

Le paysage audiovisuel français réfléchit à un big-bang réglementaire

Description

Confronté à un marché publicitaire en repli, alors que le nombre de chaînes en clair sur la TNT est passé de 19 à 25 en décembre 2012, confronté également à des concurrents nouveaux venus de l'internet, les chaînes françaises espèrent un big-bang réglementaire. Sont prioritairement concernés l'assouplissement des règles de publicité à la télévision et l'aménagement des décrets Tasca.

En convoquant les chaînes et les producteurs à l'occasion des Assises de l'audiovisuel le 5 juin 2013, Aurélie Filippetti, la ministre de la culture et de la communication, a inauguré un processus qui s'étalera sur plus d'un an et qui vise à adapter la loi de 1986 sur la liberté de communication au nouveau contexte technologique, notamment l'internet, mais également la haute définition (HD), et au nouveau contexte de marché, la télévision française comptant, depuis le 12 décembre 2012, 25 chaînes en clair, contre seulement 5 en 2005, juste avant le lancement de la TNT (voir *REM* n°25, p.31). Les défis réglementaires sont nombreux et devraient être abordés par étapes. La première est celle, symbolique, qui concerne la composition et les prérogatives du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), notamment en matière de nomination des présidents de l'audiovisuel public. Dans un deuxième temps, une loi sur les pouvoirs du CSA, qui devrait récupérer certaines des prérogatives de l'Hadopi (voir *REM* n°26-27, p.55), sera adoptée. Viendra ensuite, au printemps 2014, une loi de régulation et de développement de l'audiovisuel qui pourrait bien rebattre les cartes du financement de France Télévisions, assouplir les règles sur la publicité à la télévision, aménager en profondeur les relations entre diffuseurs et producteurs, voire organiser les relations entre chaînes et intermédiaires de l'internet.

Le CSA retrouve le pouvoir de nomination des présidents de l'audiovisuel public

Le jour même des Assises de l'audiovisuel, Aurélie Filippetti présentait en Conseil des ministres le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, lequel prévoit une réduction de 9 à 7 le nombre des membres du CSA, afin de mettre un terme à la nomination de 3 membres par le président de la République et d'éviter – au moins en apparence – toute interférence politique dans le processus de nomination. Le président de la République conserve toutefois le pouvoir de nomination du président du CSA. Les 6 autres membres sont encore nommés à parité par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les commissions culturelles des deux assemblées devront être également consultées et donner leur accord aux nominations à la majorité des trois cinquièmes, ce qui permet d'associer l'opposition à la nomination des membres du CSA. La mesure symbolique consiste surtout à redonner au CSA le pouvoir de nomination des présidents de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, l'ex-Audiovisuel extérieur de la France). Cette mesure revient sur la loi du 5 mars 2009 qui avait donné au président de la République le pouvoir de nomination des présidents de l'audiovisuel public.

A l'occasion de son passage devant l'Assemblée nationale, le 24 juillet 2013, deux amendements ont été adoptés qui élargissent le champ de la nouvelle loi. Le CSA aura notamment le pouvoir de mettre fin au mandat des présidents de l'audiovisuel public, un amendement qui pourrait être utilisé pour démettre de leurs fonctions les présidents nommés par Nicolas Sarkozy, notamment Rémy Pflimlin à France Télévisions. Jean-Luc Hees, également dans ce cas, voit son mandat à Radio France s'achever en mai 2014, ce qui lui évite d'être démis en urgence. Quant à Marie-Christine Saragosse, à la tête de France Médias Monde, sa nomination après l'élection présidentielle s'est faite sur proposition du CSA au président de la République.

