou l'ADSL).

Les articles 27 et 33 prévoient que les décrets fixent un montant minimal d'investissement dans la production indépendante mais c'est **l'article 71-1 qui fixe la définition de l'œuvre audiovisuelle indépendante**. Une double condition est applicable :

- d'une part, une œuvre audiovisuelle n'est considérée comme indépendante que si elle est produite par une société de production **dans le capital de laquelle la chaîne de télévision qui diffuse ladite œuvre détient une part limitée**. Cette limite est définie par décret ;

- d'autre part, « *l'éditeur de services ne peut détenir, directement ou indirectement, de parts de coproducteur* ». Cette phrase un peu abrupte signifie que **les œuvres dans lesquelles les chaînes disposent de parts de producteur ne sont pas intégrées dans le quota d'œuvres indépendantes** qu'elles doivent respecter, **même si elles sont produites par des producteurs indépendants**.

Enfin, signalons que le CSA dispose de pouvoirs relatifs aux relations entre les diffuseurs et les producteurs, puisqu'aux termes de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986, la convention passée entre les chaînes hertziennes et le CSA **porte notamment sur les dispositions propres à assurer l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs**.

Les **décrets d'application** de ces dispositions sont les décrets n° 2010-416 du 27 avril 2010 relatif la contribution des éditeurs de services non hertziens et n° 2010-747 du 2 juillet 2010 qui s'applique à l'ensemble des services de télévisions diffusés par voie hertzienne terrestre. Ils fixent :

- un critère de déclenchement de l'obligation de contribution ;
- la nature de l'assiette de la contribution ;
- les taux de contribution applicables ;
- la liste des dépenses éligibles ;
- la part devant être consacrée à la production indépendante ;
- et les droits sur les recettes d'exploitation.

Ensuite, les **conventions et cahiers des charges déterminent**, quant à eux, des sous-quotas, la mutualisation de la contribution des services au sein d'un même groupe ou encore les possibilités de reporter des obligations sur d'autres exercices.

Enfin, les accords ont fixé un certain nombre de règles reprises par les décrets, lesquels renvoient vers les premiers pour certaines modalités d'application.

Cette superposition des textes rend parfois difficile l'application, voire la connaissance, des règles. Le présent rapport s'appuiera cependant principalement sur les dispositions législatives et décrétales ci-après précisées, avec de rares commentaires sur le contenu des accords.

B. LES TROIS PILIERS DE LA RÉGLEMENTATION

Votre rapporteur remarque d'emblée que **les quotas de diffusion, de production ou d'indépendance ne concernent que les « œuvres audiovisuelles**, dont il n'existe pas de définition législative. Leur définition réglementaire « en creux » est fixée par l'article 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 modifié selon lequel « *constituent des œuvres audiovisuelles les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée ; journaux et émissions d'information ; variétés ; jeux ; émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; téléachat ; autopromotion ; services de télétexte* »¹;

Dans le jargon audiovisuel, la distinction est souvent opérée entre les « programmes de stock » (globalement la fiction, les documentaires et l'animation) ou la « création audiovisuelle », et les « programmes de flux » : elle recoupe globalement la distinction entre ce qui relève de l'œuvre audiovisuelle et des autres genres télévisuels (information, sport, jeux télévisés, magazines, *talk-shows*).

Si les quotas ne s'appliquent qu'aux œuvres, c'est parce que l'exception culturelle s'attache à protéger les productions « à caractère culturel » que sont les fictions, les documentaires ou les programmes d'animation.

1. Les quotas de contribution à la production

L'obligation de contribution au développement de la production audiovisuelle est applicable aux chaînes qui consacrent plus de 20 % du

¹ Cette précision est importante dans la mesure où la notion d'œuvres audiovisuelles est différente dans le code de la propriété intellectuelle, dont le 6° de l'article L. 112-2 indique que sont dénommées œuvres audiovisuelles « les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non ».

temps annuel de diffusion à la diffusion d'œuvres audiovisuelles et à toutes celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 350 millions d'euros.

Elle est assise sur le chiffre d'affaires net de l'exercice précédent pour les chaînes gratuites, auquel on applique des déductions réglementaires (frais de régie...).

En simplifiant, deux types de régimes sont prévus s'agissant du montant de l'investissement¹ :

- en principe, **15 % minimum du chiffre d'affaires de l'exercice précédent doivent être investis dans la production d'œuvres audiovisuelles**, avec un sous-quota en faveur des œuvres patrimoniales représentant 10,5 % de ce CA (régime de M6) ;

- un régime alternatif peut être choisi, **ciblé sur la production d'œuvres patrimoniales, avec un taux de 12,5 % du chiffre d'affaires de l'exercice précédent** (cas de TF1).

Alors que ces obligations étaient en baisse pour les opérateurs privés, s'agissant de France Télévisions, le cahier des charges (décret n° 2009-796 du 23 juin 2009) a fixé **un niveau d'obligation très élevé : 20 % du chiffre d'affaires de l'année n-1.**

Le contrat d'objectifs et de moyens, signé entre l'État et France Télévisions fixe en outre un plancher d'investissement en valeur absolue de 420 millions d'euros par an à partir de 2012 (il était de 365 millions d'euros en 2008).

Votre rapporteur note à cet égard que **le service public a donc clairement joué un rôle d'amortisseur, voire de variable d'ajustement pour la production audiovisuelle, de la baisse des engagements du secteur privé.** La question doit se poser de savoir si c'est effectivement le rôle du service public.

Les chaînes non hertziennes sont soumises à un régime un peu moins contraignant avec globalement un taux minimal de contribution de 15 % des ressources totales annuelles nettes de l'exercice précédent et 8,5 % à des œuvres patrimoniales².

En 2011, le montant total retenu au titre de la contribution au développement de la production audiovisuelle de l'ensemble des chaînes s'est élevé à 842,4 millions d'euros, qui correspondent principalement à l'acquisition de droits de diffusion (pré-achats, pour 835,9 millions d'euros).

¹ Article 9 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 applicable aux services de télévisions diffusés par voie hertzienne terrestre.

² Décret n° 2010-416 du 27 avril 2010.

2. Les quotas de diffusion

L'article 13 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 prévoit une obligation de diffusion des œuvres audiovisuelles.

Les éditeurs de services dont le chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent est égal ou supérieur à 350 millions d'euros doivent ainsi **diffuser annuellement, en première partie de soirée, un minimum de 120 heures d'œuvres européennes ou d'expression originale française**, avec un maximum de 25 % de rediffusions.

Il est à noter que l'effet automatique de la disposition relative aux rediffusions est d'imposer aux diffuseurs de consacrer une partie importante de leurs investissements en production inédite, ce que les décrets ne prévoient pas explicitement aujourd'hui¹.

3. Les quotas de production indépendante

L'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit que la **production dans laquelle les diffuseurs sont obligés d'investir est « en tout ou partie indépendante à leur égard »**.

Cet article ne précise ainsi ni ce qu'est l'indépendance de la production, sinon qu'elle se conçoit à l'égard des diffuseurs, ni la hauteur de l'obligation d'indépendance.

La définition de l'indépendance est en fait fixée par l'article 71-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, issu de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009.

a) La définition plutôt complexe de la production indépendante

Le premier alinéa de l'article 71-1 précité prévoit que les décrets relatifs aux obligations en matière de production précisent les conditions dans lesquelles une œuvre audiovisuelle peut être prise en compte au titre de la contribution d'une chaîne à la **production indépendante en fonction de la part détenue, directement ou indirectement, par l'éditeur de services ou par le ou les actionnaires le contrôlant au sens du 2° de l'article 41-3**, au capital de l'entreprise qui produit l'œuvre.

Les 2° des articles 15 des décrets précité n° 2010-416 du 27 avril 2010 et n° 2010-747 du 2 juillet 2010 fixent la hauteur de cette part à 15 % : ainsi l'éditeur de services, ou la ou les personnes le contrôlant au sens du 2° de l'article 41-3 de la loi du 30 septembre 1986 ne doivent pas détenir,

¹ Les décrets production ne prévoient pas d'obligations d'investissement minimal en faveur de la production inédite mais le décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010, applicable aux chaînes hertziennes, permet l'inscription d'engagements en production inédite dans la convention de l'éditeur (cas de TF1 et M6).

« directement ou indirectement, plus de 15 % du capital social ou des droits de vote de l'entreprise de production ».

Le fait qu'une œuvre soit produite par un producteur indépendant ne suffit pas cependant à lui conférer la qualité d'œuvre indépendante entrant dans le « quota d'indépendance » de l'éditeur. Dans la législation française, **l'œuvre doit ainsi avoir des caractéristiques intrinsèques permettant de la qualifier d'indépendante.**

b) La définition très complexe de l'œuvre indépendante

Le second alinéa de l'article 71-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, issu de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009, prévoit, quant à lui, que *« l'éditeur de services ne peut détenir, directement ou indirectement, de parts de producteur ».*

Cette phrase, bien qu'elle constitue une mention isolée au sein de l'article 71-1, ne veut pas dire que la détention de parts de producteurs par un éditeur soit prohibée de manière absolue. Elle signifie que lorsqu'un éditeur détient des « parts de producteurs » sur une œuvre, celle-ci ne peut alors plus être qualifiée d'indépendante.

Les articles 15 des décrets précité n° 2010-416 du 27 avril 2010 et n° 2010-747 du 2 juillet 2010 prévoient ainsi que la part des dépenses en matière de production est consacrée au développement de la production indépendante si :

- le critère de la propriété capitalistique de l'éditeur déjà mentionné (voir *supra*) est respecté ;

- l'éditeur de services ne détient pas directement ou indirectement, de parts de producteur (il ne peut pas être coproducteur) et ne prend pas personnellement ou ne partage pas solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et n'en garantit pas la bonne fin (il n'est donc ainsi ni producteur délégué, ni producteur exécutif, restant un simple financeur de l'œuvre).

Ainsi, une œuvre produite par un producteur indépendant mais sur laquelle une chaîne détient des parts de production entre dans le quota d'œuvres dépendantes.

Concrètement, que signifie l'absence de parts de producteur, appelées communément les parts de coproduction (ou « parts copro ») ? Cela signifie que **l'éditeur n'est pas copropriétaire de l'œuvre** et que sa revente éventuelle à un diffuseur tiers (français ou étranger) ou les droits dérivés (DVD, VàD...) ne peut lui rapporter de bénéfices. **Quand il finance l'œuvre, même si c'est dans son intégralité, il n'achète donc qu'un droit de diffusion temporaire du programme produit.**

En termes triviaux et simplistes, votre rapporteur pourrait dire que, dans le cadre de son quota de production indépendante, la chaîne de

télévision participe au financement des œuvres, mais n'en est que le simple « locataire » pour une durée déterminée (3 ou 4 ans) et un nombre limitée de diffusions, à l'issue desquelles elle doit la rendre à son propriétaire, qui est le producteur, lequel peut ensuite la vendre comme il le souhaite.

Cette double condition réglementaire (propriété de la société de production et existence de parts de production) était supposée constituer une simplification par rapport au régime précédent.

Toutefois, les décrets renvoient aussi, pour leur propre application, aux accords conclus entre diffuseurs et producteurs, repris dans les conventions et cahiers des charges. Or, **les accords professionnels ont également intégré le respect de l'étendue des droits cédés dans la condition de prise en compte d'une œuvre au titre de la production indépendante**, venant par-là modifier sa définition réglementaire !

Comme le note le CSA¹, « *cette condition supplémentaire, issue des accords interprofessionnels, sur la durée des droits relativise en partie l'allègement des critères de l'indépendance* ». Force est de la constater.

c) Le taux de la production indépendante

Le taux de la production indépendante est, quant à lui, fixé par l'article 15 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 pour les chaînes hertziennes. Il n'est pas unique, mais varie subtilement entre 60 % et 85 % en fonction de la nature des œuvres (œuvres audiovisuelles ou patrimoniales), du type de service de télévision (terrestre/câble-satellite, cinéma/non cinéma) et de la hauteur de son chiffre d'affaires.

S'agissant de France Télévisions, l'accord conclu en octobre 2008, intégré dans son cahier des charges (décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions, pris par application de l'article 48 de la loi du 30 septembre 1986), va au-delà de ces obligations en prévoyant que le groupe **consacre 95 % de son obligation à la production indépendante et ne peut pas détenir de parts de coproduction sur les 5 % restant de production dépendante** (IV de l'article 9 du décret et annexe sur l'étendue des droits cédés).

En 2011, un **montant de 717,9 millions d'euros, soit 86 % de la contribution globale des éditeurs, a été pris en compte au titre des investissements en faveur de la production indépendante**.

Comme l'indique le CSA, au-delà de ces 717,9 millions d'euros, « *un montant de 28,4 millions d'euros a été déclaré pour des œuvres répondant aux deux critères réglementaires de la production indépendante mais dont les durées de droits excédaient les limitations fixées dans les accords et qui, à ce titre, n'ont pas été prises en compte au titre des obligations de production indépendante* ».

¹ CSA, *Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle*, janvier 2013.

Contribution au développement de la production d'œuvres audiovisuelles
Tableau synthétique

	Chaînes en clair
Contributions globale et patrimoniale	<p align="center">Trois régimes :</p> <p>Au moins 15 % du CA (obligation globale) dont au moins 10,5 % du CA pour des œuvres patrimoniales Au moins 12,5 % du CA uniquement pour des œuvres patrimoniales Chaînes musicales : au moins 8 % du CA (obligation globale) dont au moins 7,5 % du CA pour des œuvres patrimoniales</p> <p>Une option en prenant en compte les accords pour les éditeurs dont CA < 200M € : possibilité de diminuer le taux de l'obligation globale avec maintien du sous-quota patrimonial : diminution compensée par des dépenses pour des émissions de plateau (décomptées pour la moitié de leur montant)</p> <p>Modulation de ces taux en fonction des niveaux de CA</p> <p>éventuelles montées en charge</p>
Production indépendante	<p><u>Éditeurs dont CA > 350M €</u> : obligation uniquement sur les œuvres patrimoniales Au moins 9 % du CA si contribution en partie patrimoniale Au moins 9,25 % du CA si contribution entièrement patrimoniale FTV : 95 % de la contribution auprès de producteurs indépendants</p> <p><u>Éditeurs dont CA < 350M €</u> : Au moins 70 % de l'obligation globale Au moins 75 % de l'obligation patrimoniale</p> <p>Modulation de ces taux en fonction des niveaux de CA</p>

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel (tableau modifié)

DEUXIÈME PARTIE : LA SITUATION DU SECTEUR AUDIOVISUEL AU PRISME DE LA RÉGLEMENTATION

I. UN MARCHÉ DE LA PRODUCTION ATOMISÉ ET SOUS-OPTIMAL

A. UN TISSU DE PRODUCTION PEU SOLIDE

Aux États-Unis, comme le note le CSA, « *les six principaux studios de production de séries, filiales des majors du cinéma, concentrent près de 90 % du marché* ». Des mini-majors, de nouveaux studios et environ 500 petites sociétés de production se partagent le marché.

En France, les éléments publiés par l'Observatoire de la production audiovisuelle et cinématographique en Ile-de-France en avril 2013 montrent que le **nombre de sociétés de production audiovisuelle en activité a doublé entre 2001 et 2012, en passant de 1 066 à 2 272 sociétés** (référence NAF 5911A de l'Insee). Dire que le paysage est très morcelé est donc un doux euphémisme.

Le seul groupe France Télévisions a travaillé en 2012 par exemple avec pas moins de 722 contractants « producteurs », dont 112 pour la fiction et 343 pour le documentaire.

Plus de 45 % des sociétés de production audiovisuelle n'ont déclaré qu'un seul permanent en 2011 (*sic*) et seulement 10 % d'entre elles comptent plus de 10 salariés. L'une des caractéristiques du secteur est aussi le nombre d'intermittents qui y travaillent, 70 536 personnes en 2011, contre 7 665 permanents.

De côté des sociétés importantes, si l'annuaire 2010 de l'Observatoire européen de l'audiovisuel plaçait trois groupes français dans la liste des dix plus grands groupes de productions européens, **l'annuaire 2011 n'en place qu'un seul, et il est dépendant d'un groupe audiovisuel** (TF1 production, Alma, Quai sud).

**Palmarès des dix premiers groupes de production en Europe
(classement par produit d'exploitation)**

Rang	Groupe	Pays	Propriété	Produit 2009	
1	RTL Group/ Fremantle (UFA Film, Grundy)	Allemagne	RTL Group	1 183	1 272
2	Edam Acquisition holding cooperative (Endemol)	Pays-Bas		1 189	1 246
3	Imagina Media Audiovisuel SL	Espagne			
4	Shine Ltd (Princess, Dragonfly, Metronome)	Royaume-Uni	News Corp	290	472
5	All3Media Group	Royaume-Uni		419	452
6	Highlight Communications AG	Suisse		436	440
7	Zodiak Media Group (Magnolia, Marathon)	Italie	De Agostini	370	430
8	ITV Studios Ltd	Royaume-Uni	ITV Plc	411	405
9	Eyeworks holding BV	Pays-Bas		202	217
10	Groupe TF1 (TF1 production, Alma, Quai sud)	France	Groupe Bouygues	172	148

Source : Annuaire 2011 de l'observatoire européen de l'audiovisuel

Le constat de l'éparpillement du tissu productif, et de l'échec de l'un des axes importants des décrets Tasca, ne fait pas l'objet de contestations. Plusieurs acteurs auditionnés, producteurs, éditeurs, auteurs ont ainsi parlé de « *production audiovisuelle excessivement atomisée* ».

Il peut être en partie nuancé.

Ainsi, dans son rapport publié le 21 février 2008 sur les relations entre les producteurs et les éditeurs de services de télévision, le CSA notait que « *le secteur de la production indépendante, que le législateur avait voulu solide et diversifié, demeure inégalement performant et marqué par de profonds contrastes. Le secteur de la production d'animation, dominé par un nombre restreint d'entreprises bien capitalisées, a su se hisser au troisième rang mondial, affiche de bons résultats à l'exportation et est créateur d'emplois, le secteur du documentaire se caractérise, pour sa part, par sa grande atomisation* ».

B. DES FACTEURS RÉGLEMENTAIRES PRÉPONDÉRANTS

Lorsque les acteurs du secteur de l'audiovisuel sont interrogés sur les causes de l'excessive atomisation de la production française, ils fournissent très peu d'éléments. Néanmoins, deux séries d'explications peuvent être avancées.

