

**ADAPTER LES OBLIGATIONS DE FINANCEMENT
DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE
POUR GARANTIR LEUR AVENIR**

RAPPORT A LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Laurent VALLET

avec le concours d'Arnaud ESQUERRE

17 décembre 2013

SYNTHESE	3
Introduction	5
1. Etat des lieux	7
1.1. Un secteur de la diffusion fortement re-concentré qui entretient avec celui de la production, morcelé, des relations particulièrement complexes	7
1.1.1. Le paysage des acteurs participant à la fabrication des œuvres audiovisuelles après le lancement de la TNT	7
1.1.2. Des relations de plus en plus complexes entre éditeurs et producteurs	9
1.1.3. La question de la circulation des œuvres, élément central des relations entre éditeurs et producteurs	10
1.2. Le secteur audiovisuel s'adapte à l'innovation technologique et à la modification des usages sans réussir encore à en retirer un profit économique significatif	11
1.2.1. La multiplication des écrans	11
1.2.2. La TVR et la présence des œuvres audiovisuelles sur internet	11
1.3. Les relais de croissance pour les ressources du secteur apparaissent limités	14
1.3.1. Un financement global - publicité, redevance abonnement - stagnant ou en faible croissance	14
1.3.2. Le marché international n'offre pas aujourd'hui au secteur audiovisuel de ressources complémentaires importantes	16
2. Evolution proposées des obligations de financement de la production audiovisuelle...	17
2.1. Consolider l'investissement dans les œuvres patrimoniales françaises et encourager plus particulièrement le développement de la fiction sérielle	17
2.1.1. Adapter les obligations d'investissement sans modifier les obligations de diffusion	17
2.1.2. L'œuvre patrimoniale d'expression originale française (EOF) doit rester au cœur des obligations d'investissement.....	18
2.1.3. La fiction au défi de la série	20
2.1.4. Ouvrir une réflexion sur le rééquilibrage entre le taux des obligations de production d'œuvres audiovisuelles et celui de la TST-E (« taxe COSIP »)	21
2.2. Adapter l'organisation des rapports entre producteurs et éditeurs de service pour garantir l'avenir des œuvres audiovisuelles	22
2.2.1. Associer en coproduction les éditeurs de service aux œuvres indépendantes qu'ils financent le plus tout en garantissant la circulation des œuvres concernées	22
2.2.2. Préserver le dynamisme de la production indépendante	26
2.2.3. Penser les œuvres audiovisuelles dans un univers numérique et délinéarisé ...	28
2.3. Harmoniser et simplifier le cadre juridique des relations producteurs-éditeurs	29
2.3.1. « L D C A » : Loi, Décret, Convention, Accord	29
2.3.2. Simplifier le cadre des rapports entre éditeurs, producteurs et auteurs	30
2.3.3. Organiser les rapports entre éditeurs, producteurs et auteurs de la façon la plus adaptable possible aux évolutions économiques et technologiques	31
Conclusion	32
ANNEXES	34

SYNTHESE

Après avoir consulté pendant plusieurs mois l'ensemble des professionnels concernés - éditeurs, producteurs et distributeurs, auteurs - la mission formule 18 propositions principales.

Leur mise en œuvre rend nécessaire la modification du cadre législatif et réglementaire actuellement en vigueur, ainsi que des conventions passées avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel et des accords interprofessionnels.

Dans un environnement en mutation rapide, il est souhaitable de simplifier le cadre juridique en privilégiant le développement de la régulation plutôt que la sophistication de la réglementation

Proposition n°1 : laisser inchangées les obligations de diffusion et privilégier l'adaptation du seul régime des obligations d'investissement.

Proposition n°2 : ne pas modifier la définition de l'œuvre patrimoniale, CSA et CNC pouvant néanmoins être invités à harmoniser leurs appréciations respectives quant à la comptabilisation au titre des obligations d'une part et à l'accès au compte de soutien d'autre part.

Proposition n°3 : pour les groupes hertziens, limiter l'intervention du décret aux grands principes régissant les obligations (assiette, taux, critères de la production indépendante, etc.) et renvoyer l'ensemble des modalités (durée des droits exclusifs, nombre de diffusions, aménagement du droit à recettes, clause de premier et dernier refus sur le renouvellement des droits, etc.) à la régulation, c'est-à-dire aux conventions avec le CSA et aux accords professionnels.

Proposition n°4 : confier l'ensemble du régime des obligations (principes et modalités) au CSA et aux accords professionnels pour les éditeurs du câble et du satellite n'appartenant pas à un groupe propriétaire d'une chaîne hertzienne.

Proposition n°5 : harmoniser les grandes catégories de dépenses éligibles aux obligations, y compris les nouvelles dépenses (festivals, mise en valeur des programmes, etc.).

Proposition n°6 : prévoir des rendez-vous annuels de suivi des accords interprofessionnels.

La préservation d'un écosystème faisant une large place aux entreprises de production indépendantes constitue un gage essentiel du renouvellement de la création audiovisuelle

Proposition n°7 : ouvrir, en l'encadrant, la possibilité pour les éditeurs et les producteurs de travailler en coproduction sur des œuvres audiovisuelles indépendantes,

- en fixant le niveau de financement déclenchant la possibilité d'une coproduction à 70% afin de favoriser un niveau élevé de financement de la fiction par les éditeurs et
- en définissant, par le règlement et la régulation, un cadre qui favorise la circulation ultérieure des œuvres concernées.

Proposition n°8 : maintenir le niveau de production indépendante attaché aux obligations au niveau élevé qui est le sien aujourd'hui (entre 75 et 85% pour les principaux éditeurs), seule la situation de France Télévisions méritant réexamen afin de permettre dans de meilleures conditions l'utilisation de son outil de production interne.

Proposition n°9 : instaurer un principe d'indépendance capitalistique absolue (plutôt qu'au seuil actuel de 15%) en matière de production indépendante, la faculté offerte à l'éditeur de coproduire les œuvres qu'il finance largement devant lui permettre de consacrer la part « dépendante » de son obligation à des investissements en production interne ou réalisée avec des filiales qu'il contrôle ou co-contrôle.

Proposition n°10 : interdire qu'un ancien salarié d'une chaîne ayant eu un lien direct ou indirect avec la création d'œuvres audiovisuelles puisse, s'il crée ou devient employé par une société de production ou de conseil, pendant une durée de trois années, bénéficier de contrats ou être en charge de projets de la part de l'entreprise de télévision qui l'a employé.

Les obligations de production doivent être adaptées à l'évolution récente du paysage audiovisuel et aux nouveaux modes de diffusion des œuvres

Proposition n°11 : rendre obligatoire l'application des obligations au niveau des groupes de chaînes dans des conditions qui favorisent la circulation des œuvres au sein de chacun de ces groupes.

Proposition n°12 : permettre aux conventions et aux accords de prévoir une exploitation des œuvres adaptée aux besoins des éditeurs dans le cadre d'une durée des droits définie de façon plurielle (ex : genre de l'œuvre, modalités et niveau de son financement par l'éditeur), un raccourcissement de la durée de certains droits semblant possible en contrepartie du bénéfice de droits étendus pendant la période d'exclusivité.

Proposition n°13 : assurer une protection *ad hoc* des primo-diffuseurs sur les séries longues de fiction, notamment sous la forme d'une durée de droits étendue et/ou d'un engagement de non diffusion d'épisodes anciens d'une série hors des antennes du groupe primo-diffuseur tant que ce dernier diffuse ou finance de nouveaux épisodes.

Proposition n°14 : prévoir que chacun des droits acquis par l'éditeur soit identifié et valorisé ; en particulier, dès lors que les droits linéaires et non linéaires sont acquis ensemble, ces derniers doivent faire l'objet d'une valorisation explicite (y compris les droits de télévision de rattrapage).

Proposition n°15 : réaliser une étude spécifique sur les effets, le coût, la valorisation et l'évolution des usages de la télévision de rattrapage dans le secteur audiovisuel.

Proposition n°16 : autoriser la comptabilisation au titre des obligations des œuvres destinées aux « nouveaux médias » (première mise à disposition non linéaire) afin de soutenir les initiatives des groupes actifs dans ce domaine, dont France Télévisions.

Proposition n°17 : accroître la rationalité économique des obligations en retenant dès 2014 pour leur calcul le chiffre d'affaires de l'année en cours plutôt que celui de l'année écoulée.

Enfin, une réflexion pourrait être engagée sur une augmentation du taux général des obligations dans le cadre d'une baisse concomitante du taux de la « taxe COSIP » (TST Editeurs) versée au CNC, seul le taux de l'obligation applicable à France Télévisions, déjà élevé, étant laissé inchangé.

Introduction

Comment faire évoluer les obligations de financement de la production audiovisuelle afin qu'elles soient adaptées au mieux à l'environnement technologique et économique dans lequel elles s'exercent - et qu'elles garantissent l'avenir de la création audiovisuelle ?

Telle est la question centrale posée à la mission conduite depuis l'été 2013 à la demande de la Ministre de la Culture et de la Communication, Aurélie Filippetti, et à laquelle le présent rapport propose des réponses issues d'une large consultation de l'ensemble des professionnels concernés.