Mais c'est surtout le deuxième amendement voté qui pourrait modifier en profondeur le paysage audiovisuel français. Cet amendement donne au CSA le droit de transformer une fréquence dédiée à la télévision payante en fréquence gratuite, répondant ainsi aux souhaits de LCI (groupe TF1) et de Paris Première (Groupe M6) qui peinent à atteindre le seuil de rentabilité sur la TNT payante. Olivier Schrameck, le président du CSA, avait d'ailleurs défendu cette option avant le passage de la loi devant les députés. Si le CSA accorde à terme la mutation des fréquences de LCI et Paris Première, le paysage audiovisuel sera profondément modifié, avec deux chaînes supplémentaires sur la TNT en clair, pour des groupes, TF1 et M6, qui ont déjà bénéficié d'une nouvelle fréquence lors de l'élargissement de décembre 2012 (respectivement HD1 et 6Ter), et qui, à eux deux, contrôlent la grande majorité du marché publicitaire à la télévision. Les autres acteurs de la TNT se sont bien évidemment élevés contre cet amendement, qui pourra être supprimé lors du passage de la loi devant le Sénat les 1^{er} et 2 octobre 2013.

La taxe Copé validée, le financement de France Télévisions peut être repensé

La loi de finances 2014 comme la future loi de régulation et de développement de l'audiovisuel devraient préciser les contours du financement de France Télévisions qui, malgré un contrat d'objectifs et de moyens finalisé avec l'Etat, est toujours confronté à un déficit estimé de 300 millions d'euros entre 2013 et 2015 (voir REM n°26-27, p.20). Si les incertitudes sont très fortes quant à un éventuel retour de la publicité au

moment du *prime time*, au moins sur France 2, afin d'offrir aux annonceurs une exposition cohérente sur l'ensemble de la journée ; les recettes provenant de taxes parafiscales, et notamment la taxe sur les opérateurs télécoms, sont en revanche pérennisées.

La suppression de la publicité après 20 heures sur France Télévisions, instituée par la loi du 5 mars 2009, a en effet été compensée par un ensemble de mesures visant à combler le manque à gagner publicitaire. Parmi ces mesures, deux taxes et une compensation financée sur le budget de l'Etat. En 2012, la dotation budgétaire de l'Etat s'est ainsi élevée à 451,9 millions d'euros, selon les chiffres du Sénat, dont 182,9 millions d'euros pris directement sur le budget de l'Etat. Les deux taxes – une taxe sur le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes privées de télévision et une taxe de 0,9 % sur le chiffre d'affaires des opérateurs télécoms, dite taxe Copé, du nom de la commission qui l'a imaginée – ont de leur côté rapporté 269 millions d'euros. En fait, la seule taxe sur les opérateurs télécoms a rapporté 251 millions d'euros. Elle est donc essentielle au financement de France Télévisions et constitue une ressource récurrente. Or, cette taxe était menacée depuis mars 2011, la Commission européenne ayant alors engagé des poursuites contre la France à qui elle reprochait d'avoir instauré une taxe contraire à la directive sur les télécommunications. Cette dernière prévoit que toute taxe sur les opérateurs de télécommunications doit servir à financer le régulateur du secteur, en France l'Arcep (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes), et qu'elle ne peut donc pas servir à financer l'audiovisuel public, ou encore la production audiovisuelle et cinématographique, une taxe du même type existant pour financer le CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée).

Inquiète de devoir financer sur le seul budget de l'Etat le manque à gagner publicitaire lié à l'arrêt de la publicité sur France Télévisions, la France s'était alors retournée vers la Cour de justice de l'Union européenne. Cette dernière, le 27 juin 2013, a validé la taxe Copé, considérant que « *la taxe contestée ne constitue pas une taxe administrative au sens de la directive et ne relève donc pas du champ d'application de celle-ci* ». Elle permet ainsi au gouvernement de récupérer le 1,3 milliard d'euros provisionné au cas où il aurait dû rembourser les opérateurs de télécommunications pour les taxes versées depuis 2009, et elle permettra également, demain, de repenser plus sereinement le financement de France Télévisions. Anticipant une invalidation de la taxe Copé, le gouvernement a en effet imposé à France Télévisions une baisse drastique de sa dotation budgétaire qui, de plus de 400 millions d'euros en 2012, doit passer à 90 millions d'euros en 2015. La taxe Copé rapportera au moins deux fois plus à elle seule.