La première est liée aux **choix effectués par France Télévisions**. La politique commerciale du groupe public, leader en termes d'investissement dans la production française (plus de 50 % de la contribution totale dans les œuvres en France), a un effet structurant sur le marché¹. Or l'option longtemps choisie par France Télévisions a été celle **de diversifier très fortement les sociétés approvisionnant son antenne**.

Pour quelles raisons ?

Certains mauvais esprits, qui se sont néanmoins relayés devant le groupe de travail, ont évoqué des **raisons sociologiques de connivence** entre les personnels de nombreuses sociétés de production et les responsables des unités de production des chaînes du groupe, entre lesquelles les allers retours ne seraient pas rares². Cette « consanguinité » pousserait à la multiplication des partenaires commerciaux.

France Télévisions **ne disposant par ailleurs que d'un droit de diffusion sur les programmes achetés a donc logiquement comme stratégie première de l'acquérir au plus faible coût**. Une volonté de diversifier les fournisseurs, et surtout de ne dépendre d'aucun d'entre eux, peut dès lors être parfaitement comprise. Les effets de cette politique seraient renforcés par la tradition de diffusion d'unitaires, longtemps la marque de l'audiovisuel public, notamment pendant la période où M. Patrick de Carolis présidait le groupe, qui favorise la multiplication des partenaires.

Cette stratégie commerciale aurait ainsi une **double origine, culturelle, mais aussi réglementaire**.

La **seconde série de raisons est d'ordre institutionnel**. La politique menée par le législateur et les autorités, visant à promouvoir la production indépendante, qui est pleinement légitime, aurait été au-delà des souhaits initiaux, avec un marché « atomisé » plutôt que « diversifié ».

Votre rapporteur note que **l'existence d'un marché composé de multitude de petits acteurs est sans aucun doute liée à la réglementation**. Comme le montre l'ensemble des économistes de la culture, les industries culturelles (livre, musique) sont des « industries de prototype » dans lesquelles le risque est extrêmement grand et les succès peu nombreux³. Le financement des échecs se fait ainsi sur la réussite de quelques œuvres. Face à cette réalité, tous les marchés se sont organisés autour de quelques acteurs (les *majors*) produisant les œuvres les plus « vendables » et les plus vendues et des indépendants, qui font l'innovation. Le fait que le marché audiovisuel

¹ Les dépenses de France Télévisions dans les œuvres audiovisuelles se sont élevées à 406 millions d'euros en 2011 (œuvres patrimoniales), soit près de la moitié des investissements totaux réalisés. À titre de comparaison, les investissements de TF1 ont représenté 197 millions d'euros, ceux de M6, 107,2 millions d'euros (75 millions dans les œuvres patrimoniales) et ceux du groupe Canal+, 72,6 millions d'euros.

² Voir, à cet égard, <http://www.capital.fr/enquetes/hommes-et-affaires/ancien-de-france-televisions-ca-rapporte-793512>.

³ L'économie de la culture, Mme Françoise Benhamou, La Découverte, 2011.

français ne soit pas organisé ainsi laisse à penser que la réglementation en est responsable.

C'est au demeurant pleinement son objectif ! Le souhait de la France, mais aussi de l'Union européenne, de fixer un quota minimal de production indépendante est lié à la crainte que dans ce marché spécifique qu'est la création audiovisuelle (le client du producteur n'est pas le consommateur final mais une chaîne de télévision) fasse disparaître l'ensemble des petits acteurs, et finalement la capacité d'innovation.

Le point est aujourd'hui de savoir si la réglementation n'a pas été « victime de son succès », en laissant subsister les acteurs de faible taille mais sans faire émerger ceux qui ont la puissance de faire vivre le secteur grâce aux « grosses productions ».

Le récent rapport de la Cour des comptes commandé par le Sénat sur le Centre national de cinématographie et de l'image animée¹ (CNC) est à cet égard éclairant.

Lorsque la Cour considère que les objectifs généraux ne sont pas atteints dans le domaine de l'audiovisuel, elle rappelle que *« d'après le document de performance transmis au Parlement, les aides au secteur audiovisuel visent deux objectifs principaux :*

- consolider l'industrie des programmes audiovisuels, c'est-à-dire lutter contre l'atomisation du secteur en évitant une trop forte dispersion des aides et en favorisant l'exportation de programmes ;

- enrichir l'offre de programmes et soutenir l'innovation audiovisuelle ».

Or, *« si l'on excepte l'objectif de concentration des aides au profit des producteurs indépendants, les résultats demeurent globalement très en deçà des prévisions. En particulier, la concentration des aides aux dix principales sociétés, loin de se renforcer, accuse un recul significatif : elles absorbaient près de 20 % du soutien automatique en 2007, contre 16,4 % en 2011 ».*

Le CNC, comme le souligne la Cour, poursuit ainsi des objectifs contradictoires et peine à trouver un équilibre *« entre l'émergence et l'accompagnement de quelques acteurs significatifs de la production [...] et la préservation indispensable de la diversité et de l'indépendance du tissu créatif. »*

Auditionné par votre groupe de travail, le CNC a au demeurant reconnu que *« l'une des conséquences du soutien à la diversité est un certain natalisme, qui n'aide pas à structurer le secteur autour de grands champions ».*

Enfin, dernier élément réglementaire important : **l'absence de partage des droits entre les producteurs et les diffuseurs.** Votre rapporteur

¹ La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), Exercices 2007 à 2011, *Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, août 2012.*

considère que cette interdiction a un effet sur le **manque d'ambition des diffuseurs dans le domaine de la fiction, en termes d'investissement global et sur chaque œuvre financée** (voir *infra*), et par ricochet, sur la capacité du marché à faire naître suffisamment des groupes importants.

Il faut avouer que cette analyse est partagée par la plupart des commentateurs, mais souvent officieusement. En creux, le CSA reconnaît ainsi que « *le législateur pourrait également chercher à favoriser le développement de plusieurs groupes nationaux de taille critique sur le marché de la production. À cet égard, le Conseil indique que, depuis 2001, la rétrocession des droits aux producteurs (en limitant la détention de parts de coproduction) n'a pas permis d'apprécier des effets structurants sur l'organisation et les performances de la filière de la production* »¹.

Mme Francine Mariani-Ducray a avancé un peu plus loin sur cette piste lors de son audition par le groupe de travail en indiquant que « *la réglementation n'est peut-être pas la cause de l'éparpillement du tissu productif français mais il existe un lien indirect* ».

La recherche des « facteurs directs » serait cependant utile, car l'atomisation du secteur de la production a des effets culturels.

C. DES CONSÉQUENCES CULTURELLES ET ÉCONOMIQUES

« *Comment acquérir une expérience durable avec une activité épisodique ? Comment accéder au marché international avec une offre ponctuelle ?* »². L'étude relative à l'observation de la production audiovisuelle et cinématographique en 2013 donne en creux les réponses aux questions qu'il pose : ce n'est pas possible.

Le trop fort éparpillement des producteurs entraîne une **sous-administration de la profession, voire son sous-financement**.

Selon Mme Anne Duruptuy, auditionnée par votre groupe de travail, « *les producteurs sont de plus en plus diversifiés et spécialisés et ont de moins en moins les moyens de développer des projets, voire de rendre des comptes* ». Certains producteurs ne peuvent ainsi pas même produire de factures aux diffuseurs.

Par ailleurs, et probablement du fait de cette atomisation, les **producteurs ne participent que très faiblement au risque industriel lié à la production de programmes**. Comme le souligne là encore la note du CSA précitée du 21 février 2008, « *l'apport propre des producteurs français au financement des œuvres, tel qu'il apparaît dans les devis, reste limité, à hauteur de*

¹ Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle, 14 janvier 2013.

² Observatoire de la production audiovisuelle et cinématographique en Ile-de-France, étude réalisée par MM. Livier-René Veillon (directeur de la commission du film d'Ile-de-France) et Philippe Degardin (directeur des études d'Audiens).

14 % du coût de production des œuvres relevant des trois genres patrimoniaux de la fiction, du documentaire et de l'animation. L'apport des éditeurs de services, quant à lui, s'élève à 58 %, hors la part de contribution au Cosip. En agrégeant l'apport du Cosip, quasi intégralement financé par les éditeurs des services, la contribution de ceux-ci s'élève à 72 % du financement de la production ».

Ce constat n'est pas en soit problématique mais laisse penser que **certains producteurs peuvent être dans un état de dépendance économique vis-à-vis des éditeurs**, ce qui limiterait l'intérêt de leur indépendance, notamment capitalistique.

Plus inquiétant, ces analyses tendraient à montrer que la production française est **incapable de répondre à des demandes**, à supposer qu'elles existent, **de séries avec de nombreux épisodes diffusés tous les ans**, qui sont pourtant aujourd'hui au cœur de la production audiovisuelle mondiale¹.

Cet état de fait **s'accompagnerait de l'arrivée de groupes audiovisuels européens solides qui ont récemment installé des filiales de production en France** : création de BBC Worldwide France production (novembre 2008), Shine TV France du groupe dirigé par M. Murdoch (juillet 2009) ou encore ITV Studios France (mars 2010). D'autres étendent aussi leurs activités à la fiction comme Endemol. Comme le note le CSA, « *si ces dernières participent indéniablement au dynamisme du tissu industriel national, elles sont constituées en premier lieu pour adapter des formats dont les recettes reviennent à ces groupes* »².

Votre rapporteur considère à cet égard, comme le CSA, que la diversité de plus en plus importante des genres produits par des groupes présents dans les programmes de flux (Endemol, Fremantlemedia) « *pourrait faire craindre un effet de ciseaux pour les producteurs nationaux* », et les placer dans une difficulté économique réelle.

À la fin de son analyse sur le secteur de la production, le CSA appelle de ses vœux une « *réflexion en profondeur sur l'impact du cadre légal français sur la compétitivité de l'ensemble des parties prenantes de l'industrie nationale de programmes, afin d'éviter notamment qu'un décalage existe entre les besoins du secteur et la mise en œuvre des réglementations* »³.

C'est toute l'ambition du présent rapport.

¹ D'autres facteurs, notamment culturels expliquent aussi l'incapacité française à produire des épisodes de séries en nombre (à l'exception très notable de Plus belle la vie).

² Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle, CSA, janvier 2013.

³ Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle, 14 janvier 2013.

II. DES DIFFUSEURS MOINS PUISSANTS QU'AUPARAVANT

Votre rapporteur ne souhaite pas s'étendre significativement sur cet élément bien connu du secteur que sont les difficultés des chaînes hertziennes historiques gratuites, qui sont les principales contributrices de la production audiovisuelle française.

L'effet croisé de la multiplication du nombre des chaînes de la TNT (de 6 à 25 en moins de 10 ans) et de **la stagnation de long terme du marché publicitaire de la télévision gratuite** (3,3 milliards d'euros en 2005 comme en 2012) entraîne à la fois :

- un transfert d'audience et **de chiffre d'affaires** vers les nouvelles chaînes, en partie compensé pour les grands groupes par des stratégies d'acquisition ;

- une fragmentation de l'audience qui pousse à la baisse la rentabilité de la minute de publicité.

France Télévisions, comme TF1, pâtissent de cette évolution.

Selon les chiffres fournis à votre rapporteur, le chiffre d'affaires publicitaire de la chaîne TF1 a baissé de 18,3 % entre 2007 et 2012, soit une diminution de 315 millions d'euros. Dans le contexte de crise économique, les investissements des annonceurs continuent à décroître et « *la prévision de baisse de recettes des chaînes serait de - 7 % à - 10 % en 2013* ».

Le premier trimestre 2013 s'est déjà révélé être très difficile pour les chaînes privées historiques. L'analyse est là encore bien connue mais l'explosion de la publicité sur Internet à un effet d'éviction de la publicité audiovisuelle et entraîne une difficulté grandissante pour les groupes audiovisuels de se financer selon des modalités et pour des montants équivalents.

Votre rapporteur rappelle une évidence : l'effet mécanique de la baisse des revenus publicitaires des chaînes est la **diminution du financement de la production individuelle, indexé sur le chiffre d'affaires des éditeurs**.

Ce sujet n'est donc pas celui des chaînes mais bien celui de l'ensemble de la création française.

S'agissant des effets de la réglementation, force est là encore de reconnaître que l'incapacité pour les chaînes d'intégrer verticalement la production (ou de manière limitée), ou plus simplement de disposer de retours financiers sur les investissements réalisés dans les programmes, **les rend particulièrement sensibles aux évolutions du marché publicitaire**¹.

¹ C'est particulièrement sensible pour un groupe comme TF1 dont la stratégie de diversification est moins nette que celle de M6.

À cet égard, on peut comparer leur situation à celles d'entreprises britanniques comme ITV ou la BBC, qui tirent un quart de leur chiffre d'affaires de la revente de leurs programmes, ce qui joue un rôle contra-cyclique en temps de reflux publicitaire.

III. LES DIFFICULTÉS DE LA FICTION FRANÇAISE

A. LE PARADOXE DE LA FICTION FRANÇAISE

En dépit d'une réglementation très protectrice, la fiction française n'est pas très performante. En termes de volume, la France produit moins que ses voisins : **deux fois moins que les Anglais et trois fois moins que les Allemands.**

Ce constat est particulièrement frappant pour la fiction de première partie de soirée :

- en termes de diffusion, la fiction étrangère représente 60 % des fictions diffusées en première partie de soirée en France ;

- alors que les 10 meilleures audiences de fiction correspondent à des fictions nationales en Angleterre, en Allemagne, en Espagne et en Italie, **7 des 10 meilleures audiences de fiction en France sont américaines¹.**

L'effet de ces audiences en berne est **que la fiction ne serait pas rentable**. TF1 a ainsi indiqué au groupe de travail qu'en 2009, son coût de grille était de 171 millions d'euros pour la fiction française, avec des recettes publicitaires liées à ces programmes autour de 89 millions d'euros, soit une **perte nette de 82 millions d'euros**. Les raisons en seraient la baisse de l'audience, la hausse des coûts de la fiction, son public âgé et la concurrence des séries américaines des autres chaînes. En trois diffusions, l'équilibre n'est pas non plus atteint.

Votre rapporteur considère que cette situation est malsaine et que les obligations de production ont vocation à produire des effets vertueux pour les chaînes de télévision.

Non seulement la fiction de première partie de soirée est peu vue en France, mais elle s'exporte aussi très mal.

Alors que les recettes d'exportation du secteur audiovisuel américain ont été multipliées par deux depuis les années 1990, les ventes de la production française sont assez faibles, à hauteur de 110,6 millions d'euros au total et 20 millions d'euros dans la fiction (contre 22,9 millions d'euros en 2002).

¹ La fiction sur les chaînes nationales gratuites, chiffres-clés 2005-2010, *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, 2011

C'est un peu moins inquiétant dans le documentaire et dans l'animation, mais selon TVFI, **les ventes internationales de programmes audiovisuels français auraient presque triplé de 1991 à 2001, puis baissé de près de 25 % entre 2001 et 2011.**

Comme le note le CSA, « *si l'animation et le documentaire continuent en 2011 de tirer les performances des ventes à l'exportation, les ventes de l'animation ont diminué de 37 % depuis 2001 et les ventes de fiction sont en recul depuis 2000* »¹.

En dépit de l'absence de chiffres fiables, chacun s'accorde à reconnaître que **la balance commerciale de la production française est très négative** (la valeur des acquisitions de séries américaines par TF1 sont déjà bien supérieures à celle des programmes français exportés).

Votre rapporteur considère que la faiblesse de la fiction française est doublement dommageable :

- d'une part, **elle ne correspond pas à l'idée qu'il se fait de l'exception culturelle**, qui a précisément pour objectif de permettre aux cultures nationales d'exprimer leur originalité et leurs singularités, même dans des marchés domestiques où il est moins aisé de rentabiliser la production ;

- d'autre part, **cet échec relatif à des effets économiques négatifs en termes d'emplois créés sur le territoire français.**

B. LES CAUSES CULTURELLES

Tout a été dit ou presque sur les éléments expliquant la « crise » de la fiction française, même si celle-ci peut être relativisée en « *access prime time* » et en journée.

Votre rapporteur ne s'étendra pas sur ces explications, notamment développées dans le rapport Chevalier, soulignant néanmoins qu'elles font l'objet d'un consensus assez large.

Pour rappel, sont principalement mis en avant :

- des **causes linguistiques**, évidemment. La fiction française pâtit d'un bassin linguistique moins large que les séries américaines pour se développer, est donc moins bien financée, de moindre qualité, et donc en difficulté face à ses concurrentes. Cette donnée expliquerait le succès de l'animation française (par nature multilingue) et les difficultés de la fiction. Ces éléments peuvent cependant être relativisés puisque les fictions nationales ont une bonne audience dans les pays européens et que des séries danoises ont réussi à connaître un vrai succès à l'international ;

¹ Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle, CSA, janvier 2013.

- des **facteurs historiques** : la fiction française est née de la tradition artistique du cinéma. C'est la raison pour laquelle elle a longtemps privilégié les fictions unitaires de 90 minutes, souvent avec un grand succès, lesquelles sont aujourd'hui « ringardisées » par les séries américaines de 26 ou 52 minutes, qui constituent le format international. Certains soulignent sur ce sujet que la seule fiction française qui s'est bien exportée est celle née avec la télévision, à savoir la mini-série ou le sketch (*Kaamelott, Caméra Café, Bref*).

- des **traditions juridiques** : l'incapacité à constituer des groupes d'écriture, soulignée dans le rapport Chevalier, serait notamment liée au droit d'auteur français, qui donne un droit moral sur l'œuvre et prévoit une rémunération proportionnelle à chacun. Elle nuirait donc à la capacité à produire des séries.

Tous ces éléments expliquent que **la production de fiction française est aujourd'hui sous-industrialisée**, ce que l'ensemble des personnes auditionnées ont reconnu. Selon M. Pascal Josèphe, cette sous-industrialisation serait même la marque du secteur depuis la fin de la société française de production.

Aux yeux de votre rapporteur, les facteurs culturels sont intéressants mais il est aussi particulièrement pertinent d'essayer de comprendre pourquoi le régime réglementaire mis en place n'a pas permis d'emporter les acteurs vers les nouveaux formats et les succès que la création française mérite d'obtenir.

C. LES EFFETS PERVERS DE LA RÉGLEMENTATION : UN DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE QUI NE PERMET PAS DE RÉCOMPENSER LE RISQUE

1. Des producteurs et des chaînes peu incités à innover

Sur l'incapacité des uns et des autres à innover, notamment dans la fiction, chacun se renvoie la balle régulièrement.