Dans cette perspective, la lettre de mission invitait notamment le rapporteur à s'interroger sur l'équilibre actuel entre le niveau d'investissement des éditeurs de service et l'étendue des droits qui en sont la contrepartie, sur la juste part des obligations destinée à la production indépendante, sur l'adaptation de la valorisation des droits à la multiplication des supports et sur les conditions d'une circulation optimale des œuvres audiovisuelles.

La mission s'inscrit, plus largement, dans le cadre du double objectif qui préside depuis trente ans à l'élaboration des normes régissant les rapports entre producteurs et chaînes de télévision : l'un culturel - développer les œuvres audiovisuelles françaises -, l'autre industriel - renforcer le secteur de la production audiovisuelle.

C'est donc à l'aune de ces deux critères qu'elle a tenté d'évaluer l'organisation actuelle de ces rapports et d'envisager d'éventuelles mesures d'amélioration, en relevant d'emblée qu'au regard du double objectif poursuivi, le même cadre normatif a rendu possible d'incontestables réussites, par exemple dans le domaine de l'animation, mais n'a su empêcher de relatifs échecs, la fiction française suscitant notamment, sous sa forme d'unitaires ou de séries diffusés en première partie de soirée, de moins en moins d'intérêt de la part du public français - et guère davantage parmi les publics étrangers, malgré quelques récents succès.

Ainsi, alors qu'au début des années 2000, le palmarès des 100 meilleures audiences télévisuelles comprenait plus d'une quarantaine de fictions françaises et aucune américaine, le rapport s'est inversé à partir de 2005 et le nombre de fictions françaises présentes à ce palmarès a fortement chuté, tandis que celui des fictions américaines augmentait jusqu'à atteindre 72 des 100 meilleures audiences en 2011¹.

C'est pourquoi, comme y invitait la lettre de mission, certaines des propositions formulées par le présent rapport visent plus particulièrement à favoriser un élan renouvelé de la fiction française, tout en préservant les succès acquis dans le domaine de l'animation ou, dans une large mesure, du documentaire de création français.

Au-delà de ces considérations liées au genre des œuvres, la mission a pris la mesure de la forte contrainte pesant sur l'actuel modèle économique de la diffusion, qui peine depuis plusieurs années à trouver des relais de croissance et doit faire face à la concurrence inéluctablement grandissante d'autres offres de contenus. Partant, elle s'est interrogée sur les éventuelles adaptations de l'actuel cadre juridique susceptibles de permettre d'envisager

¹ Source : 10^{ème} baromètre de la Création TV 2013/Médiamétrie.

l'avenir de la production et de la diffusion d'œuvres audiovisuelles françaises sur des services linéaires *et* délinéarisés.

Le rapport présentera, dans un premier temps, un « état des lieux » tel qu'il ressort notamment des données et des indications fournies par les professionnels auditionnés.

Compte tenu du grand nombre et de la qualité des études et rapports récents traitant du secteur audiovisuel, cet état des lieux sera volontairement bref et limité aux points susceptibles de servir d'appui aux pistes qui seront proposées, dans un second temps, pour faire évoluer les obligations de financement de la production audiovisuelle.

1. Etat des lieux

1.1. Un secteur de la diffusion fortement re-concentré qui entretient avec celui de la production audiovisuelle, morcelé, des relations particulièrement complexes

1.1.1. Le paysage des acteurs participant à la fabrication des œuvres audiovisuelles après le lancement de la TNT

Le secteur de la télévision gratuite hertzienne, longtemps limité à un petit nombre de chaînes, a soudain proposé à partir de 2005 une offre démultipliée par la diffusion numérique jusqu'à atteindre, depuis 2012, 23 chaînes.

Les choix opérés par le CSA, tant lors du premier appel à candidatures en 2005 que lors du deuxième organisé pour le lancement de la haute définition, ont privilégié l'arrivée de nouveaux entrants, dans un souci de diversité et de pluralisme. Ce choix n'a toutefois pas tenu longtemps face au poids des réalités économiques. A peine quelques années après le lancement de la TNT, le groupe AB a cédé ses chaînes TMC et NT1 au groupe TF1, le groupe Lagardère a vendu Virgin 17, devenue Direct Star, au groupe Bolloré, puis ce dernier a finalement vendu D8 et D17 au groupe Canal +.

En outre, les chaînes de la TNT qui investissent dans la production d'œuvres audiovisuelles sans appartenir à un grand groupe présentent des chiffres d'affaires relativement peu importants au regard de l'ensemble du secteur : le chiffre d'affaire de la plus importante, NRJ12, reste inférieur à 80 millions d'euros, tandis que les trois autres chaînes, en HD, (Chérie 25 appartenant au groupe NRJ, RMC Découverte au groupe NextRadioTV et Numéro 23), émettent depuis 2012 avec des chiffres d'affaires de l'ordre de 10 millions d'euros, voire moins pour leur premier exercice.

Ces chiffres d'affaires, peu élevés en comparaison de ceux des chaînes les plus importantes, rendent la participation des chaînes concernées au financement d'œuvres inédites marginal au regard du secteur de la production : moins de 1% des obligations en 2011², alors même qu'au regard du coût de grille de ces chaînes il s'agit d'un investissement très significatif.

La mutualisation des obligations choisie par certains a contribué toutefois à permettre aux chaînes les plus petites mais appartenant à un groupe de remplir leur obligation de financement de la production plus aisément. C'est notamment le cas des chaînes appartenant aux groupes AB, Disney (pour les chaînes du câble et du satellite) et Lagardère (composé à la fois d'une chaîne de la TNT gratuite, Gulli, et de chaînes du câble et du satellite).

Le secteur de la télévision, en ce qui concerne le secteur de la production d'œuvres audiovisuelles, apparaît donc, en 2013, dans ses grands rapports de force économiques, globalement le même qu'en 2004, avant le lancement de la TNT : il est dominé par trois grands groupes privés, TF1, M6 et Canal +, et deux groupes publics, France Télévisions et Arte - ce dernier n'étant pas soumis aux obligations.

² Source : 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, p. 91.

Alors qu'ils ont été une réussite en matière d'information, avec notamment l'essor de deux chaînes d'information en continu, les choix visant à diversifier les groupes présents sur la TNT gratuite n'ont pas permis cette diversification dans des proportions significatives sous le rapport de la production d'œuvres audiovisuelles.

La conséquence à en tirer pour les pouvoirs publics est probablement que, s'ils doivent être attentifs aux nouveaux entrants « rescapés » des regroupements intervenus depuis 2005 (NRJ, NextRadioTV, Numéro 23), dont le modèle économique reste fragile, ils ont également intérêt, pour garantir l'avenir des œuvres audiovisuelles, à préserver la bonne santé et à aider au développement des cinq grands acteurs du marché.

Investissement global dans la production audiovisuelle en 2011 des principaux groupes de diffuseurs (source CSA)

Editeurs de service	Investissements (M€)
Groupe France Télévisions	406,3
Groupe TF1	202,1
M6	90,4
W9, Teva, Paris 1 ^{ère} , M6 Music	16,8
<i>(Cumul Groupe M6)</i>	<i>(107,2)</i>
Groupe Canal +	72,6
Direct 8	5,5
Direct Star/D17	1,7
<i>(Cumul Groupe Canal)</i>	<i>(79,8)</i>
NRJ 12	6

Ce mouvement de concentration n'a pas empêché toutefois la nouvelle réglementation mise en place en 2010 d'atteindre son objectif en garantissant, jusqu'à aujourd'hui, un niveau d'investissement dans les œuvres patrimoniales élevé et croissant, malgré la baisse du chiffre d'affaires publicitaire en 2008 ayant affecté les obligations 2009 : 728,1 millions d'euros en 2009, 735,3 millions en 2010, 805,5 millions en 2011, soit un niveau plus élevé que celui estimé pour les œuvres patrimoniales à 760 millions d'euros en 2008³.

Si le secteur des éditeurs de service est très concentré, celui de la production audiovisuelle est, en revanche, atomisé, constitué d'une multitude de petites sociétés. En fiction, secteur le plus

³ 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, p. 24.

financé mais caractérisé par des œuvres au coût unitaire élevé, le nombre de sociétés de production actives est passé de 173 en 2007 à 203 en 2010 avant de retomber à 170 en 2011. Toutefois, il existe dans ce secteur quelques sociétés importantes : les 10 premiers producteurs de fiction sont à l'origine de 48,4 % des durées aidées.

Nombre de sociétés de production actives (CNC) / Dépenses déclarées par genre (CSA) en 2011

	Fiction	Documentaire	Animation	Spectacle vivant
Nombre de sociétés de productions actives	170	585	53	76
Dépenses par genre (M€)	530	173	57	25
<i>Dépenses / nombre de sociétés de production</i>	<i>3,12</i>	<i>0,30</i>	<i>1</i>	<i>0,33</i>

1.1.2. Des relations de plus en plus complexes entre éditeurs et producteurs

Peu de temps après le lancement de la TNT gratuite, une ample réforme des rapports entre éditeurs de service, producteurs et auteurs a été réalisée, dans la lignée d'une mission confiée par le gouvernement à messieurs David Kessler et Dominique Richard.

L'un des acquis les plus importants de la réforme a été, en favorisant l'introduction de la négociation interprofessionnelle, d'aboutir à des accords conclus au plus près des préoccupations des signataires. Toutefois, certaines organisations de producteurs n'ont pas été signataires de certains accords et restent ainsi critiques de la réforme de 2009-2010. En outre, les accords ont été mis en place sans durée ni fenêtre de renégociation.