Alléger les contraintes publicitaires, favoriser la production dépendante

Les Assises de l'audiovisuel auront également été l'occasion de mettre en exergue les contraintes fortes qui pèsent sur les chaînes françaises, tant du point de vue publicitaire que du point de vue des obligations de contribution à la production audiovisuelle, héritées des décrets Tasca de 1990.

Le marché publicitaire audiovisuel est en crise. En baisse de 4,5 % en 2012, il affiche un recul de ses recettes nettes de 9,4 % au premier trimestre 2013, selon l'IREP (Institut de recherches et d'études publicitaires). Cette baisse inhabituelle, très forte, est certes liée à la crise économique qui limite les

investissements des annonceurs, mais elle est aussi liée à la concurrence entre TF1 et M6 qui, pour remplir leurs écrans et faire face aux tarifs très bon marché des chaînes de la TNT, ont considérablement abaissé le coût du spot. Ces deux chaînes se trouvent d'ailleurs dans une situation très délicate : la concurrence des chaînes de la TNT les oblige à augmenter la qualité de leurs programmes, et, par conséquent, à augmenter le coût de leur grille qui, dans les faits, baisse pour s'ajuster au mieux à la chute des recettes publicitaires. En même temps, ce sont ces deux chaînes qui, avec France Télévisions, contribuent pour une très grande part à la production audiovisuelle française, et non les nouvelles chaînes de la TNT. En effet, les décrets Tasca imposent un pourcentage de dépenses dans la production audiovisuelle calculé sur le chiffre d'affaires de l'année précédente, les chiffres d'affaires de TF1 et M6 étant sans commune mesure avec leurs plus proches concurrents sur la TNT. C'est pourquoi TF1 et M6 ont milité, à l'occasion des Assises de l'audiovisuel, tout à la fois pour un allègement des contraintes publicitaires et pour une révision des décrets Tasca.

Concernant les contraintes publicitaires, les chaînes historiques comme les nouvelles chaînes de la TNT sont d'accord pour les alléger avec, dans certains cas, des réserves. Ces réserves portent notamment sur la révision des secteurs interdits de publicité à la télévision. Si les enjeux ne sont pas très importants pour le cinéma (entre 20 et 30 millions d'euros) ou l'édition littéraire (quelques millions d'euros), ils le sont en revanche pour les opérations commerciales de la grande distribution, la hausse attendue de chiffre d'affaires publicitaire étant évaluée à 150 millions d'euros. Depuis le 1^{er} janvier 2007, la grande distribution est autorisée à communiquer à la télévision mais ne peut pas communiquer sur ses opérations de promotion, la communication devant se faire dans ce cas naturellement sur les radios et la presse. En autorisant les opérations de promotion à la télévision, une partie de cette dépense en radio et presse pourrait migrer vers le petit écran, ce qui explique la raison pour laquelle des groupes comme NRJ, présent à la fois en radio et à la télévision, ne soutiennent pas nécessairement cette mesure.

Les chaînes ont également mis en avant la nécessité d'alléger les contraintes sur le parrainage des émissions. La France est en effet l'un des rares pays d'Europe à interdire l'identification du produit dans le cadre d'un parrainage d'émission. Le sponsor voit sa marque associée à l'émission, mais il n'est pas possible d'y associer aussi un produit. S'ajoutent à cette restriction les contraintes très fortes sur le placement de produits, d'autant que celui-ci est souvent négocié entre l'annonceur et le producteur de l'émission, et non directement avec la chaîne. Ces mesures liées au parrainage et au placement de produits pourraient, selon l'Udecam (Union des entreprises de conseil et d'achat médias), rapporter entre 20 et 40 millions d'euros.