Selon les producteurs, et en forçant à peine le trait, les chaînes ont vécu sur une rente de situation grâce à leur fréquence hertzienne et à la faible concurrence et sont incapables d'avoir de l'audace dans leurs commandes, car elles seraient crispées sur les téléspectateurs qui leur restent. En dépit de leur manque de créativité et de leur incompétence en matière artistique, elles interviennent beaucoup trop largement dans la fabrication des programmes, ce qui nuit à leur cohérence et à leur qualité.

Selon les responsables des chaînes, et là encore il n'est pas utile de les encourager dans cette voie pour qu'ils s'expriment, la capacité d'innovation des producteurs serait inversement proportionnelle à la garantie d'investissement des chaînes et l'éparpillement du secteur les rendrait incapables de proposer, et encore moins de financer, des projets d'une quelconque ambition.

Votre rapporteur estime quant à lui qu'il serait inconséquent de penser que les uns et les autres sont responsables de la situation.

Le manque d'innovation de la télévision française ces dix dernières années est dû, selon lui, à des raisons systémiques, parmi lesquelles trouvent leur place des éléments réglementaires.

D'ailleurs, les auteurs français font régulièrement la preuve de leur talent, les télévisions ont régulièrement le courage de faire des choix industriels audacieux et les producteurs ont concocté des programmes merveilleux ces vingt dernières années.

Si ces succès ne sont pas davantage reproduits c'est parce que notre environnement économique et réglementaire ne les favorise pas.

2. Le cercle vicieux d'un partage inéquitable des recettes

Aujourd'hui en matière de production audiovisuelle, les chaînes financent en grande partie les œuvres audiovisuelles (autour de 30 % pour les œuvres d'animation, de 50 % pour les documentaires et de 80 % pour la fiction). Cet état de fait n'est pas spécifique à la France, mais peut aussi être constaté en Allemagne ou au Royaume-Uni, avec des investissements parfois même bien supérieurs (plus de 100 % pour la fiction par exemple).

La grande différence, c'est qu'en France, **les diffuseurs n'acquièrent en échange de cet investissement que des droits de diffusion**, essentiellement hertziens, sur une durée définie, sans protection à l'issue des droits (cette assertion étant à relativiser), sans capacité à les exploiter largement dans l'univers numérique, et avec un retour financier quasiment inexistant en cas de revente du programme en interne et à l'étranger.

Cette impossibilité de disposer d'autres droits que ceux de diffusion est liée à la définition réglementaire de la production indépendante, qui interdit aux chaînes la détention de parts de coproduction. Or, **cette disposition réglementaire ne correspond pas à la réalité de l'engagement des uns et des autres en termes de prise de risques sur l'œuvre.**

Ainsi les chaînes, qui préfinancent l'œuvre, prennent les principaux risques¹ :

- d'une part, le risque « *culturel* » en engageant leur crédibilité sur **l'œuvre produite**, tant en termes de satisfaction du public que d'audience ;

- d'autre part, le risque « *industriel* », l'échec d'audience lors de la diffusion entraînant des retombées publicitaires moindres lors des prochains programmes diffusés.

La conséquence de cette situation est que **les chaînes ne sont pas**

¹ Le producteur assure la garantie de bonne fin et prend donc le risque du débordement du budget et celui de la réputation.

rémunérées à la hauteur du risque qu'elles prennent.

C'est l'une des raisons pour lesquelles la fiction, dans son ensemble, n'est pas rentable pour les diffuseurs.

Elle est donc diffusée en raison des obligations d'investissement et est *de facto* financée par la diffusion de séries américaines ou de programmes de flux à succès.

Votre rapporteur estime que cette situation n'est pas satisfaisante.

Elle pousse les chaînes de télévision à **avoir un comportement malthusien** : minimiser les risques, diminuer les coûts et empêcher les programmes à succès de circuler vers d'autres chaînes. Ce n'est dès lors pas étonnant que la mission Chevalier déplore le trop faible investissement des chaînes dans le développement de la fiction.

Elle conduit aussi, comme il a été évoqué, à une **atomisation de la production**, qui vit sur une obligation d'investissement, et à **une incapacité des producteurs à prendre en charge un part importante du financement des programmes**. Sur ce sujet, Mme Catherine Tasca, auditionnée par votre groupe de travail, considère que « *le tissu productif dispose de ressources garanties grâce au montant des obligations, ce qui peut le détourner d'une logique vraiment industrielle qui doit aujourd'hui être également présente dans la production audiovisuelle* ».

Cette situation aboutit aussi naturellement, puisque les chaînes privées ne peuvent pas subir trop longtemps un tel déséquilibre sur leurs comptes, à **faire peser de très fortes contraintes sur le service public**. La situation difficile du groupe France Télévisions, sur lequel repose les obligations principales, que ce soit en matière de quota d'investissement ou d'impossibilité de coproduire, n'y est clairement pas étrangère.

L'ensemble de la profession est consciente de cet état de fait.

Le 21 février 2008, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, estimait par exemple qu'en dépit « *de leur important financement du secteur de la production d'œuvres audiovisuelles, l'étendue des droits détenus par les éditeurs de services a été fortement réduite en 2001. Au regard du bilan mitigé dressé par l'ensemble des intervenants de la filière, le Conseil estime souhaitable de modifier la réglementation afin de mieux associer les éditeurs de services aux recettes d'exploitation des œuvres indépendantes qu'ils financent. L'ampleur de la part de financement des œuvres assumée par les éditeurs de services justifie que ces derniers bénéficient d'une part des recettes d'exploitation* »¹.

La très grande majorité des interlocuteurs de votre rapporteur, dont le syndicat de la production indépendante, ont estimé que le souhait des chaînes de disposer de parts de coproduction pouvait être légitimement entendu.

¹ Les relations entre producteurs et éditeurs de services de télévision : le point de vue du Conseil, CSA, 21 février 2008.

C'est la raison pour laquelle les décrets « production » de 2010 ont introduit **un droit à recettes sur les pré-achats**. Il s'agissait ainsi de prévoir des **remontées de recettes secondaires, en faveur de l'éditeur, même en l'absence de détention de part de producteur, lorsque la chaîne a financé une part substantielle du coût total de l'œuvre**.

Selon les personnes auditionnées, il **serait trop tôt pour apprécier les remontées des recettes réalisées**, parce que les périodes d'exclusivité des contrats signés dans le cadre des nouveaux décrets sont très récemment arrivés à échéance. France Télévisions a indiqué avoir pour l'instant seulement perçu 16 000 euros à ce titre depuis 2009 et TF1, 36 000 euros !

Force est au demeurant de constater le scepticisme des différents acteurs :

- la fiction génère assez peu de recettes et comme le souligne le CSA, en animation, *« le seuil de l'apport de l'éditeur a été fixé tellement haut qu'en pratique, le retour de recettes serait quasi inexistant »*¹ ;

- le manque de transparence sur les comptes de gestion des œuvres financées par les producteurs indépendants rend extrêmement difficile la remontée de ces droits. De nombreuses chaînes contestent ainsi les devis « surévalués » des producteurs qui souhaitent assurer prioritairement le retour de leur propre apport. Votre rapporteur souligne à cet égard le grand intérêt du travail du SPI sur « Arecoa », un logiciel permettant de disposer de la transparence des comptes sur les œuvres. Il s'agit d'un atout particulier pour les producteurs travaillant avec le service public qui devrait, selon votre rapporteur, **ne faire appel -s'agissant d'argent public- qu'à les producteurs capables de rendre leurs comptes en toute transparence** ;

- les chaînes reconnaissent, quant à elles, que l'enjeu n'est pas seulement le retour financier, qui ne sera perceptible qu'à moyen terme, mais aussi la maîtrise de la destinée de l'œuvre et la constitution d'un catalogue de droits. **À cet égard, le « pré-acheteur » avec un droit à recettes n'est pas un coproducteur**.

Le CSA note, au demeurant, que certaines organisations professionnelles de producteurs déplorent les effets de cette mesure sur la baisse des budgets de production, qui s'accompagne d'une diminution du soutien attribué par le CNC, les chaînes ayant tenté d'atteindre plus facilement les seuils de déclenchement du droit à recettes (qui est fonction du pourcentage de l'apport du diffuseur dans le plan de financement). Elles auraient ainsi préféré *« que le niveau des investissements soit maintenu et que les éditeurs de services conservent la possibilité de détenir des parts de producteur »*².

¹ Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle, CSA, janvier 2013.

² Ibid.

Par ailleurs, autre effet pervers de la situation, mais votre rapporteur développera ce point ultérieurement, les chaînes n'ont aucun intérêt à la circulation des œuvres sur le marché secondaire après la période d'exclusivité et n'ont au contraire comme seul objectif possible que de vouloir la limiter.

Votre rapporteur considère **que l'on est dans une situation où tout le monde a conscience que les règles doivent changer mais où chacun craint d'y perdre des avantages**. Cette spirale de l'inertie pourrait se révéler fatale à la création française. Dans un cas comme celui-là, les pouvoirs publics ont la mission de débloquent la situation et de créer un environnement favorable à l'épanouissement des œuvres audiovisuelles françaises.

Cette tâche prend un caractère encore plus important à l'heure où la révolution numérique risque de transformer profondément notre économie de l'audiovisuel.

3. La bataille de la distribution

Il est avéré **que dans la distribution, la constitution d'un large catalogue de droits est un atout, parce que les programmes se vendent en grand nombre ou ne se vendent pas**.

Or, il apparaît qu'en dépit du travail de TV France International, souvent mis en valeur par les personnes auditionnées, il est parfois plus difficile pour la distribution française d'être efficace à l'étranger parce que les détenteurs de droits sont forcément multiples.

À cet égard, l'atomisation du secteur de la production pourrait avoir **un effet contre-productif sur la distribution internationale et notre capacité à exporter les programmes**.

En avançant sur ce terrain, **votre rapporteur considère qu'il ne prend absolument pas partie sur la nature du distributeur** (indépendant, autodistribution par un producteur, dépendant d'un éditeur...) :

- il existe des avantages (préservation d'une logique de marque) et des inconvénients (risque de gel de droits, de porter préjudice à des producteurs indépendants...) à une distribution de programmes assurée par les filiales des chaînes ;

- il existe aussi des avantages (volonté de faire circuler les œuvres) et des inconvénients (portefeuilles de droits moins larges) à ce que les producteurs soient en charge de la distribution.

La situation est ainsi clairement différente selon qu'on parle de **distribution sur le marché intérieur** (câble et satellite), où les filiales de distribution peuvent éventuellement être en difficulté pour vendre un

programme diffusé par la chaîne, **ou à l'international**, où cette question ne se pose pas.

S'agissant de l'exportation à l'international, il fait le simple constat que le marché n'est probablement pas organisé de la manière la plus optimale.

Son point de vue est que ce sujet de la distribution doit être distingué de la nature dépendante ou indépendante de l'œuvre. En revanche la distribution devrait faire l'objet d'une juste concurrence entre les filiales des chaînes et les autres distributeurs, dans les meilleurs intérêts de chacun, sous le contrôle d'un CSA qui disposerait de pouvoirs de régulation économique en la matière¹.

¹ Selon les souhaits au demeurant récemment exprimés par M. Olivier Schrameck, président du CSA.

TROISIÈME PARTIE : RÉVOLUTION DES USAGES ET ÉVOLUTION DES RÈGLES

I. LA RÉVOLUTION AUDIOVISUELLE RISQUE DE RENDRE UNE PARTIE DE NOTRE RÉGLEMENTATION OBSOLÈTE

Il est loin le temps où certaines radios ou télévisions s'installaient à nos frontières proches pour pouvoir diffuser par la voie hertzienne sur notre territoire. Avec Internet et l'arrivée du très haut débit, le grand public peut, et pourra encore plus demain, avoir accès à tous types de programmes mis en ligne depuis le monde entier.

Votre rapporteur n'a ni la prétention, ni l'ambition, de prédire les effets de la révolution numérique sur l'audiovisuel.

C'est la raison pour laquelle il se contentera de décrire très rapidement les principales conséquences de l'arrivée des nouveaux supports et modes de consommations sur l'économie de la télévision, avec comme **seul objectif de pouvoir aborder de manière précise leurs effets sur la réglementation de l'audiovisuel.**

La révolution technologique entraîne une évolution des usages, l'arrivée de nouveaux acteurs et une transformation des modes de financements.

A. LES NOUVEAUX USAGES

La télévision analysée comme une « séquence animée d'images, sonorisées ou non », est au début d'une très longue carrière. C'est bien l'objet « téléviseur » qui pourrait être bousculé par les nouveaux usages.

Citons à cet égard la dernière analyse en date, dans le rapport de M. Pierre Lescure : « avec la généralisation des tablettes et des télévisions connectées, la diffusion des œuvres audiovisuelles est appelée à emprunter des canaux de plus en plus diversifiés, parmi lesquels les « services de télévision » au sens traditionnel du terme, vont probablement occuper une place de moins en moins importante. De plus en plus, les œuvres cinématographiques et audiovisuelles seront visionnées au moyen de l'accès Internet, mais pas nécessairement à travers les services de télévision distribués par l'opérateur de télécommunication :

- d'ores et déjà un peu plus d'une personne sur cinq regarde la télévision par Internet sur l'ordinateur (notamment depuis les sites Internet des chaînes qui

permettent le visionnage en streaming), soit plus de 11 millions de personnes. Le pourcentage atteint même 40 % chez les 12-17 ans [les spectateurs de demain] ;

- la plupart des chaînes de télévision proposent aujourd'hui des applications mobiles, permettant de visualiser leurs programmes sur smartphones et sur tablettes en utilisant l'accès Internet mais sans passer par les services de l'opérateur de télécommunications ;

- les plateformes vidéo hébergent un nombre croissant de contenus professionnels : une étude publiée récemment par l'Hadopi montre que les contenus « media » (initialement diffusées à la télévision ou radio : documentaire, sport, divertissement, information...) représentent environ 22 % des contenus hébergés sur YouTube, les séries 10 % et les contenus cinématographiques (films complets ou chapitres, extraits) 3 % ;

- la généralisation des télévisions connectées va permettre aux acteurs « over the top »¹ de proposer directement des contenus audiovisuels aux téléspectateurs sans avoir besoin d'être distribués par un opérateur de télécommunication ».

Pour être clair, différents modes de consommation seront juxtaposés :

- la télévision « en direct » par voie hertzienne ou par d'autres voies (câble, satellite, ADSL) et sur d'autres supports ;

- la télévision « de rattrapage » qui consiste à proposer en différé, gratuitement et pendant un temps limité des programmes déjà diffusés sur la télévision traditionnelle ;

- la vidéo à la demande à l'acte qui est aussi un visionnage différé de programmes déjà diffusés, mais quand on le souhaite et payant (par programme) ;

- la vidéo à la demande par abonnement, qui est un visionnage différé de programmes déjà diffusés, avec un paiement pour un accès à un certain nombre d'œuvres ;

- et la « télévision connectée », qui transforme le téléviseur lui-même en émetteur. Outre qu'elle permette l'accès à tous les usages précédents, elle **offre aussi des programmes diffusés directement sur Internet** sans diffusion préalable sur une chaîne française, par l'intermédiaire de sites de chaînes de télévision étrangères ou par des sites de diffusion de vidéos comme Youtube ou Dailymotion.

Cette consommation pourra se faire sur plusieurs types de supports (téléviseurs, ordinateurs, tablettes, téléphones...).

¹ Cette expression signifie précisément que les nouveaux acteurs proposant des programmes audiovisuels le feront sans passer par un opérateur de télécommunications électroniques, en s'adressant directement au consommateur. C'est le cas aujourd'hui, par exemple, de la Google TV.

Concernant la réglementation, le phénomène majeur est lié à la télévision connectée, qui permet **l'accès à des contenus audiovisuels non distribués par les opérateurs de télécommunication**. Cette consommation télévisuelle ouvre l'accès du marché à de nouveaux acteurs dits « *over the top* », qu'il sera difficile de soumettre à notre réglementation.

Comme l'a noté M. Takis Candilis, auditionné par votre groupe de travail, « *l'arrivée de la télévision connectée est celle d'un monde dérégulé ayant accès au même public (...), le passage du broadcast¹ au broadband² fera exploser notre monde* ».

B. LES NOUVEAUX ACTEURS

Comme le note le CSA, « *les éditeurs de services de médias audiovisuels à la demande seront soumis, à terme, à une concurrence accrue des éditeurs qui se développent sur Internet, dont certains acteurs extracommunautaires. Apple et Google sont d'ores et déjà actifs sur le marché français, respectivement par le biais d'iTunes et de Google Play. La commercialisation sur le territoire français d'offres de vidéo à la demande par abonnement par Amazon et Netflix est régulièrement annoncée. Ces deux sociétés sont déjà présentes en Grande-Bretagne³.* »(...)

Ces acteurs auront deux spécificités principales :

- ils **seront issus d'univers faiblement réglementés**. Dans ce contexte, **les fréquences hertziennes sont une ligne Maginot** et nos écrans pourraient rapidement être envahis par des diffuseurs soumis à aucune réglementation culturelle (voire fiscale). C'est tout l'enjeu du rapport de M. Pierre Lescure, d'avoir envisagé différents moyens de soumettre les nouveaux acteurs à un certain nombre de règles, notamment en faveur de la création française ;

- ils disposeront, selon toute probabilité, de **capacités financières dépassant largement celles des groupes audiovisuels les plus puissants**. C'est la raison pour laquelle, dans un récent rapport le CSA se pose une question très pertinente qui est celle de savoir « *comment concilier les objectifs de la régulation audiovisuelle avec le souhait de favoriser l'émergence d'acteurs français d'envergure européenne ou d'acteurs européens d'envergure mondiale ?* ». Posée autrement, **trop de diversité tue-t-elle la diversité ?**

Notons que, paradoxalement, ces acteurs pourraient priver les **diffuseurs français d'un certain nombre de programmes dont ils disposent aujourd'hui**. Ainsi lorsque le groupe américain HBO installe des filiales au Canada, au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Scandinavie, c'est pour y

¹ Accès par télédiffusion avec une consommation « en direct » des programmes.

² Accès par le réseau Internet avec une consommation « à la demande » des programmes.

³ Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle, 14 janvier 2013.

vendre directement ses programmes, sans passer par les opérateurs audiovisuels français.

Dans ce nouveau contexte, **la fiction française est plus que jamais l'avenir de notre télévision**. La question de son mode de financement n'est donc absolument pas obsolète mais, bien au contraire, absolument fondamentale.

C. LA NOUVELLE ÉCONOMIE DE L'AUDIOVISUEL

Le fondement économique de la télévision gratuite des années 1980 à nos jours repose sur la diffusion unique et universelle, dans toute la France, de programmes financés par la publicité : il s'agit en effet d'un média de masse synchronisant les populations et extrêmement peu concurrencé.