Le ciselage des accords au plus près des intérêts des acteurs a eu pour revers de rendre l'ensemble des contraintes auxquelles est tenu chacun d'entre eux d'une extrême complexité. Tant les représentants des pouvoirs publics que les professionnels du secteur s'accordent sur ce point et souhaitent davantage de simplicité.

Cependant l'inquiétude est grande, notamment parmi les producteurs et les auteurs, qu'une simplification se fasse au détriment de l'objectif de diversité culturelle et du développement de la création française. Si une simplification a lieu, elle doit donc garantir cet objectif. La notion d'œuvre audiovisuelle patrimoniale apparaît à ce titre à certains comme le pivot possible d'une simplification du cadre juridique, tandis que d'autres soulignent qu'une telle voie, séduisante au plan théorique, ne permettrait pas de tenir compte de la diversité de la programmation - dont la complexité du cadre juridique est aussi, légitimement, le reflet.

Un autre enjeu de la simplification est de clarifier le rôle respectif de la loi et du règlement d'une part, de la régulation (conventions CSA et accords professionnels) d'autre part, en répartissant au mieux les dispositions applicables aux relations éditeurs-producteurs entre ces différents niveaux de « norme », aujourd'hui parfois enchevêtrés. Lors de la dernière réforme en effet, une fois les accords signés, la crainte, notamment de la part des producteurs, qu'ils

ne soient pas respectés par les éditeurs de service a conduit à une reprise d'un grand nombre d'éléments de ces accords dans des décrets d'une part, dans les conventions des chaînes privées et le cahier des charges de France Télévisions d'autre part.

On peut cependant considérer que ces accords ont été à ce jour globalement respectés par l'ensemble des parties prenantes. Pour les cas où ils ne le seraient pas, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a vocation à jouer un rôle déterminant pour y remédier.

Désormais, il est sans doute davantage possible de réaliser ce qui n'a peut-être pas été possible en 2009-2010 et de mieux distribuer les contraintes entre le décret, les conventions ou le cahier des charges, et les accords interprofessionnels, étant entendu qu'il ne doit pas tant s'agir de « réformer la dernière réforme » que de prendre acte de ce que le contexte économique et technologique a profondément évolué depuis cinq ans.

1.1.3. La question de la circulation des œuvres, élément central des relations entre éditeurs et producteurs

La circulation des œuvres existe, mais elle est fortement contrainte. A qui cette limitation de la circulation, que soulignent producteurs et petites chaînes, est-elle préjudiciable ?

Compte tenu de l'évolution du paysage audiovisuel, il convient tout d'abord de distinguer deux types de « circulation » : la circulation au sein d'un même groupe de diffusion et la circulation en dehors du groupe primo-acquéreur (et diffuseur) de l'œuvre.

La limitation de la circulation des œuvres peut être préjudiciable, dans l'absolu, aux téléspectateurs, aux auteurs, aux « petites » chaînes de télévision, aux producteurs et aux distributeurs.

Or, il ressort des auditions menées par la mission qu'il existe une bonne circulation des œuvres au sein des groupes : dès lors, pour les téléspectateurs comme pour les auteurs *et sous réserve d'une juste valorisation des droits correspondants*, la portée de la question de la circulation des œuvres peut être relativisée.

Reste le problème de la circulation en dehors des groupes, qui pose un problème principalement aux petites chaînes, aux producteurs et aux distributeurs. Pourquoi cette circulation est-elle limitée ?

La première cause de la limitation de la circulation des œuvres demeure l'étroitesse du marché domestique, les mouvements de concentration survenus ces dernières années ayant encore réduit le nombre d'acteurs sur ce marché. Une telle étroitesse constitue une limite naturelle à la circulation que des mesures réglementaires ne pourront repousser.

Dans ce contexte, trois acteurs de la TNT gratuite (hors le cas particulier de Gulli) doivent aujourd'hui s'approvisionner sur le second marché pour remplir leurs obligations de production : le groupe NRJ (NRJ 12 et Chérie 25), RMC Découverte et Numéro 23. Or ces acteurs font, chacun, le constat de leur grande difficulté à acquérir les droits de diffusion d'œuvres audiovisuelles françaises.

La deuxième raison de la limitation de la circulation des œuvres est en effet que l'ensemble des grands éditeurs, privés et publics, considèrent ces œuvres, qu'ils ont souvent financées à des niveaux importants, comme participant à leur identité et donc à leur attractivité auprès du public, une présence de ces œuvres sur des chaînes concurrentes étant de nature à les affaiblir.

Il convient donc que les pouvoirs publics soient attentifs, lors de la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives relatives à la coproduction et compte tenu des limites rappelées ci-dessus, à maintenir les conditions d'une circulation possible des œuvres.

1.2. Le secteur audiovisuel s'adapte à l'innovation technologique et à la modification des usages sans réussir encore à en retirer un profit économique significatif

1.2.1. La multiplication des écrans

Alors que dès le début des années 2000, la « bulle internet » conduisait déjà nombre de commentateurs à imaginer la fin de la télévision, une décennie plus tard l'attachement à l'écran du poste de télévision, que symbolise la généralisation de l'écran plat, a permis à la télévision de rester un média très regardé par le public, et donc aux œuvres audiovisuelles de continuer à être regardées sur ce type d'écran. La durée d'écoute quotidienne de la télévision atteint même en 2012 un niveau record (3h50)⁴.

Toutefois, ce qui était appelé le « petit écran », c'est-à-dire le poste de télévision, est devenu dans l'usage domestique, le grand écran. Le petit écran est désormais celui du téléphone, ou de la tablette numérique. Il est probable que la distinction des écrans des téléviseurs, des ordinateurs, des tablettes et des téléphones va s'estomper d'ici quelques années, *a fortiori* en cas de développement rapide de la télévision connectée.

Les foyers français possèdent 6,4 écrans en moyenne en 2013, un chiffre dont la progression est portée notamment par celle des écrans connectés et mobiles. En effet, 4,7 millions de foyers possèdent à la fois ordinateur portable, téléphone mobile et tablette, soit 2 fois plus qu'il y a un an. En 2013, 13,3 millions de personnes, soit plus d'un quart des 15 ans et plus, ont regardé chaque mois la télévision sur un autre écran que le téléviseur. C'est deux fois plus qu'il y a 4 ans⁴. Près de 40% des foyers français reçoivent désormais la télévision par flux IP⁵.

Dans cette perspective, il est indispensable de mener une réflexion sur la qualification d'œuvre audiovisuelle pour des programmes qui en présentent les caractéristiques et dont la première mise à disposition auprès du public ne se fait pas sur une antenne hertzienne mais sur une plateforme internet, ainsi plus généralement que sur la valorisation de la présence des œuvres audiovisuelles sur internet.

1.2.2. Le développement de la présence des œuvres audiovisuelles sur internet

L'offre et la consommation d'œuvres audiovisuelles sur internet doivent s'envisager en tenant compte de plusieurs distinctions : payantes (VàD, VàDA) ou gratuites (TVR), à l'unité (VàD) ou en masse (VàDA).

⁴ Source : Médiamétrie.

⁵ Source : CNC.

Comme Sylvie Hubac le soulignait déjà en 2010, une partie de la production audiovisuelle (séries, documentaires, reportages) trouvera « son modèle dans la VàD par abonnement (VàDA) et dans la VàD gratuite », plus facilement que dans la VàD à l'acte⁶.

S'il est possible que les acteurs du secteur audiovisuel aient l'impression, en développant une offre de VàD gratuite, *via* notamment la télévision de rattrapage (TVR), de réussir mieux que d'autres industries culturelles leur « transition numérique », cette impression masque mal une fragilité : la valorisation des œuvres audiovisuelles sur internet reste problématique.

Tout d'abord, aucun site internet, même dit d'hébergement ou de partage de contenus ayant rencontré un succès, tel Dailymotion, n'a développé d'offre d'œuvres inédites appartenant au genre des œuvres audiovisuelles patrimoniales telles que celles que commandent et diffusent les télévisions classiques, à l'exception, notable, de certains formats courts.

A ce constat, il est souvent opposé le modèle de Netflix qui, fort du succès important aux Etats-Unis de son offre par abonnement, a commandé et livré à ses abonnés des séries inédites dont la qualité a été saluée par la critique (*House of Cards*).

Mais l'arrivée d'un Netflix en France, annoncée déjà depuis plusieurs années, est en partie conditionnée à la bonne santé économique des télévisions hertziennes : l'offre de Netflix étant composée principalement de programmes américains, les studios américains préféreront réserver les droits à celles-ci si le bénéfice à en tirer reste plus élevé plutôt que les céder à Netflix. Pour autant, il paraît certain, pour tous les professionnels, que Netflix sera présent, probablement dès 2014, en France.

Dès lors, l'enjeu est celui de savoir comment les pouvoirs publics pourraient aider, en créant le meilleur environnement possible, au développement d'offres de VàDA émanant de groupes françaises ou composées en partie de programmes français, capables de rivaliser sur le marché domestique avec un opérateur étranger.