Mais relancer le marché publicitaire par des allègements réglementaires ne devrait pas suffire à stabiliser le paysage audiovisuel français. Les chaînes gratuites, et notamment les deux grandes chaînes privées, TF1 et M6, ainsi que Canal+ pour la télévision payante, dénoncent ensemble la surtaxation de leurs activités alors qu'elles sont de plus en plus concurrencées par les acteurs de l'internet, peu taxés et bénéficiant d'une réglementation favorable. A titre d'exemple, le coût de grille de M6 est de 330 millions d'euros et les taxes sectorielles que paie la chaîne s'élèvent à 55 millions d'euros, une grande partie étant liée aux obligations de financement de la production audiovisuelle. Ce sont ces obligations que visent toutes les chaînes qui demandent une révision en profondeur des décrets Tasca et notamment des relations entre producteurs et diffuseurs.

A la suite de la loi audiovisuelle de 1986, les décrets Tasca de 1990 ont figé les relations entre producteurs et chaînes, avec les fameux quotas de diffusion d'œuvres européennes et françaises, mais également des obligations de contribution au financement de la production cinématographique et audiovisuelle. Concernant les chaînes en clair, les obligations sont notamment très lourdes en matière de production audiovisuelle. Depuis 2009, date à laquelle les décrets ont été modifiés, les chaînes doivent investir 15 % du chiffre d'affaires de l'année précédente dans la production audiovisuelle, cette obligation pouvant être légèrement revue à la baisse si les chaînes investissent exclusivement dans des œuvres patrimoniales. S'ajoute à cette obligation le fait de confier au minimum 75 % de ces dépenses à des sociétés de production indépendantes, lesquelles disposent des droits sur les programmes qu'elles produisent alors que les chaînes les financent en grande partie. Cette mesure avait pour objectif de séparer les chaînes et les producteurs et d'empêcher les premières de prendre le contrôle des seconds, les producteurs dépendant des commandes des chaînes. Aujourd'hui, cette mesure a pour conséquence de favoriser les sociétés de production indépendantes étrangères, au premier rang desquelles Endemol ou Freemantle, et de dissuader les chaînes d'investir dans des programmes originaux. En effet, ces dernières, quand elles financent un programme, bénéficient d'un droit de diffusion de trois ans et demi (42 mois), qui peut être étendu à quatre ans. Au-delà, le producteur a tous les droits, notamment celui de revendre le programme à une chaîne concurrente de celle qui l'a financé. Ainsi, D8 fait actuellement de très bonnes audiences avec *Navarro*, financé par TF1, ce qui lui permet de concurrencer TMC, propriété du groupe TF1 et plus proche concurrente de D8 sur la TNT. La série *Un gars, une fille*, financée par France Télévisions, est aujourd'hui diffusée sur M6. Autant dire que les chaînes françaises n'ont pas intérêt à confier leurs programmes phares à des producteurs indépendants, encore moins depuis que la TNT existe, les nouvelles chaînes recourant massivement aux rediffusions, sauf à prendre le risque de voir les programmes qui ont fait leur identité se retrouver sur des chaînes concurrentes. Les chaînes investissent donc dans les séries américaines, la France étant le pays d'Europe où celles-ci sont les plus « consommées », alors même que les décrets Tasca devaient au contraire favoriser une production audiovisuelle française.

Les chaînes dénoncent donc plus les obligations de production indépendante que les obligations de contribution au financement de la production audiovisuelle. En augmentant le pourcentage de production dépendante, les chaînes pourraient contrôler les droits des émissions qu'elles financent et mettre en place de vraies stratégies d'exclusivités, y compris sur plusieurs années, une émission diffusée sur M6 pouvant