Le mode de financement repose donc sur l'audience et les revenus publicitaires attachés. Logiquement, l'encadrement juridique s'appuie sur l'autorisation de diffusion de la chaîne (la fréquence), qui constitue son principal actif, attribuée gratuitement en échange d'obligations de contribution à la production audiovisuelle française.

C'est la raison pour laquelle, comme le note le rapport Lescure, jusqu'aujourd'hui, « *la réglementation de l'audiovisuel est un terrain privilégié pour la mise en œuvre de l'exception culturelle* »¹.

Or, l'effet majeur des nouveaux usages, caractérisés par la multiplication des modes de diffusion, est **la diminution de l'importance de la primo-diffusion par voie hertzienne**, avec une augmentation de l'audience différée (gratuite ou payante) dont les modes de monétisation seront extrêmement variés :

- publicité avec la télévision de rattrapage mais selon des modalités encore floues (« *pré-roll* » avant le programme, ou publicités intégrées dans son cours) ;

- paiement à l'acte avec la VàD, avec des tarifs variant avec le temps passé après la diffusion hertzienne et le succès du programme ;

- paiement par abonnement, dont les modèles pour séries télévisées sont encore totalement méconnus.

Dans cette perspective, la télévision garde son rôle de maître de l'horloge (pour combien de temps ?) mais devient un outil parmi d'autres d'apparition des œuvres. Celles-ci sont susceptibles d'être mise en

¹ Rapport sur l'avenir de la plateforme TNT, CSA, janvier 2013 : « *la plateforme hertzienne terrestre présente de fortes barrières à l'entrée (rareté de la ressource, protection contre les capitaux extracommunautaires...) qui sont maintenues en contrepartie de la contribution des services autorisés au financement de l'exception culturelle française. (...) C'est la seule plateforme qui permet aux pouvoirs publics de mettre en œuvre une régulation (...) au service d'une stratégie culturelle, industrielle, et de l'aménagement du territoire* ».

circulation dans de nouveaux systèmes d'éditorialisation (voir *Youtube*). La révélation d'une œuvre se fera encore largement par la télévision puis le public s'élargira ensuite par d'autres modes de consommation.

Dans ce contexte, l'actif des diffuseurs sera non plus la fréquence hertzienne mais bien le programme¹. Dès lors, force est de reconnaître que l'encadrement juridique fondé dans les années 1980 perd une partie de son sens et doit être repensé et « re-légitimé ».

La conviction de votre rapporteur est que, dans une économie où les programmes deviennent essentiels, **notre système est inadapté avec un problème de compétitivité majeur :**

- d'une part, **les chaînes resteront essentielles pour créer des rendez-vous et des marques.** Dans cette économie du différé, les « marques » permettront en effet de s'inscrire dans la durée². Parallèlement, la première diffusion sera de moins en moins rentable et les financeurs du programme devront le rentabiliser à travers l'ensemble de ses diffusions (numériques et à l'international). Or, dans la situation française, les chaînes ne sont pas titulaires d'un catalogue de droits et se retrouveraient donc dans la situation de financer des programmes de moins en moins rentables ;

- d'autre part, **les producteurs indépendants se retrouveront quant à eux avec des droits résiduels sur des programmes,** avec de très grandes difficultés à les financer en amont et à les valoriser en aval.

Notre environnement juridique n'est donc pas adapté.

La question à se poser aujourd'hui est donc la suivante : quelle est l'organisation industrielle stable qui permettra de pérenniser le financement des programmes et comment assurer la migration de notre système ?

Gardons à cet égard en tête qu'il y a un risque de bouleverser notre modèle, en s'orientant, par exemple, vers le leurre d'une production entièrement intégrée.

Votre rapporteur s'est donc attaché à bien préciser les objectifs prioritaires à se fixer et le cadre contraint des évolutions possibles, avant de présenter les pistes du groupe de travail.

¹ Comme l'a souligné l'une des personnes auditionnées par votre groupe de travail, le programme est devenu ce qu'il y a de plus important dans la « guerre mondiale de l'audiovisuel ».

² D'où l'intérêt des séries télévisées : elles ont l'avantage de fidéliser l'audience sur plusieurs semaines, ce qui est déterminant pour un secteur où les ventes d'espaces publicitaires se font pratiquement à l'année. Par ailleurs, elles contribuent fortement à créer des rendez-vous et des marques permettant de faire vivre les programmes dans le cadre d'une concurrence renforcée. Outre la fidélisation du public, elles ont pour atout de créer des économies d'échelle (par exemple sur les décors) et sur les cachets des acteurs (souvent moins connus que dans les unitaires).

II. UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES RÈGLES

A. LES SOURCES D'INSPIRATION ET LEURS LIMITES

1. La pertinence des objectifs poursuivis par la réglementation américaine

Votre rapporteur considère que l'exemple américain est particulièrement significatif car le pays s'est posé clairement la question de l'intégration entre la diffusion et la production.

Comme le rappelle le CSA, dans les années 1970, « *deux règles établies par la Federal Communications Commission ont contribué à structurer le secteur de la production de fiction* »¹ :

- d'une part, les *financial interest and syndication rules* (« Fin-syn rules ») constituaient un ensemble de dispositions visant à **séparer les fonctions de producteur et de diffuseur** afin de protéger les droits des producteurs (production et exploitation). Les réseaux de télévision hertzienne (les *networks*) ne pouvaient donc pas syndiquer les programmes produits en interne et **ne pouvaient pas bénéficier des remontées de recettes post-antenne pour les programmes produits en externe**. Les décrets Tasca rappellent clairement cette réglementation, notamment avec l'interdiction des parts de coproducteurs ;

- le *prime time access rule* (« PTA rule ») visant à ouvrir les heures de forte audience aux producteurs indépendants. Selon le document précité du CSA, les stations locales affiliées aux *networks* des 50 plus gros marchés américains devaient réserver la première heure de leur début de soirée à des productions indépendantes. Cette règle n'a jamais existé dans la réglementation française, mais est probablement appliquée du fait de la double existence d'un fort taux de production indépendante des œuvres (deux tiers) et de l'obligation de diffusion des œuvres françaises en *prime time* (règle des 120 heures).

Comme le rappelle là encore la lettre du CSA précitée, « *entre 1995 et 1996, ces deux règles ont été supprimées* ». Les raisons étaient les suivantes :

- les *networks* **ne représentaient plus alors que les deux tiers de l'audience**, en raison de la concurrence du câble ;

- les producteurs bénéficiaient de nouveaux débouchés commerciaux (marché du câble et exportation) qui ne suffisaient pas à couvrir la hausse des coûts de production ;

¹ La Lettre du CSA, n° 264, octobre 2012.

- le régulateur de l'audiovisuel aux États-Unis a considéré que **l'optimisation de l'audience et des recettes des chaînes devait primer sur la protection du secteur de la production indépendante.**

Aux yeux de votre rapporteur, le contexte français est aujourd'hui similaire :

- ce n'est pas le câble et le satellite qui concurrencent les chaînes hertziennes, mais plutôt l'ADSL et surtout, les acteurs « *over the top* » étrangers, qui passeront par les réseaux Internet pour diffuser des programmes directement aux téléspectateurs français. Ce phénomène a été enclenché par le téléchargement massif, légal ou illégal, de séries télévisées par les téléspectateurs français, qui pourrait entraîner une éviction, encore mal évaluée, de l'audience télévisuelle de ces programmes ;

- la **concurrence internationale renforcée en matière audiovisuelle** et la révolution numérique risquent de rendre de plus en plus difficile la capacité des acteurs français à exporter les programmes et disposer de marges importantes.

Le CSA note que l'assouplissement de la réglementation, destiné à dynamiser l'offre de programmes, **est allé de pair avec un renforcement de la protection du droit d'auteur** qui favorisait *in fine* le producteur. Si votre rapporteur considère que des questions relatives au statut des auteurs doivent également être analysées (voir à cet égard le rapport Chevalier), il a estimé qu'elles ne relevaient pas du champ direct du groupe de travail. En revanche une réflexion approfondie sur la circulation de l'œuvre a été menée.

Quelles sont les conclusions du CSA, aux termes de **son analyse de la production des séries américaines** fréquemment diffusées sur les chaînes françaises ?

« *Un cadre juridique favorable, la force du média télévisuel, la concentration du marché et le fonctionnement de la chaîne de valeur ont permis, outre-Atlantique, le développement d'une industrie puissante pour créer ce type de programmes abondamment exportés* ».

Votre rapporteur considère que ces objectifs peuvent constituer une ligne de pensée.

2. Les enseignements du modèle britannique

Votre rapporteur ne fera ici que rappeler les éléments que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication avait rapportés en 2012, dans son rapport précité sur le modèle britannique de télévision publique.

La BBC tire environ 25 % de son chiffre d'affaires des activités (de sa filiale *BBC Worldwide*, qui constitue le bras commercial de la BBC).

Cette activité, proche de celle de France Télévisions Distribution (FTD), filiale du groupe audiovisuel français, est autofinancée par nature et retourne ses profits à la maison-mère (270 millions d'euros reversés en 2011).

À titre de comparaison, selon les derniers chiffres disponibles (rapport financier 2010 de France Télévisions), la filiale France Télévisions Distribution a réalisé en 2010 un chiffre d'affaires de 47,4 millions d'euros, avec un résultat d'exploitation légèrement négatif.

Comme le souligne M. René Bonnel, dans son ouvrage sur l'économie de l'audiovisuel¹, « *France Télévisions a encore du chemin à parcourir dans ce domaine (2 % environ d'activités hors antenne)* ».

Ces profits sont dus, pour les trois quarts, **aux droits détenus sur les programmes audiovisuels** (40 % pour la distribution, 30 % pour la vente de supports vidéos et produits dérivés et 5 % pour la vente de formats), un quart étant lié à la gestion du portefeuille de chaînes satellitaires de BBC ;

M. René Bonnel évoque plusieurs raisons au succès de la vente des programmes diffusés par la BBC : la qualité des produits et la plus grande facilité de commercialisation des contenus en langue anglaise sont des causes évidentes. Mais l'un des aspects fondamentaux est la puissance de l'appareil productif du groupe, qui est principalement liée à la réglementation applicable.

Ainsi, la BBC **produit pour plus de 60/70 % en interne**, avec des retours financiers sur les programmes vendus, et **disposent de parts de coproduction sur les 30/40 % des émissions qu'elle finance** conjointement avec les producteurs indépendants.

La justification de cette organisation pour la BBC est la suivante. Elle constitue, comme il a été rappelé en introduction :

- « *une source de revenus à travers les dividendes versés par la filiale de commercialisation et de distribution ;*

- *un moyen de protection des valeurs éditoriales de la BBC, et en termes de stratégie commerciale, de la marque BBC ;*

- *une source d'innovation et d'ambition grâce à la taille de cet outil interne. Ainsi la force de la production interne permet à la BBC de produire des séries longues et ambitieuses (Rome, les Tudors) sans menacer son équilibre global ;*

- *et permet la constitution d'un catalogue de droits sur les programmes et la création d'atouts de valeur sur le long terme. M. Nick Betts, devant la commission, a particulièrement insisté sur cet aspect qui lui paraît prépondérant à l'ère de la télévision connectée, où la capacité à vendre ses produits sera essentielle dans la compétition internationale, et aussi importante que celle de réunir un public nombreux au moment de la diffusion premium ».*

¹ La vingt-cinquième image, Une économie de l'audiovisuel, M. René Bonnel, Gallimard, 2006.

Cet exemple peut-il, pour autant, servir à la France dont le modèle est totalement différent ?

M. Serge Regourd, dans son ouvrage sur France Télévisions¹, fait à cet égard une analyse intéressante.

Il remarque d'abord que, dans un contexte global mieux financé qu'en France, les producteurs indépendants tirent en fait davantage de revenus de la BBC (environ 570 millions d'euros en 2007) que les producteurs français des chaînes publiques (360 millions d'euros en 2007).

Il note ensuite que *« cette question de la production en interne des chaînes publiques paraît évidemment relever en France d'un tabou car elle pourrait avoir des conséquences sur la kyrielle de sociétés de production privées, certaines en état de sous-capitalisation (...). Pourtant, si on s'interroge sur le nouveau modèle culturel et financier de France Télévisions, il semble que des solutions originales pourraient être trouvées, en s'inspirant, en effet en ce domaine, du modèle de la BBC : restituer à la télévision publique une indispensable responsabilité globale, lui assurant des revenus de producteur, tout en préservant le rôle des sociétés de production indépendantes, selon une logique de quotas appropriés et conformément aux règles générales de la commande publique entre collectivités publiques et entreprises privées »*.

On ne saurait mieux résumer l'état d'esprit du groupe de travail.

Dans l'état de l'appareil productif de France Télévisions, hors l'information où elle a conservé ses équipes internes, ce modèle de la BBC n'est pas directement adaptable. C'est donc notamment à travers le principe de partage des ressources que cet exemple doit constituer une source d'inspiration.

3. Arte : le bon élève

Arte fait souvent figure de bon élève, notamment aux yeux des producteurs, dans le domaine de la fiction et de documentaire.

En effet, Arte France a des obligations renforcées en matière de soutien à la création, prévues dans son contrat d'objectifs et de moyens. En 2012 et 2013, l'investissement est ainsi fixé à 77 millions d'euros, uniquement dans la production patrimoniale, avec plus de 50 % de documentaire.

En outre, Arte a la réputation à la fois d'intervenir très peu sur le processus créatif, en laissant le producteur exercer sa mission, notamment de coordination artistique.

Enfin, Arte remet en général les œuvres sur le marché un mois après la première diffusion, ne fait ainsi pas un usage immodéré de son exclusivité, et est très innovante en matière de diffusion numérique.

¹ Vers la fin de la télévision publique, M. Serge Regourd, Éditions de l'attribut, 2008.

Et pourtant, Arte est à la fois « *copropriétaire et locataire des programmes qu'elle finance* ». Non soumise aux décrets « *production* », elle détient en effet des parts de coproducteurs sur les programmes qu'elle finance.

Pour votre rapporteur, ce n'est évidemment pas contradictoire. Le fait de disposer de cette possibilité lui permet de prendre des droits V&D (en non-exclusif) et d'avoir un chiffre d'affaires commercial en tant que distributeur des programmes à l'international (4 millions d'euros) mais l'incite aussi à nouer des relations de confiance avec son partenaire commercial qu'est le producteur indépendant, puisqu'Arte ne possède pas d'appareil de production propre.

B. LES OBJECTIFS À SE FIXER

1. Redonner sa place au service public de télévision

Avec plus de 400 millions d'euros d'investissement, France Télévisions est à l'origine de plus de la moitié des sommes consacrées aux œuvres audiovisuelles (voir *supra*).

Aujourd'hui, et c'est assumé par l'État, **France Télévisions joue un rôle d'amortisseur pour la production audiovisuelle indépendante.**

On peut comprendre cet impératif pour notre tissu industriel mais du point de vue du groupe de travail, cette mission ne peut pas être la priorité du groupe.

Le groupe de travail pense quant à lui que le service public doit :

- **disposer des droits lui permettant de mieux exposer les programmes créés tant sur ses antennes que sur les nouveaux supports.** En effet, il est fondamental que le service public puisse promouvoir et exposer les œuvres qu'il finance ;

- être donc en capacité de **maîtriser les déclinaisons éditoriales, notamment numériques, des programmes de qualité qui sont la marque du service public.** L'une des missions qui est confiée au service public est, dans le cadre du « média global », de mettre en valeur son offre numérique, sur le modèle britannique. Or, cela ne sera pleinement possible que s'il dispose de droits larges, tant sur les nouveaux supports que sur les différents canaux. Comme le note le rapport précité de M. Pierre Lescure « *dans le domaine de l'audiovisuel, alors qu'Internet permettrait une distribution mondiale à un coût faible, la disponibilité en ligne des programmes de France Télévisions bute, à l'étranger, sur une problématique de droits. Les auteurs et producteurs sont incités à commercialiser leurs droits territoire par territoire, afin de les valoriser au mieux et ne délivrent que très rarement, et à un prix élevé, d'accord d'exploitation exclusive pour le monde entier. Ainsi France Télévisions dispose, pour les programmes n'ayant pas été produits en interne, des droits d'exploitation en ligne uniquement*

pour la France métropolitaine, Andorre, Monaco et les collectivités françaises d'outre-mer ».

- **être associé aux recettes issues de l'exploitation des œuvres** (notamment les droits dérivés) et contribuer, avec les producteurs, à leur valorisation. Le **système appliqué aujourd'hui est celui d'une socialisation des risques avec une privatisation des bénéfices**. L'investissement dans les œuvres étant réalisé avec de l'argent public, il **paraît impératif qu'en contrepartie de ce financement soit constitué un patrimoine corporel, dont le public serait propriétaire à travers France Télévisions**.

- **être relativement protégé de la concurrence**, si celle-ci n'a pas participé au préfinancement de l'œuvre, pendant la période d'exclusivité de la chaîne, et au-delà pour certains programmes particulièrement identitaires, comme les séries. Parallèlement, le service public devra aussi être exemplaire en termes de circulation des œuvres moins identifiantes, en respectant des périodes d'exclusivité assez courtes. Son intéressement à la revente des programmes ne pourra que favoriser ce comportement.

La recherche de ce nouvel équilibre passe par deux éléments majeurs :

- la **possibilité de conclure des contrats de coproduction** dans le cadre de ses obligations, ce qui lui est aujourd'hui totalement impossible. En effet la coproduction apporte à la fois plus d'informations sur les réels bénéfices liés à l'exploitation de l'œuvre (possibilité d'accès aux comptes de la production) et la **garantie d'un pourcentage de droit à recettes proportionnel à la part de producteur de chacun, dès le 1er euro**.

- et une **capacité à négocier les droits au cas par cas dans le cadre d'un dispositif réglementaire plus souple**. La constitution d'un catalogue permettrait en effet à France Télévisions de diversifier ses sources de revenus et de mieux gérer les retournements de cycle, notamment dans le domaine de la publicité.

Ces conditions sont en effet nécessaires pour que France Télévisions joue son rôle en matière de structuration du marché et d'**audace éditoriale**, notamment *via* la mise en place de séries longues et originales.