Or internet a permis, à l'initiative même des chaînes de télévision, la mise à disposition d'une importante offre gratuite et librement accessible d'œuvres audiovisuelles. *La généralisation de la télévision de rattrapage, dont la durée est, la plupart du temps, fixée à sept jours, a créé une sorte de vaste catalogue permanent de fictions, de documentaires, de dessins animés, de spectacles vivants, accessibles gratuitement et librement.* L'offre globale de TVR représentait en septembre 2013 environ 71 500 vidéos, soit environ 14 200 heures, dont environ 65% dans des offres à plus de 30 jours et seulement 32% dans des offres de 0 à 7 jours. Dans cette offre, les genres d'œuvres patrimoniales restent minoritaires : l'animation constitue 4% de l'offre, comme le documentaire, et la fiction 7,7% (dont seulement un tiers est américaine)⁷.

Les offres de télévision de rattrapage rencontrent depuis 2010 un grand succès. Elles permettent en particulier de toucher un public jeune : environ la moitié du public de la TVR a entre 15 et 34 ans en septembre 2013⁸. Si le bénéfice de cette offre est incontestable auprès du

⁶ Sylvie Hubac, *Mission sur le développement des services de vidéo à la demande et leur impact sur la création*, décembre 2010, CNC.

⁷ Source : Baromètre de la télévision de rattrapage (TVR), septembre 2013, CNC.

⁸ Source : Baromètre de la télévision de rattrapage (TVR), septembre 2013, CNC.

public, l'effet de l'ensemble des offres de télévision de rattrapage sur le secteur de la production audiovisuelle à moyen et long terme n'a pas été encore clairement évalué.

L'offre de télévision de rattrapage, prise dans sa globalité, soulève plusieurs problèmes par rapport à l'économie du secteur. Elle n'est pas valorisée par la publicité à la hauteur de la valeur des écrans diffusés sur les chaînes hertziennes et il est probable que les recettes, même substantielles, resteront inférieures à cette valeur.

Mais un deuxième effet est plus inquiétant encore : tandis que le cinéma français, qui s'est préservé de la télévision de rattrapage semble, malgré le visionnage illégal, constituer le programme le plus attractif d'une offre de VàDA parmi les programmes français (les séries et films américains étant par ailleurs les plus attractifs parmi tous les programmes), il semble que l'offre cumulée de télévision de rattrapage rende difficile, voire empêche, le lancement ou la réussite d'offres payantes, tant à l'acte que par abonnement, dans le secteur audiovisuel.

Ce serait notamment le cas dans le domaine de l'animation, où la profusion des dessins animés librement et gratuitement accessibles sur des sites internet entraverait directement ou limiterait fortement le développement d'une offre payante de vidéo par abonnement. Il est d'ailleurs significatif que, si l'animation ne représente que 4% de l'offre de TVR en volume horaire, elle constitue en revanche 8% de la consommation en septembre 2013.

Dans cette perspective, il semble nécessaire d'envisager avec attention, voire avec réserve, les demandes des éditeurs de service de disposer d'une manière générale de droits de VàD gratuite sur internet d'une durée supérieure à sept jours.

Il convient par ailleurs d'entreprendre une réflexion globale sur la valorisation ces droits, en distinguant entre les genres de programmes (documentaire et spectacle vivant d'un côté, animation et fiction de l'autre) et en mettant en balance d'une part leur exposition en diffusion hertzienne, d'autre part leur attractivité pour une offre payante de vidéo par abonnement. On souligne ainsi parfois que la TVR permet à des documentaires ou des spectacles vivants diffusés à des heures tardives de rencontrer des internautes déjà occupés à dormir en tant que téléspectateurs : mais la réalité est que l'attractivité du documentaire reste très limitée aussi en TVR, puisque en septembre 2013, le genre représentait 4% de l'offre en volume horaire mais seulement 0,4% de la consommation.

En bref, si le bénéfice à court terme de la TVR pour le public est certain, cette pratique pourrait à long terme pénaliser fortement le public dans son ensemble si, entre temps, un moyen de valoriser les œuvres audiovisuelles en général, donc de les financer et de simplement continuer à pouvoir en commander de nouvelles, n'a pas été trouvé.

Cette analyse semble confortée par le difficile essor de la VàD payante à l'acte en ce qui concerne les programmes audiovisuels français. Sur 10 000 œuvres audiovisuelles disponibles en permanence en VàD payante à l'acte, environ 3 400 séries audiovisuelles actives sont disponibles par mois. Il existe donc désormais une offre légale abondante, même si 94% de ces séries ne sont disponibles que sur une seule plateforme. Or le chiffre d'affaire pour l'année 2013 des programmes audiovisuels (français et étrangers, donc y compris américain) en VàD payante à l'acte est estimé, de manière prévisionnelle par l'Observatoire de la VàD, à environ 12 millions d'euros (dont environ 7,3 millions pour la fiction française et étrangère).

Par comparaison, le chiffre d'affaire pour les programmes audiovisuels vendus sous forme de vidéo physique (DVD), qui totalisent environ 35 000 références actives, s'élevait à environ 380 millions d'euros en 2012 (dont 206 millions pour la fiction française et étrangère, la seule fiction française ne représentant qu'environ 23,5 millions d'euros). 7 millions en VàD contre 206 millions en DVD pour la fiction étrangère et française : cette comparaison ne peut manquer d'inquiéter sur la capacité de l'offre VàD payante à l'acte à pouvoir se substituer à celle du DVD dans le cas où ce dernier disparaîtrait dans les prochaines années. En effet, la proportion d'acheteurs de vidéo physique est tombée d'environ 75% en 2006 à 58% en 2012, soit une baisse très importante en seulement six ans - qui semble devoir se poursuivre⁹.

D'une manière générale, **la mission préconise donc aux pouvoirs publics de réaliser une étude spécifique sur les effets, le coût, la valorisation et l'évolution des usages de la télévision de rattrapage dans le secteur audiovisuel.**

1.3. Les relais de croissance pour les ressources du secteur apparaissent limités

1.3.1. Un financement global de la diffusion - publicité, redevance abonnement - stagnant ou en faible croissance

Depuis 2004, le marché publicitaire audiovisuel en France a peu progressé : de 3,3 milliards d'euros en 2004 (net)¹⁰, il est passé à...3,3 milliards en 2012. Cette stagnation sur huit ans masque, certes, des hausses plus importantes (le marché a atteint un pic de 3,6 milliards en 2007), suivies de baisses (le marché a touché son niveau le plus bas lors de la crise de 2009, à 3,1 milliards d'euros).

Le marché publicitaire audiovisuel est, pour l'instant, loin de la situation de celui de la presse, qui s'est effondré sur la même période, passant de 4,7 milliards (2004) à 3,2 milliards d'euros (2012). Cela signifie que, s'il n'a que peu de marges de progression, le marché publicitaire audiovisuel résiste solidement, tant aux crises économiques qu'à la concurrence venue d'internet - en tous cas tant que la durée d'écoute demeure très élevée.

Mais dans le même temps, on estime que le chiffre d'affaires publicitaire sur internet¹¹, en constante progression, est passé de 600 millions en 2004 à 2,8 milliards d'euros en 2012. Cette hausse ne profitant pas (ou très marginalement) aux chaînes de télévision, cela signifie que celles-ci n'ont pas réussi à ce jour à transférer, pour le monétiser, leur « acquis d'audience » hertzienne sur internet.

De ces évolutions, connues des professionnels mais pourtant insuffisamment rappelées, il faut tirer plusieurs conséquences pour l'ensemble de la production audiovisuelle.

Tout d'abord, le nombre de chaînes de télévision hertziennes gratuites étant sur la même période passé de 6 à 23, le chiffre d'affaires publicitaire s'est en partie morcelé, le scénario d'un accroissement du chiffre publicitaire global consécutif à un accroissement du nombre de chaînes ne s'étant pas réalisé.

⁹ Source : CNC – Harris Interactive.

¹⁰ Source : IREP, SRI, analyse Roland Berger.

¹¹ Incluant *search*, *display*, affiliation, *emailing*, comparateurs, mobile et annuaires en ligne.

Ensuite, si le chiffre d'affaires publicitaire reste une ressource majeure (évaluée à 35 % du financement global du secteur audiovisuel en 2012, contre 40 % en 2004), le secteur de la production d'œuvres audiovisuelles ne peut en espérer un relais de croissance, étant entendu qu'en dépit du développement du marché de la publicité sur internet, les revenus retirés par les chaînes de télévision de ce marché très concurrentiel restent marginaux.

Enfin, si le scénario subi par la presse (baisse du chiffre d'affaire publicitaire très importante et très rapide) semble pour l'instant écarté pour l'audiovisuel, il ne peut l'être totalement à l'horizon de quelques années compte tenu de la vitesse de la modification des usages.

Le secteur de la production audiovisuelle est cependant alimenté par deux autres sources importantes de financement.

Le financement par abonnement est celui de Canal +, d'Orange et des chaînes du câble et du satellite. Les recettes d'abonnement de Canal + (qui constituent 89% de son chiffre d'affaires) ont augmenté de 1,35 milliards d'euros en 2004 à 1,68 milliards en 2012¹². On estime que les recettes d'abonnement, toutes chaînes confondues, sont passées de 2,9 à 3,3 milliards d'euros entre 2004 et 2012.

En outre, de 2004 à 2012, la ressource publique issue de la contribution à l'audiovisuel public et affectée au groupe France Télévisions est passée de 1,7 milliard à environ 2,1 milliards d'euros. La ressource publique a donc été particulièrement dynamique sur cette période, sa part dans le financement global des chaînes augmentant de manière importante par rapport à la publicité et aux abonnements, de 24% à près de 30%. Ce mouvement ne devrait toutefois pas se poursuivre compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques.