ensuite être recyclée sur W9, ce que fait le Groupe Canal+ entre ses chaînes payantes et D8 (voir *REM* n°21, p.79). Dans ce cas, la consolidation du secteur serait inévitable et les chaînes prendraient le contrôle d'une partie des quelque 2 272 sociétés de production en France ! Une autre évolution réglementaire serait d'accorder des parts de coproduction aux chaînes tout en maintenant le principe de la production indépendante. Dans ce cas, les chaînes bénéficieraient de la revente à des tiers des programmes qu'elles ont financés, l'actuel droit à recettes générant des revenus insignifiants. Et cela leur permettrait aussi de bloquer certaines cessions. Les producteurs n'y sont donc pas nécessairement favorables, voyant dans ces évolutions un moyen pour les chaînes, tantôt de les absorber, tantôt de geler les droits, donc le marché de la revente de programmes. En même temps, confier les droits aux seuls producteurs, c'est aussi laisser le champ libre aux acteurs de l'internet qui pourront les concurrencer sans difficulté en ayant accès à des contenus sur lesquels les chaînes perdent très vite leur exclusivité. Quatre ans, c'est effectivement le délai qui permet, dans la chronologie des médias, d'intégrer un programme dans une offre en ligne financée par la publicité.

Dans la liste de leurs demandes, TF1 et M6, les deux principales chaînes privées, espèrent également une baisse des taxes sur leur chiffre d'affaires consacrées au financement de la production cinématographique et audiovisuelle nationale, ainsi qu'au financement des radios associatives. Concernant la production nationale, la contribution des deux chaînes est estimée à 30 % de l'ensemble, ce qui correspond dans les faits à des obligations élevées de production audiovisuelle. En définitive, la contribution de TF1 et M6, cinéma et télévision inclus, représente plus que celle de Canal+, dont les obligations concernent surtout le seul financement du cinéma.

Sources :

- « Publicité : guerre ouverte entre TF1 et M6 », Fabienne Schmitt, *Les Echos*, 14 mai 2013.
- « Publicité : les chaînes de télévision relancent leur lobbying », Fabienne Schmitt, *Les Echos*, 16 mai 2013.
- « Forte chute des investissements publicitaires nets », Véronique Richebois, *Les Echos*, 21 mai 2013.
- « Le gouvernement orchestre sa réforme audiovisuelle », G.P., *Les Echos*, 27 mai 2013.
- « Le CSA ouvre la voie au gratuit pour Paris Première et LCI », Fabienne Schmitt, *Les Echos*, 29 mai 2013.
- « TF1, M6 et Canal+ font bloc pour changer les règles de la télévision », Paule Gonzalès, *Le Figaro*, 3 juin 2013.
- « Ces règles qui corsètent le paysage audiovisuel français », Fabienne Schmitt, *Les Echos*, 3 juin 2013.
- « Des assises pour dessiner la télévision du futur », Fabienne Schmitt et Grégoire Poussielgue, *Les Echos*, 3 juin 2013.
- « Les producteurs ne veulent pas céder leurs droits aux chaînes », Paule Gonzalès, *Le Figaro*, 4 juin 2013.
- « France Télévisions en quête d'indépendance éditoriale et financière », Paule Gonzalès, *Le Figaro*, 6 juin 2013.
- « Réforme de l'audiovisuel : le débat est lancé », Fabienne Schmitt, *Les Echos*, 6 juin 2013.
- « Les radios et la presse défendent leur gâteau publicitaire », *Les Echos*, 7 juin 2013.

-
- « L'Europe ne bloque pas la taxe qui finance France Télévisions », Renaud Honoré, *Les Echos*, 28 juin 2013.
 - « La publicité télévisée pourrait s'ouvrir à de nouveaux secteurs », Alexandre Debouté, *Le Figaro*, 25 juillet 2013.
 - « Levée de boucliers contre la gratuité de LCI », Paule Gonzalès, *Le Figaro*, 26 juillet 2013.
 - « La loi audiovisuelle devant le Sénat début octobre », C.S., *Le Figaro*, 4 septembre 2013.
 - « TF1 et M6 veulent verser moins à la création française », Fabienne Schmitt, *Les Echos*, 12 septembre 2013.

Categorie

1. Economie

date créée

26 décembre 2013

Auteur

alexandrejoux