2. Assurer un bon fonctionnement de la chaîne de valeur

Dans son rapport datant du 21 février 2008, le Conseil supérieur de l'audiovisuel appelait à « *une modification de la réglementation encadrant les relations entre producteurs et éditeurs de services* », laquelle pourrait donner lieu à plusieurs évolutions parmi lesquelles :

- « *une simplification du cadre juridique permettant de résorber le décalage de compétitivité qui menace les éditeurs de services face aux nouveaux médias et à la*

concurrence internationale ». Ce dispositif simplifié devrait garantir la capacité des acteurs à satisfaire aux obligations qui leur incomberont ;

- et une « *meilleure proportionnalité entre l'apport des diffuseurs au financement des œuvres et les droits qu'ils acquièrent* ».

Cinq ans après, le Conseil faisait exactement le même constat ! Ainsi, « *s'agissant des pistes d'amélioration* », le Conseil constate-t-il « *que les chaînes, soumises à une fragmentation de plus en plus importante des audiences, sont dans la nécessité de disposer de droits étendus sur les œuvres qu'elles financent afin de garantir leur exploitation dans le temps et sur des supports multiples. Cette volonté de l'ensemble des éditeurs apparaît d'autant plus légitime que c'est grâce aux productions nationales et inédites qu'elles financent que les chaînes pourront continuer à se différencier des offres délinéarisées* ».

Ce constat **fait l'objet d'une quasi-unanimité**. En fait, seule l'Union syndicale des producteurs audiovisuels s'oppose nettement à cette proposition, et encore ses membres sont-ils officieusement un peu divisés sur le sujet.

Mme Catherine Tasca, dont on connaît la maîtrise du sujet, auditionnée par votre groupe de travail, estime ainsi que le fait d'autoriser les « *parts de coproduction permettrait de donner un intérêt commun à la seconde vie de l'œuvre* » et « *qu'en fonction du montant fourni par le diffuseur, il faudrait qu'il y ait un partage des droits* ».

Votre rapporteur considère que le **caractère vertueux des obligations de production doit absolument être conservé**.

À cette fin, la **réglementation doit permettre que le partage de la valeur entre les différents financeurs corresponde le plus possible à la réalité du marché**. C'est dans cette perspective que votre groupe de travail fera des suggestions d'évolution de la législation en vigueur.

Il considère au demeurant, comme de nombreuses personnes auditionnées, **que ce partage équitable sera le meilleur moyen d'assurer la circulation des œuvres**, puisque chacun y sera intéressé (voir *infra*).

3. Favoriser l'émergence d'acteurs puissants

Au-delà de la question du juste partage des droits, se pose celle de la structure du marché de la production.

Les producteurs français, notamment ceux qui sont indépendants des chaînes, sont des éléments essentiels de la créativité et doivent à cet égard être préservés. Mais deux interrogations peuvent légitimement nourrir notre réflexion :

- **que recouvre exactement la notion d'indépendance ?**

Le concept a été longuement discuté lors des auditions menées par le groupe de travail. Il a tout d'abord été noté que l'indépendance était une notion relative, il s'agit pour les producteurs **de ne pas dépendre des chaînes de télévision**, ce qui leur permettrait d'être plus créatif, car moins directement orientés par des critères d'audience.

Votre rapporteur soutient cette vision de l'indépendance et notre politique de protection de cette production. Néanmoins, il estime que son importance peut être en partie relativisée.

Ainsi, de nombreux observateurs ont considéré que « *les mécanismes de l'indépendance sont faussés dans une économie où le producteur ne peut pas financer lui-même le développement* ». Dès lors l'atomisation du secteur va en partie contre les objectifs initiaux **puisqu'elle crée des acteurs affaiblis, qui finalement sont dépendants économiquement des diffuseurs**.

D'autres évoquent encore une certaine connivence entre le monde de la production et les chaînes, qui rendrait là encore illusoire l'idée que la production autonome serait plus libre que les filiales des grands groupes. Du point de vue éditorial, il est au demeurant intéressant de constater qu'une émission comme *Les guignols de l'info*, dont l'indépendance n'est plus à démontrer, est produite en interne par la chaîne.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel lui-même, protecteur de l'indépendance de la production aux termes de la loi, considère que « *de fait, il existe un certain nombre de sociétés censées être indépendantes au regard des critères réglementaires mais qui dans les faits sont dépendantes économiquement d'éditeurs de service* »¹.

D'après le CSA, certaines organisations professionnelles considèrent au demeurant que la réforme des décrets « production » a trop fortement assoupli la définition de la production indépendante : **la suppression du critère lié au volume horaire ou financier cumulé de production audiovisuelle entre un éditeur et une société de production aurait un impact négatif sur le tissu de PME indépendantes**².

Votre rapporteur estime que cette réflexion est effectivement intéressante et que le fait de réaliser plus de 80 % de son chiffre d'affaires avec une seule et même chaîne peut faire douter de la réelle indépendance dudit producteur.

Certains éditeurs semblent quant à eux regretter que l'indépendance des sociétés de production s'apprécie à l'égard de chaque chaîne (indépendance relative) et non à l'égard de tout groupe audiovisuel (indépendance absolue). Les sociétés de production dépendantes du groupe

¹ CSA, *Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle*, janvier 2013.

² Dans l'accord signé par M6, les investissements pour des œuvres produites par des sociétés de production de plus de 7 millions d'euros de chiffre d'affaires, dont 80 % sont réalisés avec un même éditeur, sont considérés comme relevant de la production dépendante à l'égard de cet éditeur.

Lagardère, qui possède Gulli, sont donc considérées comme indépendantes lorsqu'elles produisent un programme pour d'autres chaînes.

Ainsi sur les 136,3 millions d'euros investis en 2011 auprès de sociétés de production dépendantes, **65,1 millions d'euros ont été dépensés par les chaînes pour des œuvres produites par des sociétés de production dépendants d'autres éditeurs.**

Votre rapporteur est assez sceptique sur cette analyse et estime que l'indépendance de la société de production doit effectivement être considérée à l'aune du groupe qui commande l'œuvre.

En revanche, il est très dubitatif sur la notion d'œuvre indépendante, qui conduit à ranger dans le champ de la production dépendante de nombreux programmes fabriqués par des producteurs indépendants, parce que les chaînes détiennent des parts de coproduction ou des droits trop longs sur cette œuvre.

Même la notion d'indépendance d'un œuvre cinématographique (sur laquelle une chaîne peut avoir des parts de coproduction) définie par l'article 71 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ne lui paraît pas pouvoir être transposée de manière équivalente.

L'œuvre audiovisuelle est intrinsèquement liée au primo-diffuseur. Lorsqu'elle est coproductrice avec une société de production indépendante, une chaîne de télévision ne doit évidemment pas être producteur délégué ni producteur exécutif, ni intervenir de manière trop précise dans les choix artistiques réalisés, sans quoi le critère d'indépendance est mis à mal. Mais, hors de cette pratique, qui doit relever de la normalité, votre rapporteur estime que l'indépendance de l'œuvre doit être simplement rattachée à celle du producteur.

Cette volonté de simplifier la définition de l'indépendance est fortement renforcée dans un contexte où les œuvres françaises peineront globalement de plus en plus à émerger ;

- comment rendre plus efficace le marché français de la production dans un monde audiovisuel globalisé ?

Dans leur rapport rendu le 19 décembre 2007¹, MM. Kessler et Richard indiquent avec justesse que « *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* ».

¹ Mission sur les rapports entre les producteurs et les diffuseurs audiovisuels, MM. David Kessler et Dominique Richard, 19 décembre 2007.

Plus simplement, les auteurs soulignent que la recherche la diversité au sein des œuvres françaises est un impératif mais que la présence de la création française au niveau mondial est aussi une manifestation de la diversité culturelle. Or cette présence nécessite une **réelle politique industrielle**, qui favorise enfin, comme le prescrivait les décrets Tasca, **l'émergence d'une production solide**.

Cet objectif doit être placé au tout premier plan, au même rang que celui de maintenir une production indépendante : votre rapporteur considère au demeurant qu'ils ne sont absolument pas incompatibles.

Les producteurs « forts » ne doivent en effet pas forcément être les filiales des chaînes de télévision. Il serait en effet tout à fait conforme à l'objectif de disposer d'un tissu solide de production qu'outre les deux/trois producteurs aujourd'hui susceptibles de produire des séries longues sur plusieurs années émergent de nouvelles sociétés indépendantes d'envergure.

C. DES CONTRAINTES ASSEZ FAIBLES

Le premier encadrement d'une politique industrielle dans l'audiovisuel est fixé par le droit européen.

La directive 2010/13/UE du Parlement européen et du conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») pose dans son article 17 que « *les États membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent (...), 10 % au moins de leur budget de programmation, à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés. Elle doit être atteinte en réservant une proportion adéquate à des œuvres récentes, c'est-à-dire des œuvres diffusées dans un laps de temps de cinq ans après leur production* ».

Ainsi, le quota de production indépendante à respecter pour se conformer au cadre européen **s'élève à 10 % des sommes consacrées aux œuvres audiovisuelles**, (taux applicable au Royaume-Uni, avec des spécificités pour la BBC) ce qui laisse une très grande souplesse à un pays comme la France.

S'agissant de la définition de l'indépendance, aux termes de l'alinéa 71, « *les États membres, lorsqu'ils définissent la notion de « producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle » visés à l'article 17, devraient prendre dûment en considération, notamment, des critères tels que la propriété de la société de production, la quantité de programmes fournis au même*

organisme de radiodiffusion télévisuelle et la propriété de droits secondaires ». Ces critères, en apparence assez stricts, **masquent l'inexistence de fait d'une définition européenne de la production indépendante**. Ainsi la plupart des pays prennent-ils comme critère unique l'indépendance capitaliste du producteur vis-à-vis du diffuseur (à cet égard, la notion d'indépendance relative, permettant qu'un producteur intégré soit considéré comme indépendant lorsqu'il travaille pour un autre diffuseur, a été jugée conforme au droit européen).

L'autre contrainte est celle que se fixe lui-même le groupe de travail, à savoir **l'impératif de simplification de la réglementation** en vigueur, pour deux raisons principales :

- d'une part, afin de faire vivre le principe de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme¹. Les derniers décrets « production », notamment en traduisant le contenu des accords passés entre les différents acteurs, ont atteint des sommes de complexité² ;

- d'autre part, afin de **laisser la place à des adaptations plus rapides**. Votre groupe de travail considère qu'une négociation sectorielle sur ces sujets de relation entre producteurs et diffuseurs est absolument nécessaire. Toutefois, le temps long d'une négociation aboutissant à un cadre réglementaire rigide, apparaît peu compatible avec l'impératif d'adapter les dispositions à un paysage mouvant. Ainsi, il peut paraître plus cohérent de disposer à la fois d'un **cadre réglementaire plus souple et d'une régulation plus active**, permettant, *via* l'action du CSA, de préserver les intérêts des uns et des autres, dans le cadre des principes fixés par la puissance publique.

Cette volonté du groupe de travail se traduit nécessairement par avis sur méthodologie employée pour définir les règles régissant le secteur de l'audiovisuel.

III. LES SCÉNARIOS ENVISAGÉS : CERCLE VERTUEUX DU PARTAGE DES DROITS ET POLITIQUE INDUSTRIELLE

A. OBLIGATIONS D'INVESTISSEMENT ET QUOTAS DE DIFFUSION : PROTÉGER LE CŒUR DE NOTRE EXCEPTION CULTURELLE

La gratuité des fréquences hertziennes est aujourd'hui liée à l'engagement des éditeurs de services de télévision de respecter un certain nombre de principes, principalement culturels.

¹ Reconnu par le Conseil constitutionnel pour la loi et par le Conseil d'État, s'agissant des normes infra-législatives.

² Ce mille-feuilles réglementaire impose au demeurant un suivi juridique extrêmement minutieux, à la fois du côté des diffuseurs et du régulateur.

L'exigence majeure est l'obligation d'investissement dans un quota minimal d'œuvres françaises et européennes. Aux yeux de votre groupe de travail, cette **règle est au cœur de notre politique d'exception culturelle**.

Elle permet en effet de s'assurer que ce qui caractérise la culture et la pensée françaises puisse être exposé sur les écrans de télévision, qui constitue toujours le média privilégié pour les Français. De même le quota de diffusion semble toujours trouver grâce aux yeux de nombre d'observateurs, qui indiquent qu'en son absence, les séries américaines auraient déjà envahi l'ensemble de nos écrans de première partie de soirée. Votre rapporteur rappelle l'attachement de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au maintien de l'audiovisuel dans le champ de l'exception culturelle, laquelle se manifeste par l'exposition d'œuvres françaises et européennes auprès du public.

Faut-il pour autant ne rien changer ?

Votre rapporteur estime tout d'abord que les quotas applicables et l'existence d'un sous-quota patrimonial donnent plutôt satisfaction. Cela a permis à un groupe comme M6, plutôt réticent sur les investissements en « patrimonial », de développer des projets, tout en conservant sa ligne éditoriale spécifique.

La difficulté principale est pour le groupe France Télévisions, soumis à des contraintes extrêmement fortes, tant en valeur relative (20 % de son chiffre d'affaires) qu'en montant absolu (420 millions d'euros). Pour autant, votre groupe de travail considère que **ces obligations sont vertueuses pour le service public**, qui doit pouvoir cependant les voir s'alléger en temps de grandes difficultés.

Néanmoins, certaines adaptations, sur lesquelles le groupe de travail n'a pas d'avis tranché, sont envisagées par les acteurs :

- l'inscription d'une obligation de production inédite dans le décret « production » des chaînes hertziennes paraît ainsi légitime ;

- l'intégration des œuvres destinées exclusivement à un usage non linéaire dans les obligations de production semblerait également constituer une adaptation pertinente des accords, qui irait dans le sens d'un encouragement au développement sur Internet des services de télévision¹. Les contrats afférents sont plutôt des contrats de coproduction dont les investissements devraient logiquement être comptabilisés au titre des obligations dans la production indépendante ;

¹ Actuellement, par exemple, les œuvres financées par les chaînes et destinées exclusivement à un usage non linéaire ne font pas partie des dépenses éligibles à l'obligation de production. Or ces investissements constituent indéniablement une contribution dans la production audiovisuelle qu'il convient de valoriser pleinement. Par ailleurs, comme l'a indiqué une personne auditionnée à votre rapporteur, les œuvres « nouveaux médias » sont souvent conçues dans une logique de marque et s'inscrivent dans une logique de collaboration durable entre les producteurs et le groupe.

- un débat s'est engagé sur un éventuel assouplissement du quota d'œuvres d'expression originale française (EOF) aux heures de grandes écoute. Le décret n° 2009-1271 du 21 octobre 2009 a assoupli la règle applicable en introduisant pour les chaînes historiques un « couloir européen » de 10 % de leur obligation patrimoniale pouvant être consacrée à des œuvres non EOF éligibles aux aides financières du CNC. Il s'agit d'ouvrir la porte pour certaines productions européennes filmées en anglais, mais avec un regard français ou européen. Votre commission considère de longue date que la langue est un élément de la culture et ne peut en être dissociée. Même s'il est conscient de l'intérêt de faire des coproductions européennes tournées en anglais afin de réunir des montants plus importants et de faciliter l'export, votre groupe de travail ne peut donc, à cet égard, pas souhaiter un allègement trop substantiel d'une telle obligation ;

- enfin le sujet des chaînes du câble et du satellite est aussi revenu au cours des auditions. Le groupe de travail a estimé que des questions légitimes peuvent être posées (notamment sur l'intérêt d'obligations progressives en fonction du chiffre d'affaires) mais n'a pas souhaité se positionner. L'économie de ces chaînes sera cependant probablement une thématique à aborder au cours des prochaines années.

Au final, le groupe de travail n'a pas pris de position sur d'éventuelles modifications des règles relatives aux quotas d'investissement et de diffusion.

Sur ce sujet, il considère qu'il ne faut pas lâcher la proie pour l'ombre : si des amodiations sont probablement acceptables, les principales règles doivent être maintenues en l'état et soutenues par l'ensemble des acteurs. **La mission principale qu'on peut se fixer est même de tenter de soumettre à une partie de ces règles les nouveaux acteurs émergents de la télévision, comme les sites de partage de vidéos en ligne** (voir, sur ce sujet, les propositions du rapport de M. Pierre Lescure).

L'exception culturelle a donc vocation à s'étendre plutôt qu'à se restreindre.

B. DONNER AU SERVICE PUBLIC UN CATALOGUE DE DROITS : PARTS DE COPRODUCTION ET QUOTA D'INDÉPENDANCE

Votre groupe de travail considère que le rempart longtemps dressé entre la production et la diffusion a vocation à être battu en brèche. Une séparation trop nette a conduit à une atomisation du secteur de la production, à une sous-industrialisation de la fiction française, et à des politiques néfastes de gel des droits. Elle pourrait conduire à terme à un affaiblissement important des diffuseurs, qui serait morbide pour le secteur.

Afin d'inverser cette tendance, un rapprochement des intérêts des uns et des autres doit être opéré par le moyen **d'un partage des droits sur les œuvres**.

1. Le rétablissement des parts de producteur pour les chaînes

Votre rapporteur a longuement expliqué les raisons pour lesquelles le groupe de travail **milite pour l'ouverture aux chaînes de la possibilité de disposer de parts de producteur dans des coproductions indépendantes**, comme c'était le cas avant 2001 :

- il considère qu'il **n'existe pas de danger particulier de remise en cause de l'indépendance du producteur**. La réglementation peut néanmoins préciser que celui-ci **est le producteur délégué**¹ et un certain nombre de principes, qui existent déjà pour les programmes de flux, doivent s'appliquer afin d'éviter les abus liés à la dépendance économique ;

- **l'existence des producteurs indépendants ne serait en outre pas menacée par cette mesure**, puisque les chaînes détiendraient des droits sur les programmes mais conserveraient l'obligation de travailler avec eux ;

- **le partage des droits pourra être davantage conforme au risque pris par chacun**. Cela permettra d'encourager une certaine audace chez les diffuseurs susceptibles de bénéficier des éventuelles recettes tirées de l'exploitation numérique de l'œuvre et de sa revente à l'international. **C'est particulièrement vrai pour France Télévisions, qui doit être le fer de lance de l'innovation audiovisuelle**, notamment en fiction ;

- dans la guerre des programmes audiovisuels qui a déjà commencé, il est essentiel que les productions soient pleinement mises en valeur, dès la primo-diffusion, comme des **marques connues et reconnues sur les différents supports**. Les chaînes doivent donc être pleinement associées à cette valorisation.