Le financement des chaînes de télévision (en M€, source : CNC)¹³

	Financement public*	Publicité	Abonnement	Total
2004	1 935	3 267	2 895	8 097
<i>Part relative</i>	<i>23,9 %</i>	<i>40,3 %</i>	<i>35,8 %</i>	<i>100 %</i>
2012	2 796	3 337	3 340	9 473
<i>Part relative</i>	<i>29,5 %</i>	<i>35,2 %</i>	<i>35,3 %</i>	<i>100 %</i>

* Part dédiée à la télévision de la contribution à l'audiovisuel public, y compris les remboursements des dégrèvements, et dotation budgétaire de l'Etat.

Au total, l'hypothèse générale de la mission est celle d'un secteur audiovisuel entré, de façon structurelle, dans une ère de stagnation de ses ressources historiques - ou dans le meilleur des cas de faible croissance. Dans cette perspective, l'enjeu de la valorisation des programmes sur d'autres supports (numérique, internet), mais aussi sur le « second marché » de la diffusion et sur d'autres territoires revêt un caractère crucial.

¹² Source : rapports annuels.

¹³ *L'économie de la télévision (2003-2012)*, CNC, novembre 2013.

1.3.2. Le marché international n'offre pas aujourd'hui au secteur audiovisuel de ressources complémentaires importantes

En ce qui concerne les exportations, il est frappant que les ventes de programmes audiovisuels français à l'étranger, après une forte croissance dans les années 1990 - de 44 millions d'euros en 1991 à 129 millions en 2000 - demeurent en 2012 à un niveau quasiment égal à celui atteint il y a douze ans : 127 millions d'euros¹⁴, le niveau le plus bas sur la période récente étant atteint en 2009 avec 100 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Les genres de l'animation et du documentaire, déjà particulièrement performants en 2000, se sont maintenus, la fiction étant en légère baisse, comme l'illustre le tableau ci-après.

Ventes de programmes audiovisuels à l'étranger en millions d'euros (CNC/TVFI)

	2000	2012
Total (en M€), dont :	129,3	127
<i>Fiction</i>	29,7	22,8
<i>Animation</i>	44,8	43,9
<i>Documentaire</i>	28,3	22,8
<i>Musique, spectacle vivant</i>	3,7	4,6

Ce constat saisissant converge avec le double diagnostic déjà posé d'une stagnation générale des ressources du secteur dans son ensemble depuis les années 2000 et d'une faiblesse particulière de la fiction.

La mission relève que les groupes audiovisuels, qui mettent souvent en avant la force de leur « marque », ne l'ont pas ou peu utilisée pour développer une activité de distribution à l'étranger de leurs programmes - à l'exception récente du groupe Canal + -, probablement à cause de perspectives de chiffre d'affaire et de rentabilité jugées insuffisantes.

Le succès parfois rencontré à l'international par des œuvres audiovisuelles françaises est donc en grande partie le résultat du travail de sociétés de distribution indépendantes, parfois filiales de sociétés de production.

En tout état de cause, l'exportation des œuvres pourrait constituer un relais de croissance non négligeable dès lors que celles-ci seraient susceptibles, par leur format et la qualité de leur contenu, de satisfaire les goûts de téléspectateurs étrangers jusqu'alors plus habitués, outre à leurs programmes locaux, aux programmes américains.

¹⁴ Source : CNC/TVFI

2. Evolutions proposées des obligations de financement de la production audiovisuelle

2.1. Consolider l'investissement dans les œuvres patrimoniales françaises et encourager plus particulièrement le développement de la fiction sériele

2.1.1. Adapter les obligations d'investissement sans modifier les obligations de diffusion

Les obligations incombant aux éditeurs en matière de production audiovisuelle européenne et française conjuguent deux approches : l'une par le financement, l'autre par la diffusion.

Ainsi que l'ensemble des acteurs le souligne, ces obligations forment, prises ensemble, une machinerie extrêmement sophistiquée, si bien qu'il apparaît *a priori* difficile de modifier à la fois les contraintes de diffusion et de financement.

La mission a toutefois examiné deux contraintes particulières de diffusion : l'une dite des « 120 heures », l'autre relative à la diffusion d'inédits.

La question a été soulevée, concernant la diffusion de 120 heures d'œuvres audiovisuelles européennes ou françaises en début de soirée, de l'opportunité d'un élargissement de la plage horaire correspondante, en la faisant démarrer plus tôt, par exemple à 19h au lieu de 20h actuellement. L'objectif serait de favoriser l'apparition de fiction en avant-première partie de soirée. Mais le risque induit - affaiblir davantage encore la présence d'œuvres audiovisuelles en première partie de soirée au bénéfice de séries américaines, en particulier sur certaines chaînes privées - a semblé suffisamment sérieux pour écarter une telle option.

En outre, on peut s'interroger sur la pertinence même du critère des 120 heures, qui ne semble manifestement constituer une contrainte, au sein des grandes chaînes, que pour TF1, ainsi qu'il ressort des volumes déclarés au CSA.

Volumes horaires déclarés au titre de l'obligation dite des « 120 heures » (CSA)

	TF1	M6	France 2	France 3	France 5
1ères diffusions	116h31	314h38	284h13	466h04	186h52
Rediffusions	38h41	-	-	-	-

De même, s'agissant des contraintes de diffusion d'œuvres inédites, il n'est pas apparu opportun à la mission d'ajouter une obligation supplémentaire dès lors qu'en pratique, la présence d'œuvres inédites est déjà assurée de façon ultra majoritaire (93% en 2011) en raison à la fois du poids des grands groupes (qui rediffusent peu en *prime time*) et des engagements conventionnels pris par la plupart des chaînes de la TNT.

Plus généralement, la mission s'est interrogée sur l'efficacité comparée des obligations de diffusion (parfois privilégiée chez nos voisins européens) et des obligations de financement en vue d'améliorer la qualité et l'attractivité des œuvres audiovisuelles françaises.

En synthèse, il ne lui est pas apparu qu'un allègement de la contrainte de financement au profit d'un renforcement de la contrainte de diffusion serait de nature à favoriser cet objectif.

Tout d'abord parce qu'un tel mouvement accentuerait la pression exercée sur les producteurs et les auteurs en matière de résultats d'audience, s'agissant notamment des chaînes privées. Ensuite, parce qu'il risquerait de créer une plus grande rigidité dans la programmation.

Enfin et surtout, parce que des critères relevant uniquement de la diffusion ne permettraient pas, même en cas de création *ex nihilo* d'un quota de diffusion de production indépendante, d'assurer à cette dernière la protection que justifie sa contribution au renouvellement de la créativité dans la production d'œuvres audiovisuelles.

Face à la disparition d'une obligation d'investissement chiffrée, la recherche de l'optimisation de l'obligation, par la qualité ou le volume des programmes financés, céderait la place à la tentation d'un investissement limité au strict respect des obligations de diffusion. Dans un contexte économique défavorable, il est probable que certains diffuseurs décideraient alors de s'orienter vers les programmes moins coûteux et le dispositif s'avèrerait au total contre-productif pour la nature de l'offre et la qualité des contenus.

Ces considérations ont amené la mission à ne préconiser des modifications que des dispositions ayant trait au financement de la production audiovisuelle, en laissant inchangées les obligations relatives à la diffusion.

2.1.2. L'œuvre patrimoniale d'expression originale française (EOF) doit rester au cœur des obligations d'investissement

La notion d'œuvre audiovisuelle patrimoniale, qui a suscité de vifs débats lors de sa création par la loi en 2009, s'est désormais imposée. La mission a pu constater que l'ensemble des professionnels auditionnés, même ceux qui ne sont pas directement intéressés à cette notion parce qu'ils produisent peu ou pas d'œuvres de ce type, ne souhaitent pas toucher à sa définition légale¹⁵ même si nombreux sont ceux à la juger insatisfaisante, trop ouverte dans son interprétation pour certains, trop stricte pour d'autres.

Des problèmes de définition se posent en particulier à propos de deux genres : la fiction et le documentaire de création.

S'agissant de la fiction, le problème posé par la fiction à bas coût (« *scripted reality* ») ne doit pas être négligé. Il concerne encore relativement peu de programmes. On estime en effet le montant déclaré à ce titre au CSA à environ 14 millions d'euros, soit 2,5% du montant des dépenses de fiction déclarées et moins de 1,8% du total des obligations patrimoniales.

S'agissant du documentaire de création, tant les chaînes que les producteurs ou les auteurs concernés ont fait état d'un réel problème de définition. Il ne s'agit, bien sûr, pas seulement d'une question sémantique, car les critères retenus pour définir ce genre affectent l'économie de l'ensemble du secteur à travers, d'une part, les déclarations retenues par le CSA pour le décompte des obligations et, d'autre part, le bénéfice du soutien du CNC.

¹⁵ Sauf, s'agissant de deux organisations syndicales, pour la supprimer complètement au profit d'une notion unique d'œuvre.

Ce problème de définition ne doit pas masquer la réussite d'un secteur constitué de producteurs et d'auteurs talentueux dont la qualité du travail est reconnue à la fois dans les festivals nationaux et internationaux et par les télévisions étrangères.