Votre groupe de travail a donc dégagé les pistes de travail suivantes :

- **rétablir le droit pour les chaînes de détenir des parts de coproduction**. Cela signifie qu'une œuvre indépendante sera tout simplement celle qui sera produite par un producteur indépendant (celui dont le capital est détenu à moins de 15 % par la chaîne diffusant l'œuvre en question) ;

¹ Parmi les coproducteurs, c'est celui qui endosse la responsabilité économique et juridique de la bonne fin de la production. Il exerce le pouvoir de producteur au nom de tous ses partenaires financiers et supporte le risque de la réalisation. Il a le mandat de gestion de l'ensemble des coproducteurs et des co-intervenants financiers. Cette fonction peut se partager, surtout en matière de production de fiction T.V., la réglementation du CNC faisant obligation d'être producteur délégué pour mobiliser du soutien financier.

- la **répartition des recettes serait prévue par des négociations de gré à gré**, éventuellement encadrées par les accords interprofessionnels. La logique voudrait que ça soit **au prorata de la mise de chacun**.

Sur ce sujet, le CSA précise que *« lorsqu'un groupe audiovisuel investit de lourdes sommes dans le préfinancement d'une œuvre « identifiante », il peut sembler logique qu'il cherche à l'exploiter au maximum sur ses antennes et qu'il dispose, à cette fin, de droits larges sur celle-ci. Cela suppose néanmoins que chaque exploitation soit valorisée distinctement avec des rémunérations proportionnelles. Cette logique paraît cohérente avec l'objectif de favoriser la constitution de grands groupes audiovisuels mais elle ne doit pas porter atteinte aux intérêts du secteur de la production indépendante »*. Dans la ligne tracée par loi, le CSA pourrait logiquement être amené à faire cohabiter ces deux impératifs, conformément à sa mission de gardien de l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs (6° de l'article 28 de la loi n° 86-1067 de la loi relative à la liberté de communication) ;

- afin de limiter les effets de cette mesure aux **seules œuvres dans lesquelles les chaînes investissent de manière importante** (notamment la fiction et les documentaires), parce qu'elles sont particulièrement identifiantes, cette possibilité **pourrait n'être ouverte qu'aux œuvres financées significativement (à plus de 30 %) par les diffuseurs**.

Cela permettrait de sortir une grande partie de l'animation de la coproduction : votre groupe de travail considère en effet que cette filière est déjà industrialisée de manière satisfaisante, ce qui n'impose pas de changements fondamentaux¹.

Afin de mettre en œuvre cette disposition, il faut **modifier l'article 71-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986** relative à la liberté de communication, afin de supprimer l'interdiction de détention de parts de producteurs.

Votre rapporteur remarque que si l'audiovisuel public est particulièrement visé, une telle modification concernerait l'ensemble des chaînes de télévision.

Si toutefois, le Gouvernement souhaitait avancer avant même qu'une modification de la loi soit votée, il pourrait baisser, notamment pour France Télévisions, le quota de production indépendante prévu par les décrets² et lui ouvrir la possibilité de coproduire sur son quota d'œuvres dépendantes. Cela permettrait au groupe de disposer rapidement de parts de coproduction sur un nombre plus important de nouveaux programmes financés.

¹ Le principe du droit à recettes, tel que conçu actuellement, pourrait en revanche, dans ce cas, être conservé.

² S'agissant du groupe public, le décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.

La diminution du taux obligatoire du quota d'œuvres indépendantes est au demeurant une autre piste du groupe de travail pour renforcer la compétitivité du secteur audiovisuel français.

2. Un assouplissement du quota d'indépendance

Votre groupe de travail considère que le retour des « parts de copro » ne suffira pas, à lui seul, à répondre aux défis qui attendent l'audiovisuel français. Il considère que l'on est devant une alternative :

- soit l'on reste dans le **système actuel de l'éparpillement des structures de production**, avec certes une incitation des chaînes à avoir plus d'audace grâce aux parts de coproducteurs, mais un risque que cela soit insuffisant face aux rouleaux compresseurs américains (Apple, Netflix, Amazon) qui débarqueront demain sur nos écrans de télévision, comme ils ont débarqué sur le marché de la musique et du livre en ligne ;

- soit l'on souhaite réellement **structurer le marché de la production en France** et dans ce cas l'idéal serait que soient créés quelques grands pôles (autour des chaînes de télévision ou non), susceptibles de tenir un rang dans la compétition mondiale des programmes, tout en maintenant une production indépendante à un niveau élevé afin de préserver l'innovation et la diversité dans la production audiovisuelle.

Il a la conviction que si notre tissu industriel n'est pas construit pour le marché domestique, il le sera encore moins, demain, dans un monde où la concurrence sera internationale. Il faut donc laisser aux diffuseurs le choix : travailler avec des producteurs indépendants ou internaliser une partie de leur production, selon des stratégies propres d'optimisation du financement des œuvres.

Votre rapporteur a donc suggéré au groupe de travail que soit **diminué le quota de production indépendante pour l'ensemble des diffuseurs**, publics comme privés. **Tous les membres se sont pleinement accordés sur cet objectif.**

Un long débat a cependant eu lieu, au sein du groupe de travail, **sur l'importance de cette baisse du quota.**

Soulignons, d'une part, que la situation actuelle est extrêmement complexe (beaucoup trop aux yeux de votre rapporteur) avec des taux variant selon les groupes et selon que l'on parle des œuvres audiovisuelles ou des œuvres audiovisuelles patrimoniales. Globalement, ce taux varie de 60 % (certaines chaînes de la TNT) à 95 % (France Télévisions).

Notons ensuite que ce choix relève non pas du législateur, la loi indiquant seulement qu'une production indépendante doit exister, mais du pouvoir réglementaire, à travers les décrets « production ».

Votre rapporteur, rejoint par une partie du groupe de travail, estime que l'on pourrait assez simplement s'orienter vers une baisse du **quota à 50 % pour tous les diffuseurs**.

Il ne souhaite pas, avec une telle suggestion, remettre en cause le « modèle français » reposant sur la production indépendante. En effet :

- d'une part, le taux de 50 % reste élevé (il est de 10 % en Angleterre) ;

- et, d'autre part, il est convaincu que le choix sera fait par la plupart des chaînes de prolonger le partenariat qu'elles ont avec les producteurs. Ainsi une chaîne comme NRJ 12, qui a une obligation à 70 %, connaît *de facto* un taux de production indépendante de 90 %.

Il a en revanche comme **objectif assumé d'enclencher (enfin) une recomposition du marché de la production audiovisuelle autour d'acteurs moins nombreux et plus solides**.

Une telle liberté laissée aux diffuseurs encouragera en effet forcément **des rachats de sociétés de production par les chaînes** et, pour répondre à cette conséquence, **des regroupements de producteurs indépendants**.

Une partie du groupe de travail estime que la vitalité de la création française doit passer par cette stratégie industrielle offensive.

M. David Assouline considère cependant que cette option est excessive :

- il souligne que l'intégration des œuvres coproduites dans le quota d'œuvres indépendantes libérera *de facto* de la place pour une production internalisée des chaînes ;

- en outre, cette double mutation pour les producteurs audiovisuels, avec un retour des parts de production et une baisse du quota pourrait **avoir un effet très restrictif pour l'ensemble du secteur**. L'instauration brutale d'un taux à 50 % pourrait être un facteur important de déstabilisation ;

- enfin il indique que l'ouverture sur les parts de coproduction, d'une part, et les obligations sur la circulation des œuvres, d'autre part, s'inscrivent dans un équilibre du secteur et sont susceptibles de rencontrer une adhésion des acteurs. La baisse importante du quota se place dans une autre logique.

Il estime donc qu'il serait plus judicieux d'aligner l'audiovisuel public sur les chaînes privées, en fixant pour l'ensemble des diffuseurs une obligation à hauteur de 70 %.

Le groupe communiste milite quant à lui pour un abaissement plus important encore du taux de production indépendante¹.

C. L'IMPÉRATIF DE CIRCULATION DES ŒUVRES

Comme le rappelle le rapport de M. Pierre Lescure, « le producteur de l'œuvre audiovisuelle bénéficie d'une présomption de cession des droits d'exploitation des auteurs de l'œuvre à la conclusion du contrat de production audiovisuelle (art. L. 132-4 du code de la propriété intellectuelle). En contrepartie de cette cession, le producteur doit respecter certaines obligations à l'égard des auteurs, notamment une obligation d'exploitation (art. L. 132-27 du code de la propriété intellectuelle) et de reddition de compte (art. L. 132-28 du code de la propriété intellectuelle). Ces obligations n'ont cependant pas la même portée que celles incombant à un éditeur. En matière d'exploitation en particulier, les notions de permanence et de suivi sont absentes. Le producteur est seulement « tenu d'assurer à l'œuvre audiovisuelle une exploitation conforme aux usages de la profession » (article L. 132-27 du code de la propriété intellectuelle) ».

Or de tels usages ne sont pas définis, et les chaînes de télévision, qui ne sont pas (ou peu) producteurs pour l'instant, tendent à bloquer l'exploitation des œuvres.

Pourtant, convaincu que la vocation d'une œuvre est d'être exposée le plus largement possible, votre groupe de travail a souhaité que des pistes puissent être proposées en matière de circulation des œuvres.

Lorsque le syndicat des entreprises de distribution des producteurs audiovisuels (SEDPA) note que « la multiplication des modes de diffusion n'a pas conduit à une meilleure circulation des programmes hors-groupes en raison du gel des droits par les diffuseurs », il considère que le statu quo n'est pas acceptable.

1. Une amélioration de la situation

Chacun s'accorde à le dire, diffuseurs, acteurs, et même producteurs, si la circulation des programmes entre les groupes ne s'est pas améliorée, en revanche **elle est beaucoup plus fluide au sein des groupes.**

La recomposition du paysage industriel de la diffusion en est la raison principale : en 2010, le groupe TF1 a pris le contrôle exclusif des chaînes TMC et NT1 et a obtenu une fréquence pour HD1 en 2012. La même année, le groupe Canal+ a obtenu des fréquences en télévision gratuite en faisant l'acquisition des chaînes Direct 8 et Direct Star.

¹ Voir sa contribution détaillée en annexe.

En 2011, les chaînes n'appartenant pas à l'un des quatre groupes audiovisuels centrés sur l'une des chaînes historiques (groupe TF1, groupe M6, groupe Canal+ et France Télévisions) représentent moins de 7 % de l'assiette globale de contribution

Cet aspect est positif pour les auteurs, bénéficiaires de la rediffusion de leurs œuvres. Il l'est aussi pour les producteurs lorsque le programme est « racheté » par la chaîne initiale qui est arrivée à la fin de sa période de diffusion de l'œuvre.

À cet égard, votre rapporteur tient à souligner que l'existence de parts de coproduction n'est pas contraire à l'objectif de bonne circulation des programmes, au contraire. En effet, la faiblesse de cette circulation était critiquée depuis 2001 : les chaînes n'étant pas intéressées financièrement à la revente de l'œuvre, leur seul objectif était de bloquer les droits des œuvres qu'elles avaient financées.

L'ouverture des parts de coproduction est donc un préalable à l'amélioration de la fluidité du marché. Celle-ci passera cependant également par des dispositions réglementaires : la tentation de négocier des droits de diffusion extrêmement longs sera en effet très importante pour les diffuseurs.

2. Fixer le principe de l'obligation d'exploitation continue des œuvres

Comme le souligne le rapport de la mission Lescure, *« la révolution numérique constitue, pour l'exploitation des œuvres culturelles, une opportunité évidente. L'espace disponible pour exposer les œuvres sur Internet est à peu près illimité et les coûts de stockage en ligne sont très faibles »*.

Dans ce contexte, il apparaît que **l'exposition des œuvres audiovisuelles en ligne devrait constituer une obligation**, même si la diffusion numérique n'est qu'un mode d'exploitation secondaire de l'œuvre.

Dans le cadre de la définition d'un « code des usages de la profession » suggéré par la mission Lescure, qui pourrait être rédigé sous l'égide du CSA, deux réflexions parallèles doivent être menées : d'une part, la question des règles applicables en matière de diffusion hertzienne, et d'autre part, celles relatives à l'exploitation numérique.

Sur ces deux aspects, **votre groupe de travail souhaite que puissent être introduites dans notre droit :**

- la **définition d'une obligation d'exploitation des œuvres sur le réseau hertzien ainsi que sur les réseaux n'utilisant pas les fréquences attribuées par le CSA (câble, satellite, ADSL) ;**

Dans la mesure où votre groupe de travail considère que la primo-diffusion hertzienne perdra en partie de son importance dans un futur proche, il estime évidemment que ce sera encore davantage le cas des deuxième, troisième ou énièmes rediffusions, notamment sur le câble et le satellite. Dans ce contexte, les **œuvres qui ont fait l'objet d'une dernière diffusion par l'éditeur ou non rediffusées pendant un certain temps**, qu'elles soient coproduites ou produites directement en interne par les chaînes, méritent d'être mises à disposition des éditeurs du second marché qui souhaiteraient les diffuser¹.

Les règles applicables en la matière devraient être définies par les acteurs, sous l'égide du CSA ou du ministère de la culture, et **l'autorité de régulation devrait être désignée comme le gardien de cette règle**. À cet égard, la mission du « médiateur de la circulation des œuvres » serait donc pérennisée, mais surtout renforcée, avec l'attribution d'une compétence de régulation en la matière. Il serait intéressant qu'il puisse s'autosaisir, faire l'objet d'une **saisine par les producteurs et, plus novateur, par les auteurs eux-mêmes**.

Bien évidemment, un traitement spécifique serait par exemple réservé aux séries, dans la mesure où celles-ci demandent des investissements élevés et sont particulièrement identifiantes pour les chaînes.

Les règles applicables aux documentaires seraient quant à elles plus favorables à la circulation. Comme le note le rapport de Mme Catherine Lamour, MM. Serge Gordey, Jacques Perrin et Carlos Pinsky sur le documentaire, *« les durées et parfois l'extension de droits exclusifs acquis par les chaînes historiques tendent à rendre une seconde exploitation des programmes problématique. Tenant compte du changement du paysage audiovisuel, il convient de réexaminer les conditions d'exploitation des œuvres. À l'époque d'Internet et de la rapidité immédiate de circulation et de renouvellement de toutes les formes de la connaissance, la **détention exclusive des droits d'exploitation d'un programme acquis auprès d'un producteur indépendant par son premier diffuseur pendant une période qui peut aller jusqu'à 4 ans revêt un caractère obsolète**. La plupart des programmes ont en effet épuisé leurs potentialités en termes d'exploitation passé un tel délai. Il y a dans ces conditions une véritable pénalisation des fournisseurs de programmes. Il importe donc que s'opère une réduction de la durée de cession des droits d'exclusivité des programmes »*.

Votre rapporteur rappelle que de telles règles pourraient s'appliquer en dehors du caractère indépendant ou non de l'œuvre concernée.

- et la définition d'une **obligation d'exploitation sur les supports numériques pour les producteurs**. Dans la perspective de l'arrivée de la télévision connectée, il est impératif que les producteurs et les diffuseurs

¹ Il est à noter que les chaînes du câble et du satellite pourront également être coproductrices et obtenir à ce titre des fenêtres de diffusion dès l'amont de la production.

mettent à disposition du public, en ligne, **l'intégralité du catalogue de droits qu'ils constituent.**

Là encore, le fait pour les chaînes de détenir la capacité de valoriser les droits d'exploitation numériques les incitera à respecter ce principe.

Le code des usages de la profession pourrait là encore préciser les modalités d'application de cette disposition (modes de rémunération, responsabilités du producteur et du diffuseur...), mais l'idée est bien que les œuvres soient disponibles en ligne dès le lendemain de la première diffusion.

Votre rapporteur souligne l'importance que soit mise en œuvre une telle mesure, éventuellement par la loi, dans la mesure où la compétitivité de l'offre audiovisuelle française en ligne sera en partie liée à son exhaustivité.

3. Le rôle du CSA

Au Royaume-Uni, l'Ofcom joue un rôle éminent en termes de **régulation du secteur audiovisuel**, notamment sur la question des rapports entre producteurs et diffuseurs (règles de transparence sur les pratiques commerciales à l'issue de la première période de droits, encadrement de la négociation interprofessionnelle...).

Votre groupe de travail considère aujourd'hui que **la nouvelle architecture réglementaire**, tout en préservant une place importante à la concertation entre les professionnels du secteur (éditeurs, producteurs, auteurs, distributeurs), **doit être simplifiée et laisser la place à plus de marges de manœuvre en termes de négociations commerciales.** Cela suppose cependant, au vu de la potentielle dépendance économique des producteurs, un **renforcement du rôle du Conseil supérieur sur les questions de production.**

De manière significative, il pourrait ainsi jouer un rôle sur la question de la distribution des œuvres audiovisuelles. Aujourd'hui, certains producteurs sont prêts à accorder aux chaînes des parts de producteur mais estiment qu'en échange, ceux-ci ne doivent pas pouvoir acquérir de mandats de distribution. Il s'agit d'éviter que le pouvoir économique du diffuseur ne lui permette de s'arroger systématiquement la marge du distributeur.

Votre rapporteur considère qu'il serait contraire à l'objectif de simplification d'introduire les questions des mandats de commercialisation au sein des décrets « production ».

En revanche, il peut tout à fait s'agir d'un enjeu important de l'autorité de régulation, qui doit précisément veiller à ce que le pouvoir de marché de certains acteurs ne les conduise pas à avoir des pratiques abusives.

Enfin, sur le sujet plus général de la méthodologie relative à la modification des décrets, le **groupe de travail considère que l'État devrait en partie reprendre la main, au nom de l'intérêt général qu'il défend.**

Après consultation des acteurs de l'audiovisuel, il devrait ainsi prendre un décret fixant un cadre général, puis les accords interprofessionnels passés sous la houlette du CSA seraient ensuite repris dans les conventions des chaînes, qu'il a en charge de faire respecter.

CONCLUSION

Personne ne tire profit d'une réglementation qui ne favorise ni l'audace ni la mise en commun des forces au service de l'ambition culturelle.

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail considère que les **pouvoirs publics ont un rôle de réflexion majeur à jouer pour faire évoluer la réglementation**, dont la définition ne peut être laissée entre les mains des seuls acteurs.

L'ambition du présent rapport est de construire cette réflexion au service de l'exception culturelle.

Mme Catherine Tasca a au demeurant exhorté le groupe de travail à établir des propositions ambitieuses en considérant, d'une part, que « *chacun a défendu son segment sans forcément vision d'ensemble* » et surtout, d'autre part, qu'« *aujourd'hui, c'est le maintien du statu quo qui devient périlleux* ».

Fort de ces convictions, votre groupe de travail a considéré qu'une politique industrielle ambitieuse devait être menée au service de la télévision française.