En outre, même s'il est posé avec une acuité particulière compte tenu de la réforme en cours des critères d'accès au COSIP documentaire, ce problème est soulevé de manière récurrente depuis de nombreuses années (l'un des épisodes les plus marquants ayant été l'affaire dite « Popstar ») et ne manquera pas de l'être à l'avenir.

Dans ce contexte, la mission recommande de ne pas modifier la définition légale de l'œuvre patrimoniale et considère que le traitement au cas par cas par le CNC et le CSA apparaît comme une solution pragmatique.

Certes, les différences d'appréciation entre le CNC et le CSA peuvent créer une tension, mais des frontières trop rigides, en augmentant le risque de contentieux, risqueraient de fragiliser l'ensemble du système au lieu de le renforcer.

Néanmoins, la mission reconnaît volontiers que si ces différences d'appréciation devenaient trop importantes et systématiques, la notion même d'œuvre patrimoniale pourrait en être affaiblie - parce que la même expression semblerait alors désigner, dans l'esprit de deux autorités publiques, deux types de programme différents.

C'est pourquoi, tout en conservant le principe d'une approche au cas par cas, la mission suggère que le CSA et CNC soient invités à harmoniser, sans nécessairement les faire coïncider, leurs appréciations respectives quant à la comptabilisation au titre des obligations d'une part et à l'accès au compte de soutien d'autre part.

Enfin, ainsi que l'ont souligné les représentants de l'industrie musicale reçus par la mission, seules actuellement constituent des œuvres audiovisuelles patrimoniales, parmi les programmes musicaux, les vidéo-musiques et certaines captations de spectacles vivants. Ces représentants s'inquiètent de la moindre présence de la musique, et notamment de la chanson française, à des heures de grande écoute, sur les antennes de télévision.

Bien que la diffusion de programmes musicaux ait un caractère « patrimonial », au sens où ces programmes font l'objet de rediffusions régulières, la mission n'estime pas souhaitable, pour les raisons de principe déjà évoquées, de modifier la définition de l'œuvre patrimoniale. En outre, une mission ayant été confiée à l'automne 2013 à Monsieur Jean-Marc Bordes sur l'exposition de la musique dans les médias, le rapport ne saurait évoquer davantage ce sujet - sauf à raison d'un lien suggéré avec le renouveau de la fiction française (cf. infra).

Enfin, la question a été soulevée auprès de la mission de savoir s'il était possible que les œuvres audiovisuelles soient, en quelque sorte, plus européennes et moins françaises, autrement dit s'il pouvait être envisagé de modifier le plafond de la quote-part de l'obligation patrimoniale que les grandes chaînes peuvent aujourd'hui investir dans des œuvres européennes non EOF, fixé aujourd'hui à 10% contre 25% précédemment.

Certaines chaînes, comme certains producteurs indépendants de taille importante, soulignent en effet le potentiel international *a priori* plus élevé d'œuvres écrites et tournées en langue anglaise, donc le caractère plus aisément finançable de telles œuvres.

Face à cette demande, qui suscite l'opposition des producteurs de taille plus modeste et surtout des représentants des auteurs, la mission considère qu'un élargissement du « couloir européen » serait susceptible de fragiliser la réglementation au regard du cadre normatif européen, qui fait de la langue un élément essentiel de la diversité culturelle.

Tout au plus serait-il envisageable, comme l'a proposé le CSA et comme les accords professionnels le prévoyaient initialement, de revenir à un couloir européen exprimé en plancher d'œuvres EOF (90%) plutôt qu'en plafond d'œuvres européennes non EOF (10%). Une telle option offrirait le double avantage d'un affichage moins « euro-hostile » et éviterait au plan pratique que, conformément à une interprétation stricte de l'actuel décret, les investissements européens soient de fait plafonnés à un montant égal à 10% de celui de l'obligation théorique de l'éditeur.

2.1.3. La fiction au défi de la série

Le principal problème posé aujourd'hui à la fiction française est celui de l'écriture et de la fabrication d'œuvres sérielles. La responsabilité en est collective : c'est à la fois une question de stratégie des unités de fiction des groupes, de soutien de leur direction à la mise en place de projets lourds et risqués, de la capacité d'équipes de producteurs à porter des projets d'une grande ampleur, de formation des auteurs.

Nombreux sont les professionnels qui, conscients des enjeux attachés au renouveau de la fiction française, sont désireux d'un changement.

Faire converger l'ensemble des acteurs pour permettre l'émergence de séries de fiction plus ambitieuses, mieux à même de séduire un public hors de France, relève d'une action politique globale dont le cadre dépasse celui de la mission : ainsi par exemple de la mise en place à la FEMIS d'un enseignement dévolu à l'écriture de la fiction audiovisuelle, qui apparaît comme une étape importante.

Toutefois, la mission préconise deux mesures s'inscrivant dans cette perspective :

- (i) **créer une protection *ad hoc* des primo-diffuseurs sur les séries longues de fiction** : compte tenu des investissements souvent très élevés réalisés en ce domaine par les chaînes, il est nécessaire que des épisodes antérieurs de la série ne soient pas diffusés sur d'autres antennes que celles du primo-diffuseur tant qu'il diffuse ou finance de nouveaux épisodes ; cette protection pourrait prendre, notamment, la forme d'une durée de droits concédée significativement étendue (jusqu'à 60 mois) pour ces séries dont le cas devrait alors faire l'objet d'un traitement particulier par les accords interprofessionnels ;
- (ii) **permettre aux éditeurs de service d'être coproducteurs des œuvres de fiction qu'ils destinent à leurs antennes, afin de mieux accompagner ces œuvres, y compris sur la partie indépendante de leur obligation d'investissement** (cf. 2.2.1. infra).

Enfin, alors que les séries de fiction américaines sont régulièrement dotées de musiques mettant en valeur des talents de la chanson nationale, la présence de talents comparables dans la fiction française est très rare, le budget correspondant étant souvent considéré comme une variable d'ajustement - malgré de notables exceptions (*Clara Sheller*, récemment *Tunnel*).

La mission préconise donc de créer un dispositif spécifique permettant d'inciter les producteurs à envisager de manière plus systématique le recours à une bande originale interprétée par des artistes-interprètes français, par exemple par une pondération favorable (supérieure à 1), pour la comptabilisation au titre des obligations, des investissements dans des fictions faisant appel à de la musique issue de talents français de la chanson - et pourquoi pas plus particulièrement de « nouveaux talents » au sens légal de ce terme.

2.1.4. Ouvrir une réflexion sur le rééquilibrage entre le taux des obligations de production d'œuvres audiovisuelles et celui de la TST-E (« taxe COSIP »)

L'œuvre audiovisuelle patrimoniale constituée, ainsi que le précise la loi, de fiction, de documentaire de création, d'animation, de spectacle vivant et de vidéo-musique, apparaît comme le support le plus légitime à partir duquel peut se déployer une politique publique poursuivant un objectif de diversité culturelle.

Ainsi, tant du point de vue de la défense d'une politique culturelle forte que de celui de la simplification du dispositif des obligations, l'investissement dans l'œuvre audiovisuelle patrimoniale doit demeurer, comme précédemment indiqué, le socle de ces obligations.

Dans cette perspective, **la mission suggère que soit engagée une réflexion sur un possible rehaussement du taux général de l'obligation, lorsque cette dernière porte exclusivement sur les œuvres patrimoniales, en passant ce taux de 12,5% à 13,5% du chiffre d'affaires, uniquement toutefois si l'effet de cette contrainte supplémentaire pour les éditeurs de service était neutralisée par une diminution de même niveau de la taxe COSIP (TST-E) versée par l'éditeur, qui passerait ainsi de 5,5% à 4,5% du chiffre d'affaires.**

La télévision publique, dont le niveau des obligations de production s'élève déjà à 20% du chiffre d'affaires, bénéficierait naturellement de cette baisse du taux de la taxe COSIP.

Cette baisse ne pourrait enfin être effective que si le niveau de l'aide aux programmes audiovisuels par le CNC n'est lui-même pas significativement affecté, la perte de ressource COSIP issue de la TST-E étant compensée par d'autres ressources bénéficiant au CNC.

Afin d'assurer la neutralité de la mesure et pour son application à un acteur tel que M6, qui a opté pour un régime d'obligations à double niveau (15% du chiffre d'affaires en œuvres audiovisuelles, dont 10,5 % en œuvres patrimoniales), le choix serait ouvert entre le passage progressif, échelonné par palier sur plusieurs années, à un taux unique d'œuvres patrimoniales de 13,5% (l'effort consenti étant en partie amorti par la baisse du taux de la taxe COSIP, effectif dès la première année de la montée du niveau de l'obligation) et un effort sur le niveau global de l'obligation, qui serait alors augmenté de deux points (de 15% à 17%), le niveau du taux d'œuvres patrimoniales restant inchangé 10,5%.

La mesure devrait en outre être adaptée au cas particulier du groupe Canal +, soumis au double régime de la TST-E et de la TST-D, par exemple sous la forme d'une hausse de l'obligation limitée à 0,5%.