On a parfois l'impression que notre politique d'exception culturelle vient au secours de nos industries, en préservant le « village gaulois » des attaques extérieures.

Votre rapporteur est quant à lui pleinement convaincu de la **légitimité intrinsèque du combat en faveur de l'exception culturelle**, qui est au service de la diversité des expressions et des points de vue, et considère que **c'est au contraire la politique industrielle qui doit venir au secours de notre exception culturelle**.

Cette politique industrielle a été déclinée en cinq volets principaux :

- le maintien des obligations d'investissement et de diffusion ;
- le soutien à un service public innovant et récompensé de son audace ;
- la clarification de la chaîne de valeur des œuvres audiovisuelles ;
- la structuration d'un tissu de production à la fois diversifié et solide ;
- l'amélioration de la fluidité des programmes au service de la rémunération des auteurs.

Puissent les pistes de travail dégagées dans le rapport servir ces objectifs.

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PISTES DE TRAVAIL

1. Revoir la définition de l'indépendance de la production

- Rétablir le droit pour les chaînes de détenir des parts de coproduction dans les œuvres indépendantes

- Limiter ce droit aux œuvres qu'elles financent de manière significative (plus de 30 %)

2. Abaisser le quota de production indépendante (avec un curseur variant selon les points de vue)

3. Introduire le principe de l'obligation d'exploitation continue des œuvres audiovisuelles

- Inciter au dégel des droits de diffusion sur les fréquences hertziennes ou non hertziennes (câble, satellite, ADSL), grâce à la rédaction d'un code des usages de la profession et à l'institutionnalisation du rôle du médiateur de la circulation des œuvres

- Fixer une obligation stricte d'exploitation continue des œuvres audiovisuelles sur les supports numériques

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 30 mai 2013, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission examine le rapport d'information sur les relations entre les producteurs audiovisuels et les éditeurs de services de télévision présenté par M. Jean-Pierre Placade, rapporteur.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Le groupe de travail animé par Jean-Pierre Placade a élaboré un rapport d'information sur les relations entre les éditeurs et les producteurs dans le domaine des droits audiovisuels. Depuis les décrets Tasca, la télévision publique a été fortement encouragée à financer la création et la diversité, en renonçant à certaines de ses missions internes. En Angleterre, nous avons vu d'autres façons de gérer les droits audiovisuels. Dans nos rencontres officielles, les présidents de chaînes revendiquent parfois la possession des droits tandis que les producteurs demandent que l'on ne touche à rien. Comme nous sommes neutres et avisés, nous avons souhaité disposer d'un diagnostic fouillé.

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur. – Nous avons longuement travaillé et beaucoup auditionné afin d'ouvrir quelques pistes. Pour approfondir la question des relations de la télévision publique avec les producteurs de programmes, notre commission s'est rendue l'an dernier à Londres, plus précisément à la BBC. Pour celle-ci, la production interne constitue une source de revenus (25 % de son chiffre d'affaires), une protection de ses valeurs éditoriales de service public d'avant-garde, une source d'innovation et d'ambition grâce à la taille de cet outil interne, et enfin le moyen de se constituer un catalogue de droits sur les programmes. La puissance et les atouts de la BBC nous ont impressionnés : des ventes de formats dans le monde entier, une fiction de bonne qualité qui s'exporte bien et une audience au rendez-vous. En France, à l'inverse, la fiction de première partie de soirée est à la peine face aux séries américaines, et le renouvellement de notre création est difficile.

Le système britannique est aux antipodes du nôtre, puisque France Télévisions consacre 95 % de son investissement à la production indépendante. 27 auditions et plus de 70 personnes rencontrées nous ont convaincus que la France pouvait s'inspirer de l'exemple britannique et que notre modèle méritait en partie d'être révisé.

Les quotas de contribution à la production constituent le premier pilier de notre réglementation. Leur taux est fixé entre 12 et 15 % du chiffre d'affaires pour les chaînes privées et à hauteur de 20 % pour le service public. Cette contrepartie de la gratuité de la fréquence hertzienne a pour

objet d'enclencher un mécanisme vertueux en faveur des œuvres audiovisuelles françaises, dont le succès assure des revenus aux chaînes obligées de les diffuser.

Deuxième pilier, les quotas de diffusion. Les grandes chaînes de télévision diffusent en première partie de soirée un minimum de 120 heures d'œuvres européennes ou d'expression originale française, de sorte que les œuvres françaises ne soient pas reléguées à des heures de faible audience.

Troisième pilier, les quotas de production indépendante. Les diffuseurs sont obligés de consacrer plus de 70 % de leurs investissements à la production indépendante. À l'origine, il ne s'agissait pas de faire vivre l'exception culturelle mais de mettre fin au monopole de la société française de production (SFP), qui constituait à l'époque un véritable corset pour les chaînes. Les décrets Tasca dans les années 2000 visaient à créer un tissu de sociétés de production fort et diversifié.

Le bilan de ces décrets est contrasté. Les quotas d'investissement et de diffusion sont très utiles. Après quelques très bonnes années pour notre fiction, l'arrivée des séries américaines a quelque peu modifié la donne, mais, sans les quotas d'investissement et de diffusion, la chronique de la mort annoncée de nos programmes serait ouverte.

Le bilan des quotas de production indépendante est moins satisfaisant, surtout depuis 2001. L'objectif de création d'un tissu solide et diversifié de production n'a pas été atteint. Le marché de la production est atomisé entre 2 272 sociétés de production, dont près de la moitié avec un seul permanent. S'agissant des grands groupes, en 2011, une seule des dix plus grandes sociétés de production européennes était française : TF1 Production, une filiale de chaîne ! Quant aux séries longues, pourtant au cœur des succès audiovisuels contemporains, à l'exception de *Plus Belle La Vie*, quasiment aucune n'a réellement émergé sur les chaînes gratuites. Enfin l'interdiction, depuis 2001, pour les chaînes de télévision, de disposer de parts de producteur dans les œuvres indépendantes semble avoir amoindri leur intérêt pour la fiction, voire pour le documentaire.

Depuis 2001, une œuvre coproduite avec un producteur indépendant est en effet considérée comme dépendante. Cette mesure visait à favoriser l'émergence de grands groupes de production indépendants, disposant de solides portefeuilles de droits, capables d'effectuer des choix de production audacieux. Ce scénario ne s'est pas déroulé comme prévu. Les producteurs ont constitué des catalogues de droits résiduels ; peu d'acteurs importants sont apparus et les grands diffuseurs continuent de financer 80 % de la fiction française, sans compter la part du Cosip (Compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels).

Ne tirant d'autre bénéfice d'une œuvre que la publicité à sa première diffusion hertzienne, les chaînes apparaissent démotivées. Alors qu'elles prennent le risque d'audience et financent fortement les œuvres, elles ne

peuvent attendre de retour financier de long terme : ne constituant aucun catalogue de droits, elles voient les programmes qu'elles ont financés s'échapper peu à peu vers d'autres diffuseurs. Ironie du système, les œuvres anciennes de France Télévisions peuvent être rachetées par l'INA (Institut national de l'audiovisuel), avec de l'argent public, sans qu'un centime revienne au diffuseur. Et si la chaîne veut rediffuser ces images... elle paie à nouveau.

La fiction française est difficilement rentable pour les chaînes privées gratuites, en partie à cause de cette mauvaise répartition des bénéfices et du manque d'audience. Aussi ont-elles demandé une baisse de leur quota d'investissement, aussitôt compensée par une augmentation de l'obligation de France Télévisions afin de garantir le financement global de la production indépendante. Aujourd'hui la société publique investit 20 % de son chiffre d'affaires dans les œuvres patrimoniales et fait appel, pour 95 %, à des producteurs indépendants pour des œuvres sur lesquelles elle ne perçoit aucun retour financier. Ainsi France Télévisions, qui apporte la moitié de l'investissement français, assume le risque de la production audiovisuelle tandis que le bénéficiaire, lui, est privatisé par un certain nombre de sociétés de production.

Comme dans le cinéma, l'exception culturelle doit reposer sur des mécanismes vertueux assurant à chacun la rentabilité de son investissement. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. C'est pourquoi je propose que les parts de coproducteur soient rétablies pour les diffuseurs, comme avant 2001. C'est d'autant plus important que la diffusion par voie hertzienne des programmes reculera face à la diffusion numérique et en différé des œuvres. La richesse ne tiendra plus à la fréquence mais au programme audiovisuel. Or les chaînes ne pourront plus financer les œuvres sans les retours sur investissement non liés à la diffusion hertzienne.

Avec la télévision connectée arrivent de nouveaux acteurs qui échappent à toute réglementation, comme Google ou Netflix. Amazon ou HBO sont prêts à s'installer en France. Demain, la télévision pourrait connaître le sort de la musique dans les années 2000. Les suggestions du rapport Lescure permettant de soumettre ces acteurs à certaines règles seront très utiles, mais ne suffiront pas, il faudra être meilleurs. Le système actuel, marqué par l'éparpillement des structures de production, risque ainsi de ne pas résister aux rouleaux compresseurs américains, même si les chaînes se voient attribuer des parts de coproducteurs. Structurer réellement notre marché de la production suppose de créer de grands pôles de production, autour des diffuseurs ou de producteurs indépendants, peu importe, capables de tenir leur rang dans la compétition mondiale des programmes. Une production interne un peu plus forte renforcerait aussi France Télévisions.

Si notre tissu industriel n'est pas construit pour notre marché domestique, il le sera encore moins quand la concurrence sera mondiale.

Aussi le groupe de travail propose-t-il de laisser davantage le choix aux diffuseurs de travailler avec des producteurs indépendants ou d'internaliser une partie de leur production.

Nous ne sommes pas tous d'accord sur le taux idéal. Une partie du groupe de travail penche vers un taux à 50 % pour toutes les chaînes. Il serait également envisageable d'aligner tout le monde, dans un premier temps, sur le taux le plus bas en vigueur, soit 60 % pour certaines chaînes de la TNT. Mes collègues diront où ils veulent placer le curseur.

Cette proposition ne remet pas en cause le modèle français, qui repose sur la production indépendante : d'une part, le taux de 50 % reste élevé (il est fixé à 10 % dans la loi anglaise), et, d'autre part, la plupart des chaînes prolongeront certainement leurs partenariats avec les producteurs. Mais la concurrence ainsi créée pourrait faciliter la recomposition du marché autour d'acteurs moins nombreux et plus solides. L'exception française doit ainsi s'appuyer sur une politique industrielle qui encourage cette concentration.

Enfin, on a longtemps pensé que les parts de coproduction étaient incompatibles avec une circulation fluide des œuvres. Or, depuis 2001, on constate un effet inattendu. Les chaînes, qui n'ont absolument aucun intérêt financier à voir les programmes vendus sur le marché secondaire, utilisent tous les artifices pour geler leur circulation.

Le retour des parts de coproduction aurait un effet utile mais peut-être pas suffisant car les chaînes auront alors le pouvoir de négocier de longues périodes de droits. Soyons innovants. Les droits pourraient être libérés de manière anticipée si la chaîne qui a diffusé l'œuvre ne l'exploite pas. Après une période assez courte d'exclusivité, prévue par les décrets, elle devrait ainsi choisir de diffuser ou de vendre des droits de diffusion. Les séries, qui sont particulièrement identifiantes, ne seraient pas concernées. Au contraire, la durée serait fortement réduite pour les documentaires, qui se périment vite. Un code de la profession définirait ces règles, comme le propose le rapport Lescure, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dont le rôle de régulation serait renforcé et que les auteurs pourraient saisir à ce titre.

Une obligation d'exploitation continue et suivie sur Internet devrait aussi être imposée aux producteurs. L'arrivée prochaine de la télévision connectée rend nécessaire que producteurs et diffuseurs mettent à disposition du public, en ligne, l'intégralité de leur catalogue de droits. Un véritable service public du numérique, même payant, serait ainsi mis en place, avec la diffusion rapide de l'ensemble des programmes financés par la redevance. Producteurs et diffuseurs seront obligés de s'entendre. La compétitivité de la France sera notamment liée à notre capacité à construire une offre exhaustive. Cette proposition, avancée également par le rapport Lescure, y contribue.

Il me reste à remercier tous les membres du groupe de travail.

M. David Assouline. – Voilà un rapport qui correspond exactement à la commande : dresser un état des lieux, établit un diagnostic précis et fouillé ; il fera référence et je vous en félicite. Nous pourrions apprécier toutes les options possibles pour arriver à une restructuration du secteur. Toutefois, le débat n'aboutira que si tous les maillons de la chaîne perçoivent leur intérêt et ne sont pas dressés les uns contre les autres. Quand j'ai lancé le débat à Biarritz, lors du Festival international des programmes audiovisuels, j'ai constaté les difficultés à faire bouger les lignes. Pour cela j'évoquais la nécessité du donnant-donnant. Auteurs et producteurs déplorent la non-circulation des œuvres et les blocages, y compris au sein de France Télévisions, il faut évoluer là-dessus. Chaînes publiques comme privées, déplorent d'être trop écartées des parts de production, il faut aussi évoluer là-dessus. D'autant que pour France Télévisions la hausse des parts de production constitue une piste intéressante pour contribuer à l'équilibre de son budget.

Tout le monde peut et doit bénéficier du changement nécessaire.

À Biarritz, après une réaction forte, les producteurs se sont montrés ouverts à la discussion, car la situation n'est plus tenable.

Par ailleurs, pour parler de la nécessité de restructurer, il faut faire attention à ne pas mettre en avant que la nécessité de la concentration et de grands groupes compétitifs car si par une transformation trop brutale tous les petits producteurs mourraient, c'est l'ensemble du système qui dépérirait. Aussi l'instauration brutale d'un taux de 50 % d'internalisation pourrait être un facteur de déstabilisation. Plaçons plutôt le curseur à 30 % pour l'internalisation et 70 % pour l'externalisation. Aujourd'hui la production de France Télévisions est externalisée à 95 %. L'évolution serait déjà significative. Les chaînes privées verraient leur situation légèrement évoluer, tandis que les chaînes de la TNT resteraient à leur niveau.

Dans le donnant-donnant, la cession de parts de coproduction est la contrepartie d'une circulation facilitée des œuvres. Or le rapport propose en plus l'internalisation. D'accord, mais attention au curseur pour que ce ne soit pas « une double peine » pour les producteurs.

Autre sujet, je veux préciser qu'à la BBC, le ratio n'est pas 90-10 mais bien 50-50.

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur. – J'ai dit qu'en Angleterre, la proportion était de 10 % pour les chaînes privées. La BBC est à 50 % de dépendant obligatoire plus 25 % au choix.

M. David Assouline. – Mais je veux dire qu'aujourd'hui, en Angleterre, la tendance est inverse, ils souhaitent externaliser davantage. Attention au croisement des courbes ! Ne jouons pas à contretemps des enjeux économiques. L'essentiel est d'avancer. Tous les acteurs doivent se

mettre autour d'une table, car il n'y a pas les gentils et les méchants : tous les intervenants sont nécessaires à la création. Inutile d'écouter plus TF1 qu'un petit producteur, chacun doit être écouté. L'objectif est que notre secteur audiovisuel reste performant, y compris à l'international, avec une production de qualité. La multiplicité des petits producteurs n'est pas en soi un handicap. Elle constitue un élément majeur de la diversité de l'offre. Lors de la réforme de France Télévisions, nous étions attachés au maintien de petits et moyens producteurs assurant le pluralisme de l'offre. Oui à plus de concentration/regroupement dans le secteur de la production, mais pas au détriment de la diversité de l'offre.

Mme Colette Mélot. – Je salue le travail du rapporteur. De nos nombreuses auditions, il ressort un rapport important. Le groupe UMP ne se prononcera pas sur les points techniques. Le modèle français doit évoluer pour faire face à la mondialisation tout en soutenant la production indépendante. Des petits producteurs aux grands diffuseurs, chacun est conscient de la nécessité de s'adapter. La défense de notre compétitivité implique la création d'une industrie culturelle. Les regroupements s'opèreront naturellement, tandis que les petits devront être protégés. La réglementation devra évoluer tout en restant au service de l'exception culturelle. Une politique ambitieuse est indispensable.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Notre rapporteur a su associer tous les membres du groupe de travail à chaque étape de la réflexion. Il a pris à bras le corps une problématique que nous avons effleurée en 2009, avec Michel Thiollière, dans notre rapport sur la loi sur la communication audiovisuelle, et qui a resurgi en 2011 lorsque nous avons réfléchi, avec Claude Belot, dans le cadre d'une mission d'information. Analysant les comptes de France Télévisions, nous constatons que le *global media* n'était pas lancé, alors qu'il s'agissait d'un enjeu majeur de la réforme. En 2009, déjà, nous avons dit que l'ensemble des œuvres devait pouvoir être consulté gratuitement sur tous les supports. L'obstacle tenait aux droits d'exploitation.

Comment justifier une hausse de la redevance si les services ne suivent pas ? Notre système, s'il n'est pas à bout de souffle, doit être repensé. Le moment s'y prête. La crise nous contraint à agir sans attendre les bras ballants. Le paysage audiovisuel est mondial. Pour s'inscrire dans cette compétition, il nous faut revoir certaines règles.

Je souscris aux propositions du rapporteur. Si la définition du bon taux reste en suspens, la production indépendante doit réaliser qu'elle se conforte en renforçant le secteur public. Une prise de conscience collective est nécessaire, les responsabilités sont partagées.

M. André Gattolin. – Je m'associe à ce concert de louanges adressées au rapporteur. Mon groupe se retrouve dans les propositions avancées. Connaissant l'audiovisuel de l'intérieur, je mesure les enseignements de ce

rapport. Si nous avons voulu soutenir les producteurs indépendants, c'est aussi pour soutenir la production dans son ensemble et le secteur public. Le secteur souffre d'un manque de contrôle, de transparence, de régulation. Une grande partie des petits producteurs ne vit pas de son activité et exerce une autre activité. Trente sociétés de production concentrent 90 % des ventes. Trop de sociétés qui travaillent pour le service public ne publient pas leurs comptes. La transparence fait défaut. Est-il normal que d'anciens dirigeants de chaînes publiques partent avec des indemnités et des ordres de production garantis ?

Nous souhaitons des évolutions, non une révolution, pour que la télévision s'adapte aux défis auxquels elle est confrontée. Les mutations sont rapides : hausse de la concurrence internationale, télévision connectée, télévision sur internet, etc. Rien ne dit que la télévision, telle que nous la connaissons, existera encore demain. Un groupe comme Bouygues préfère désormais investir dans la téléphonie plutôt que dans la télévision.