2.2. Adapter l'organisation des rapports entre producteurs et éditeurs de service pour garantir l'avenir des œuvres audiovisuelles

2.2.1. Associer en coproduction les éditeurs de service aux œuvres indépendantes qu'ils financent le plus tout en garantissant la circulation des œuvres concernées

Les chaînes de télévision actives en matière de préachats d'œuvres audiovisuelles ont exprimé le souhait lors des auditions conduites en juillet 2013, notamment lorsqu'elles apportent une part élevée du financement de ces œuvres, de pouvoir détenir des parts de coproduction sur ces œuvres, y compris au titre de la « part indépendante » de leur obligation, c'est-à-dire sans que cela remette en cause le caractère indépendant de l'œuvre ainsi financée. Pour mémoire, la détention de parts de coproduction est aujourd'hui autorisée pour les chaînes dans la « part dépendante » de leur obligation, sauf pour le groupe France Télévisions à qui elle est interdite.

Cette possibilité implique la **suppression de l'absence de détention de part de coproduction en tant que critère d'indépendance de l'œuvre audiovisuelle** posé par l'article 71-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Auditionnée le 12 septembre 2013 par la Commission de la Culture, de l'Education et de la Communication du Sénat dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, la mission a fait part de l'état de ses réflexions. Elle a notamment souligné que la possibilité pour les éditeurs de détenir des parts de coproduction dans la part indépendante de leur obligation devrait être **assortie de dispositions relatives au niveau de financement et aux conditions de circulation des œuvres concernées**.

Les perspectives dessinées par la mission apparaissent donc cohérentes avec la nouvelle rédaction de l'article 71-1 telle qu'issue de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

<i>Ancien article 71-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ancien</i>	<i>Article 71-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifié par la loi du 15 novembre 2013</i>
<p>Les décrets prévus aux articles 27 et 33 précisent les conditions dans lesquelles une œuvre audiovisuelle peut être prise en compte au titre de la contribution d'un éditeur de services 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.</p> <p>L'éditeur de services ne peut détenir, directement ou indirectement, de parts de producteur.</p>	<p>Les décrets prévus aux articles 27 et 33 précisent les conditions dans lesquelles une œuvre audiovisuelle peut être prise en compte au titre de la contribution d'un éditeur de services 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.</p> <p>L'éditeur de services ne peut détenir, directement ou indirectement, de parts de producteur, <u>sauf s'il a financé une part substantielle de l'œuvre.</u></p> <p><u>Les décrets mentionnés au premier alinéa précisent le niveau de la part substantielle mentionnée au deuxième alinéa ainsi que l'étendue des droits secondaires et des mandats de commercialisation détenus directement ou indirectement par l'éditeur de services lorsqu'il détient des parts de producteurs.</u></p> <p><u>Ils peuvent également prendre en compte la durée de détention des droits de diffusion par l'éditeur de services ainsi que la nature et l'étendue de la responsabilité de l'éditeur de services dans la production de l'œuvre.</u></p>

Tout d'abord, la mission souligne qu'il lui paraît légitime, sur le principe et au regard des pratiques régissant habituellement les rapports entre partenaires associés pour la production d'une œuvre, que la coproduction puisse redevenir, plus fréquemment qu'aujourd'hui, le support de l'implication conjointe, au service de l'œuvre, d'un producteur délégué indépendant et d'une chaîne de télévision lui apportant l'essentiel du financement nécessaire.

Outre ce principe, la mission estime que la possibilité offerte à une chaîne de télévision d'être coproductrice permettra, dans une perspective d'intérêt général, de l'intéresser davantage à la vie de l'œuvre, au-delà du seul intéressement aux recettes créé en 2009 et dont tous les éditeurs soulignent la faiblesse, voire l'inexistence, des bénéfices induits.

Nombre de professionnels auditionnés par la mission ont enfin rappelé qu'ARTE (qui n'est pas soumise au régime des obligations) détenait des parts de coproduction sur beaucoup des œuvres qu'elle acquiert alors même que cette chaîne est régulièrement citée en exemple pour la qualité de ses relations avec les producteurs.

Dans la logique, privilégiée par la mission, de créer les conditions d'une implication accrue de l'éditeur au service de l'œuvre, il apparaît ainsi légitime de réserver la détention de parts de coproduction aux programmes pour lesquels les chaînes contribuent le plus en part relative. Un seuil élevé du niveau de financement déclenchant l'accès à une part de coproduction serait ainsi la garantie d'un bon niveau financement de l'œuvre audiovisuelle concernée.

La mission préconise que le seuil prévu au 2^{ème} alinéa de l'article 71-1 nouveau de la loi du 15 novembre 2013 soit fixé à 70%, niveau évoqué par la Ministre de la Culture et de la Communication lors des débats sénatoriaux.

En cohérence avec le souhait de la mission de créer un climat favorable au renouveau de la fiction française, un tel seuil permettrait que celle-ci soit le principal genre concerné par la coproduction « indépendante » - les documentaires et les œuvres d'animation bénéficiant le plus souvent d'un apport des chaînes de télévision nettement inférieur en part relative.

Afin d'éviter tout aléa moral lié à la variation possible entre le devis de l'œuvre et son coût final, le taux de financement déclenchant la possibilité pour la chaîne de détenir des parts de producteur devrait être mesuré au regard du coût définitif de l'œuvre.

De surcroît, le niveau de la part de coproduction pourrait être lui-même plafonné à 50% de l'investissement total de la chaîne dans l'œuvre, ce qui éviterait en tout état de cause que l'éditeur puisse être le coproducteur majoritaire d'une œuvre dont, comme dans l'actuel réglementation, il n'a vocation ni à assurer l'initiative, ni à assumer la responsabilité de la bonne fin ou de la production déléguée.

La part de l'investissement en coproduction devrait enfin, selon les usages professionnels, être versée en quasi-intégralité avant la fin des prises de vue, ce qui soulagerait à due concurrence la trésorerie du producteur au moment de la fabrication de l'œuvre.

En ce qui concerne la durée des droits, si le 4^{ème} alinéa nouveau de l'article 71-1 ouvre la possibilité que les décrets en fassent, comme par le passé, un critère d'indépendance, la mission tient à souligner qu'elle n'est pas favorable à une telle option, compte tenu que les auditions menées ont confirmé le besoin d'une grande diversité de durées de droits (telle que

prévue d'ailleurs par les accords interprofessionnels), les besoins étant très variés selon le genre des œuvres comme selon la politique de programmation des chaînes.

La durée des droits devrait en outre être appréciée en tenant compte du nombre de diffusions acquises par un groupe pour l'ensemble des supports qui en dépendent, à la fois linéaires et non-linéaires. D'une part en effet, certains éditeurs de service sont prêts à disposer de durées de droit parfois plus courtes pour certains genres d'œuvres dès lors qu'ils ont la possibilité en contrepartie d'un plus grand nombre de diffusions sur davantage de supports - cette option semblant intéresser nombre de producteurs sous réserve de l'identification et de la valorisation de chacun de ces droits.

D'autre part, ainsi que la mission l'a déjà relevé, certains éditeurs de service sont désireux de durée de droits longues, pouvant aller jusqu'à 60 mois pour des œuvres qu'ils financent de façon particulièrement substantielle.

Au total, il n'apparaît pas souhaitable qu'une durée des droits unique soit mentionnée dans le décret, sauf à ce qu'elle soit fixée à un niveau tel que la protection offerte aux producteurs en serait réduite à néant.

Il n'apparaît pas plus opportun, sauf à ajouter un élément de complexité supplémentaire à la réglementation, de distinguer plusieurs durées des droits dans le décret et **la mission préconise que les durées des droits relatives aux œuvres indépendantes soient renvoyées aux accords interprofessionnels et puissent être ainsi déclinés**, comme indiqué précédemment, **en fonction du genre de l'œuvre, de son niveau de financement par l'éditeur (le cas échéant de l'existence d'une coproduction) et de l'étendue des droits acquis**. Si les négociations sur ce point échouaient, il reviendrait au CSA de régler directement la question dans les conventions en ce qui concerne les chaînes privées, et au Gouvernement dans le cahier des charges s'agissant de France Télévisions.

Enfin, l'équilibre de la relation entre producteurs indépendants et diffuseurs-coproducteurs pourrait être conforté, dans les décrets et les conventions, par des dispositions touchant à la détention des mandats de commercialisation de l'œuvre, afin de permettre que le rétablissement des parts de coproduction ne conduise pas globalement à geler, ou du moins à rigidifier davantage, le marché des droits secondaires.

L'argument opposé à la détention de parts de coproduction par les chaînes de télévision est, en effet, principalement, celui que les chaînes disposeraient par ce biais d'un moyen supplémentaire pour bloquer la circulation des œuvres sur le marché national à l'issue de leur exploitation initiale.

La mission note tout d'abord que la nouvelle compétence de conciliation confiée au collègue du CSA par la loi du 15 novembre 2013 constitue une garantie nouvelle et bienvenue en matière de circulation des œuvres audiovisuelles.

De plus, la pratique mise en œuvre par la télévision publique, comme par certaines chaînes privées, d'une libération des droits après la dernière diffusion des œuvres, qu'elles soient coproduites ou même simplement préachetées, pourrait être étendue à l'ensemble des éditeurs.

La mission rappelle toutefois que certaines œuvres sont emblématiques de la programmation d'un groupe, le niveau de financement élevé consacré à leur production attestant de l'importance accordée par le groupe concerné à ces œuvres. Dès lors, elle ne considère pas comme illégitime le souhait de ces groupes de pouvoir garder ces œuvres dans leur univers, en les faisant circuler à l'intérieur du groupe, sur leurs différentes chaînes ou éventuellement sur leurs services délinéarisés.