Les chaînes doivent disposer de ressources propres, parce qu'il est très difficile de relever la redevance et que les recettes publicitaires baissent. Les chaînes ne développent pas seulement des programmes, mais aussi des marques qu'elles doivent pouvoir exploiter. Or certaines chaînes privées prospèrent aujourd'hui grâce à des productions financées par le service public. Nous avons besoin de plus de transparence. Le dernier contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions ne consacre qu'une page et demie au suivi de la production extérieure. L'on ne saurait occulter ainsi une question centrale.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Il conviendra de décrire avec précision dans le rapport final les chiffres concernant la BBC. De mémoire, la BBC réalise la moitié de sa production audiovisuelle en interne ; l'autre moitié est décidée par une commission indépendante en fonction de projets, mais avec un plafond : elle ne peut attribuer plus de la moitié des projets à la production interne, ce qui limite la part des productions interne à 75 % au maximum et 50 % au minimum.

Je partage l'avis de David Assouline : la concentration compétitive n'est pas une vertu en soi. Mais la diversité que nous voulions insuffler ne s'est pas traduite par une élévation du niveau culturel, mais par un foisonnement d'animations ou de *sitcoms* qui nous tirent parfois vers le bas. Nous voulons une diversité à haute valeur ajoutée, non du kit.

Le rapport ne cite pas le terme d'animateur-producteur. Pourtant cette notion mérite examen, ne serait-ce que pour des raisons de coût.

M. David Assouline. - Je rappelle que nous nous étions mobilisés en partant d'une réflexion sur le financement du service public.

Mme Catherine Morin-Desailly. - Pas seulement.

M. David Assouline. – Il y avait néanmoins consensus pour faire plus attention au service public. Or toutes les chaînes sont concernées par la réglementation, y compris, et c'est normal, les grands groupes privés en concurrence avec lui. Si les obligations baissent, ils en bénéficieront également. Nos collègues communistes souhaitent aller plus loin, presque revenir à la SFP, mais le privé aussi alors pourra tout internaliser. J'appelle à la vigilance : ne déstabilisons pas le système en déplaçant trop le curseur.

Enfin, ce rapport d'information n'avait pas pour ambition de fournir des préconisations mais d'éclairer, de définir des pistes de travail. Laissons la place à la discussion entre les acteurs.

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur. – Je partagerai vos louanges avec ceux qui ont travaillé avec moi. Premier constat, un consensus prévaut sur la nécessité d'une évolution, sur les parts de coproduction, et sur la circulation des œuvres, qui fait partie du donnant-donnant. Tout en nous inscrivant dans la continuité de la commission, nous citons expressément les auteurs. Le débat porte sur la vitesse d'évolution. David Assouline propose un taux de 70 %, ce qui va déjà avoir des effets importants. En revanche plutôt que de double peine, parlons de double effet. Nous n'avons en aucun cas eu comme intention d'opposer les producteurs aux diffuseurs, le rapport le démontre bien.

Nos pistes de travail ne concernent pas uniquement le service public. Je le mets en avant avec force car il représente la moitié du paysage audiovisuel. Cette fois, il recevra des moyens, au lieu de subir des obligations.

Quant au taux, une piste serait d'instaurer des obligations différentes entre public et privé. Nous n'avons pas non plus prôné un modèle de production intégré, type BBC, où la production interne représente entre 50 et 75 % du total. Nous vérifierons. Animateurs-producteurs ? Le rapport n'en parle pas parce qu'il ne traite pas des émissions de flux.

M. David Assouline. – Cela ne fait pas partie du sujet.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – C'est vrai.

M. David Assouline. – Le terme crée une confusion...

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur. – Nous ne l'avons pas faite.

M. David Assouline. – ...qui rejaillit sur les producteurs.

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur. – Bien sûr, il est toujours possible de ne pas fixer de taux. Cependant, nous avons considéré qu'il appartenait au Sénat de dire dans quel sens il faudrait aller. Nous avons une vision globale pour demain - la vôtre, je le reconnais, est extrêmement réaliste. Nous affirmons par exemple qu'il faudra renforcer les diffuseurs.

Certaines choses sont indéfendables. Le service public a produit des émissions que le producteur a revendues à l'INA et, pour utiliser des images

quinze ans plus tard, le service public doit les payer de nouveau. Il a fallu que l'INA passe des accords avec l'Éducation nationale.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - C'est l'exception pédagogique. Il faut quand même payer...

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur. - Comment accepter que celui qui a apporté 80 % du financement et pris le risque, ne soit que locataire de l'émission pendant un à trois ans ? Nous sommes tous d'accord là-dessus. Nous avons proposé de placer le curseur à 50 %, ce qui était une solution médiane, y compris pour le groupe de travail. J'avais envisagé de s'aligner sur le taux le plus bas pratiqué, soit 60 % pour les chaînes de la TNT.

M. David Assouline. - Dans les faits, je crois qu'aucune chaîne de la TNT ne remplit les conditions pour se voir appliquer ce taux.

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur. - La loi l'autorise. Nous voulons lancer des pistes sans revenir à la SFP : 50 % nous paraissent un juste milieu. L'essentiel est que nous soyons tous d'accord pour avancer et susciter un débat, étant entendu qu'il ne s'agit que d'ouvrir une possibilité de recourir davantage à la production dépendante.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - En conclusion, notre rapport comportera donc des pistes de travail et non pas des propositions formelles. D'autant que vous savez bien que service public et chaînes privées ne sont pas obligatoirement soumis aux mêmes règles, par exemple en matière de publicité. Si nous nous accordons sur la nécessité d'une évolution, son importance fait débat entre nous. Signalons enfin que le groupe CRC nous a envoyé une brève contribution, qui figurera dans le rapport.

La commission autorise la publication du rapport.

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

Ce rapport ouvre opportunément des réflexions sur un débat attendu de longue date : la question des relations entre les éditeurs et les producteurs sur les droits des programmes audiovisuels, et notamment la perspective de nouvelles sources de financement pour France Télévisions (FTV).

Des changements apparaissent en effet indispensables car la situation imposée à FTV n'apparaît ni justifiée, ni tenable. La réforme de 2009 a diminué ses ressources publicitaires sans ressources pérennes alternatives, et les coupes budgétaires des gouvernements successifs ont abouti à une baisse historique de son budget.

Fixés par la loi du 30 septembre 1986 et le décret d'application du 17 janvier 1990, des quotas de contribution à la production audiovisuelle et des quotas de diffusion incitent les chaînes de télévisions à produire et à diffuser des émissions françaises.

Guidées par le principe d'exception culturelle, elles sont indispensables et ne doivent pas être remises en cause.

Elles sont néanmoins assorties d'un quota de financement de production indépendante de la chaîne, qui lui est plus problématique. Ainsi, une part majoritaire des commandes de production des diffuseurs doit se faire vers des œuvres produites par des producteurs indépendants, interdisant que l'éditeur possède des parts de coproduction.

L'éditeur n'est pas propriétaire de l'œuvre, et il n'a donc aucun droit sur le programme qu'il finance. Il ne possède qu'un nombre limité de diffusion pour une durée restreinte.

Cette mesure a été prise dans un contexte de monopole au sein de la fiction française : celui de la société française de production. Cette réglementation n'est pourtant plus adaptée à la situation de la télévision et de la production française.

Les nouveaux « modes de consommation » et de diffusion « connectés » de la télévision, ainsi que l'augmentation du nombre de chaînes créent de nouveaux déséquilibres dans le secteur et risquent de la rendre encore plus obsolète.

France Télévisions, soumis à des contraintes extrêmement fortes en ce domaine est le premier à subir l'impact des mesures précédemment citées.

En effet, il consacre 20 % de son chiffre d'affaires, soit près de 420 millions d'euros annuel au financement de production privée, 95 % de son obligation à la production indépendante, et il est le leader en termes d'investissement dans la production française avec plus de 50 % de la contribution totale.

FTV a des obligations d'investissements de taille dans la production audiovisuelle et cinématographique, investissements qui nourrissent, de fait, les producteurs privés, et sans contrepartie pour FTV.

Les chaînes prennent les principaux risques mais n'ont en échange de cet investissement que des droits de diffusion en nombre limité et sur une durée définie, sans protection à l'issue des droits, sans capacité à les exploiter dans l'univers numérique et sans possibilité de bénéficier d'une revente du programme en interne ou à l'étranger.

Les rapports entre France Télévisions et les producteurs privés doivent donc être revus en profondeur pour redonner au service public la maîtrise des droits sur ce qu'elle finance.

Le système appliqué aujourd'hui est le plus critiquable qu'il soit : investissements sur la base d'argent public et bénéfices exclusivement privés.

Il faut instaurer une contrepartie publique à ce financement public.

Ce rapport ouvre des perspectives dans un sens que nous partageons, fondées sur un partage de la valeur et le maintien d'obligations de production :

- rétablir le droit pour les chaînes de détenir des parts de coproduction dans les œuvres indépendantes ;
- disposer de droits étendus sur les œuvres qu'elles financent afin de garantir leur exploitation dans le temps et sur des supports multiples ;
- ou encore abaisser le quota de production indépendante pour l'ensemble des diffuseurs.

Tout en partageant les pistes explorées, nous estimons que certaines questions restent en suspens :

- le développement d'une offre de production interne à FTV devrait être à nouveau un objectif à part entière ;
- la possession des droits par la chaîne aux seules œuvres financées de manière « significative », soit seulement au-delà de 30 %, mérite d'être rediscutée ;
- enfin, la diminution du quota de production indépendante pour l'ensemble des diffuseurs proposé par ce rapport est-elle suffisante ? Ce point mérite également d'être rediscuté.

Ce rapport est donc un premier pas positif, qui doit ouvrir à la mise en chantier urgente d'une réforme des droits audiovisuels, et partant, à une nouvelle loi sur l'audiovisuel public.

Il y va de la responsabilité de la gauche et de son ambition pour le service public de l'audiovisuel.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

29 janvier 2013

Groupement des chaînes du câble et du satellite (ACCESS) : MM. Guillaume GRONIER, délégué général, et Frédéric CHEVANCE, directeur général de Fox International Channels France et membre du Bureau de l'Association.

ARTE : Mmes Anne DURUPTY, directrice générale, Pierrette OMINETTI, directrice déléguée à la coordination des programmes et de la production, et Clémence WEBER, responsable des relations institutionnelles.

12 février 2013

M. Philippe KIEFFER, journaliste et producteur.

Société civile des auteurs multimédia (SCAM) : MM. Hervé RONY, directeur, et Nicolas MAZARS, responsable des questions audiovisuelles et de la formation.

19 février 2013

Syndicat des producteurs indépendants (SPI) : Mmes Juliette PRISSARD, déléguée générale, Emmanuelle MAUGER, déléguée TV, et M. Jérôme CAZA, président TV.

Groupe Lagardère : MM. Takis CANDILIS, président de Lagardère Entertainment, et Arnaud DECKER, secrétaire général du Pôle Radio-TV de Lagardère Active.

Groupe M6 : M. Thomas VALENTIN, vice-président du directoire, Mmes Karine BLOUËT, secrétaire générale, et Laurence SOUVETON, directrice des productions Groupe M6

Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) : M. Jean-Pierre GUÉRIN, président, Mme Simone HARARI, MM. Matthieu VIALA, Jean-François BOYER, membres du bureau, Paul ROZENBERG et M. Stéphane LE BARS, délégué général.

26 février 2013

Syndicat des producteurs de films d'animation (SPFA) : MM. Marc DU PONTAVICE, président, Philippe ALESSANDRI, Samuel KAMINKA, membres du conseil d'administration, et Stéphane LE BARS, délégué général.

France Télévisions : MM. Martin AJDARI, secrétaire général et directeur général délégué aux ressources, Christian VION, directeur général adjoint en charge de la production et des moyens des antennes, Mmes Stéphanie MARTIN, directrice déléguée auprès du secrétaire général et directrice des chaînes thématiques, Mathilde MICHEL, secrétaire générale des programmes, et Aurélie CAILLE, secrétaire générale de France Télévisions distribution.

Ministère de la culture et de la communication : Mme Laurence FRANCESCHINI, directrice générale des médias et des industries culturelles, MM. Antoine GANNE, chef de bureau, et Guillaume MEUNIER, chargé de mission.

12 mars 2013

M. Olivier BOMSEL, directeur de la chaire ParisTech d'économie des médias et des marques.

M. Dominique RICHARD, médiateur de la circulation des œuvres du CSA.

Intersyndicale de France Télévisions : MM. Marc CHAUVELOT, délégué syndical central de la CGT de France Télévisions et secrétaire général du SNRT-CGT France Télévisions, Christophe PORRO, secrétaire général adjoint du SNRT-CGT audiovisuel, Mmes Véronique MARCHAND, déléguée syndicale centrale de la CGT de France Télévisions et secrétaire générale du SNJ-CGT France Télévisions, Françoise CHAZAUD, déléguée syndicale centrale Force Ouvrière, MM. Jean-Michel SEYBALD, délégué syndical central, et Éric VIAL, délégué syndical central.

Syndicat des entreprises de distribution des programmes audiovisuels (SEDPA) : M. Franck SOLOVEICIK, président, Mme Raphaëlle MATHIEU, M. Pierre SISSMANN, membres du conseil syndical, et Mme Chloé HORGUES.

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) : Mme Francine MARIANI-DUCRAY, membre, accompagnée de Mmes Maryse BRUGIÈRE, directrice des programmes, Corinne SAMYN et de M. Jean-Pierre CAMBY, conseiller du président.

19 mars 2013

M. Pascal JOSÈPHE, président d'International media consultants associés (IMCA).

NRJ Group : Mmes Maryam SALEHI, directrice déléguée à la direction générale, Françoise MARCHETTI, secrétaire générale du pôle télévision, et M. Gérald-Brice VIRET, directeur du pôle télévision.

Syndicat des producteurs et créateurs d'émissions de télévision (SPECT) : MM. Jacques CLÉMENT, président, Nicolas COPPERMAN, vice-président, et Vincent GISBERT, délégué général.

Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) : MM. Jacques FANSTEN, président, et Guillaume PRIEUR, directeur des affaires institutionnelles et européennes.

26 mars 2013

M. Alain TIXIER, producteur et réalisateur.

Canal+ : MM. Rodolphe BELMER, directeur général, et Mme Peggy LE GOUVELLO, directrice des relations institutionnelles.

Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) : Mme Audrey AZOULAY, directrice générale déléguée, et M. Guillaume BLANCHOT, directeur de l'audiovisuel et de la création numérique.

Groupe TF1 : MM. Nonce PAOLINI, président-directeur général, Jean-Michel COUNILLON, secrétaire général, Jean-Pierre PAOLI, directeur des relations internationales et du développement, et Mme Nathalie LASNON, responsable des affaires réglementaires.

2 avril 2013

Groupe Telfrance : MM. Christophe NOBILEAU, président, et Fabrice LARUE, président-directeur général.

Mme Catherine TASCA, sénatrice, ancienne ministre de la culture et de la communication.

Institut national de l'audiovisuel (INA) : MM. Mathieu GALLET, président, Jean-François DEBARNOT, directeur juridique, Franck LAPLANCHE, secrétaire général, et Mme Marie-Laure DARIDAN, responsable des relations institutionnelles.

24 avril 2013

Groupe Nextradiotv : Mme Guénaëlle TROLY, directrice des programmes et de l'antenne de RMC Découverte.

BIBLIOGRAPHIE

La vingt-cinquième image, Une économie de l'audiovisuel, M. René Bonnel, Gallimard, 2006.

Mission sur les rapports entre les producteurs et les diffuseurs audiovisuels, MM. David Kessler et Dominique Richard, 19 décembre 2007.

Les relations entre producteurs et éditeurs de services de télévision : le point de vue du Conseil, Conseil supérieur de l'audiovisuel, 21 février 2008.

Vers la fin de la télévision publique, M. Serge Regourd, Éditions de l'attribut, 2008.

Réflexion sur 20 ans d'obligations de diffusion et de production audiovisuelles des éditeurs de services, Les études du CSA, novembre 2009.

L'économie de la culture, Mme Françoise Benhamou, La Découverte, 2011.

La fiction sur les chaînes nationales gratuites, chiffres-clés 2005-2010, Conseil supérieur de l'audiovisuel, 2011.

Fiction française, le défi de l'écriture et du développement, rapport de la mission Chevalier, MM. Pierre Chevalier, Sylvie Pialat, Franck Philippon, mars 2011.

La circulation des œuvres audiovisuelles, rapport d'information n° 585 (2008-2009) de M. Jacques Legendre, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 22 juillet 2009.

L'avenir de la production audiovisuelle, rapport d'information n° 710 (2010-2011) de M. Jacques Legendre, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 5 juillet 2011.

Le documentaire dans tous ses états, Mme Catherine Lamour, MM. Serge Gordey, Jacques Perrin et Carlos Pinsky, rapport rendu au ministère de la culture et de la communication, 30 mars 2012.

La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), Exercices 2007 à 2011, Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat en application de la l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, août 2012.

L'exportation des programmes audiovisuels français en 2011, TV France International, septembre 2011.

Les effets sociétaux de la révolution numérique, rapport d'information n° 784 (2011-2012) de Mmes Marie-Christine Blandin et Catherine

Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 26 septembre 2012.

La production de fiction en série aux États-Unis, La lettre du CSA n° 264, octobre 2012.

Télévision publique et sport : les atouts du modèle britannique, rapport d'information n° 34 (2012-2013) de Mme Marie-Christine Blandin, MM. David Assouline, Jacques Legendre, Mmes Catherine Morin-Desailly, Marie-Annick Duchêne, M. Jean-Jacques Lozach et Mme Danielle Michel, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 10 octobre 2012.

Le Cosip et la diffusion numérique, situation et perspectives, rapport de mission de M. Jacques Peskine, novembre 2012

La production audiovisuelle aidée en 2012, Centre national du cinéma et de l'image animée, avril 2013.

Observatoire de la production audiovisuelle et cinématographique en Ile-de-France, étude annuelle réalisée par MM. Livier-René Veillon (directeur de la commission du film d'Ile-de-France) et Philippe Degardin (directeur des études d'Audiens), avril 2013.

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

Contribution sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle, Conseil supérieur de l'audiovisuel, 14 janvier 2013.

Guide des chaînes numériques, CSA, CNC, DGMIC, ACCeS, SNPTV, mars 2013, 11e édition.

« Acte II de l'exception culturelle », contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique, rapport de M. Pierre Lescure, mai 2013.