Lorsqu'une chaîne est coproductrice, le 3^{ème} alinéa nouveau de l'article 71-1 de la loi du 15 novembre 2013 invite cependant à s'interroger sur le niveau de l'encadrement de la détention des mandats et les modalités de cessions des droits de diffusion pour le second marché domestique nécessaires à assurer les conditions d'une circulation future des œuvres coproduites lorsqu'elles sont qualifiées d'œuvres indépendantes au regard des obligations.

Certains producteurs préconisent l'interdiction de détention du mandat France, voire de tous les mandats, par l'éditeur, non seulement en cas de coproduction mais aussi semble-t-il en tant que critère général d'appréciation de l'indépendance - ce que la loi ne permet pas aujourd'hui.

Cette position est le reflet d'une forte inquiétude de principe, que nourrit également la pratique des relations commerciales avec certaines chaînes.

S'il est exact que le destin d'une œuvre dont la chaîne serait coproductrice, détentrice des droits France et des droits Monde serait fortement dépendant de la chaîne concernée, pour autant l'interdiction pure et simple faite à l'éditeur de détenir tel ou tel mandat n'apparaît à la mission que comme une solution de dernier recours. Elle présenterait en effet le double inconvénient (i) d'un affichage antiéconomique - un partenaire ayant financé 70% ou plus de la fabrication d'une œuvre serait *a priori* et systématiquement interdit d'en assurer certaines formes d'exploitation commerciale et (ii) de possibles effets pervers, les éditeurs pouvant être tentés de limiter leur apport en financement, renonçant volontairement à des parts de coproduction au profit d'un droit à recettes adossé à une large détention des mandats.

Or il existe du point de vue de la mission des mesures plus pragmatiques qui permettent d'atteindre l'objectif poursuivi.

Pour les œuvres coproduites dans la « part indépendante » des éditeurs, conformément au 3^{ème} alinéa nouveau de l'article 71-1 de la loi du 15 novembre 2013, **la mission suggère un dispositif articulé autour des éléments suivants, dont le décret fixerait le cadre général et les parties prenantes, producteurs et chaînes de télévision, établiraient par accords interprofessionnels les modalités précises** (à défaut d'accords, les conventions des éditeurs privés et le cahier des charges de France Télévisions établiraient ces modalités) :

- **absence d'interdiction de principe de la détention par l'éditeur d'un mandat donné ;**
- **affirmation du principe d'une attribution des mandats dans le cadre d'un processus de négociation équitable, transparent et non discriminatoire, encadré dans le temps ;**

- **attribution prioritaire des mandats au producteur dès lors que celui-ci dispose d'une capacité avérée (interne ou filialisée) de distribution, ou d'un accord cadre avec un distributeur indépendant.**

Le dispositif pourrait, si nécessaire, être complété par une disposition selon laquelle, lorsque l'éditeur-coproduiteur détient le mandat international, il ne peut détenir le mandat France que si le producteur en est le codétenteur.

Enfin, il conviendrait de généraliser aux œuvres indépendantes coproduites le droit de premier et de dernier refus avec alignement obligatoire sur l'offre tierce, ce schéma étant applicable, compte tenu de la détention de parts de coproduction, non seulement à l'issue de la première période d'exclusivité des droits mais tout au long de la vie de l'œuvre.

Si, sur la base de ce dispositif, des pratiques abusives étaient relevées, notamment par la médiation du collège du CSA :

- le Gouvernement, ou une organisation professionnelle, pourrait solliciter un avis de l'Autorité de la Concurrence sur les pratiques constatées ; *alternativement et si le calendrier d'une telle démarche était compatible avec celui de la préparation des décrets, un avis de l'Autorité pourrait être sollicité en amont ;*
- le Gouvernement pourrait tirer les conséquences de pratiques jugées abusives en modifiant le décret pour instaurer une interdiction pure et simple de détention par l'éditeur de certains mandats ou du cumul de plusieurs d'entre eux.

Enfin, une meilleure association des éditeurs de service aux œuvres qu'ils financent justifierait également aux yeux de la mission un aménagement du droit à recettes pour les œuvres non coproduites.

Ce droit, introduit lors de la dernière réforme, pourrait être proportionnel à l'apport du diffuseur mesuré au regard du coût définitif du programme. Il pourrait également, afin d'éviter tout arbitrage avec le dispositif de coproduction, être assuré dès le premier euro tout en restant tributaire d'un niveau minimum de financement significatif. Le droit à recettes constituerait ainsi une contrepartie tangible à l'effort d'investissement consacré par la chaîne lorsqu'elle n'est pas coproductrice.

2.2.2. Préserver le dynamisme de la production indépendante

Un succès illustre, du point de vue de la mission, la réussite d'un régime d'obligations qui réserve une part particulièrement élevée, notamment au regard de nos principaux partenaires européens, à la production indépendante : celui du secteur de l'animation qui a su, depuis 15 ans, se développer de manière exemplaire, tant en termes de qualité des œuvres produites que de structuration économique d'un tissu d'entreprises indépendantes de taille moyenne.

L'animation bénéficie d'ailleurs, au sein du régime des obligations, d'une protection particulière par rapport aux autres genres, les groupes audiovisuels s'étant engagés à respecter un « sous-quota » dédié à l'animation à l'intérieur de leur obligation de production.

L'industrie de l'animation s'appuie donc sur un marché domestique fort, insuffisant à lui seul mais qui offre aux entreprises de production un socle puissant pour lever des financements à l'étranger, en préachat ou en coproduction. Dans ce modèle tourné vers l'international, la maîtrise par le producteur de la propriété de l'œuvre et de ses revenus est déterminante.

Parce qu'il est emblématique d'un équilibre fructueux instauré dans les relations entre éditeurs et producteurs indépendants, la mission recommande qu'une attention particulière soit portée, à l'occasion des modifications qui seront apportées aux textes réglementaires ou conventionnels, à la préservation du cadre applicable au secteur de l'animation, sans empêcher naturellement des évolutions à la marge rendues nécessaires par la modification des usages (ex : nombre de multidiffusions autorisées à l'intérieur de la période des droits).

Au-delà du cas particulier de l'animation, la mission rappelle que les grands succès que rencontrent des œuvres audiovisuelles patrimoniales, tous genres confondus, sont le fait, entièrement ou pour une large part, de producteurs indépendants.

La compétence et la créativité de ces derniers, leur capacité irremplaçable à détecter et faire grandir de nouveaux talents, sont reconnus par l'ensemble des éditeurs de service - avec une nuance toutefois dans le cas de M6, qui souligne l'originalité de son modèle associant sa production interne à des producteurs indépendants, notamment pour l'adaptation de formats déjà éprouvés à l'étranger et en se réservant parfois la production déléguée du programme.

Plus pragmatiquement, les éditeurs de service rappellent que travailler avec des producteurs indépendants offre une flexibilité particulièrement appréciable lorsque les antennes font évoluer leurs choix éditoriaux ou leur programmation.

Il importe, par conséquent, de préserver et de conforter la production indépendante, dont le seul critère légal de portée générale est, depuis le vote de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, de nature capitalistique.

La mission souligne en premier lieu la nécessité de préserver un seuil de production indépendante élevé au sein de l'obligation de production.

Pour les éditeurs de service privés, la mission recommande ainsi le maintien des seuils actuellement applicables (compris entre 60% et 74% selon les chaînes). Dès lors que ces éditeurs de service ont désormais la possibilité de détenir des parts de coproduction sur l'ensemble de leur obligation et alors qu'aucun d'entre eux (à l'exception de M6) n'a exprimé le souhait de développer de manière importante sa production interne, sinon éventuellement en créant des filiales codétenues avec un producteur indépendant, alors il n'est pas besoin d'abaisser le seuil de production indépendante.

Pour la télévision publique, le niveau de la part indépendante de l'obligation est particulièrement élevé puisqu'il atteint 95% : il pourrait donc être légèrement abaissé (90%), dès lors que (i) cette part dépendante resterait réservée à la production interne du groupe et (ii) les accords interprofessionnels et le cahier des charges permettraient la prise en compte dans les obligations d'œuvres plus spécifiquement dédiées aux supports non-linéaires, assortis de durées de droits adaptées aux usages correspondants.

En second lieu, la mission propose que le critère capitalistique, désormais principal critère de l'indépendance, soit renforcé par la suppression de la possibilité pour un éditeur de service de détenir jusqu'à 15% du capital d'une société de production indépendante.

Tant les éditeurs de service que les producteurs ont témoigné auprès de la mission du caractère non-pertinent de ce seuil de 15% : les producteurs indépendants s'opposent, pour la plupart, à une montée à leur capital des éditeurs de service, la simple présence d'une chaîne à leur capital impliquant en tout état de cause de ne pouvoir travailler avec toutes les autres ; les éditeurs jugent de leur côté le seuil de 15% trop faible pour justifier des investissements dont ils ne retireraient qu'une très faible part des éventuels profits.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la mesure proposée et pour éviter tout aléa moral ou risque de vente sous contrainte, la mission suggère que les éditeurs qui se trouveraient détenir aujourd'hui à 15% ou moins d'une société de production avec laquelle ils exécutent une partie de la part indépendante de leur obligation disposent d'un délai de 2 ans pour se mettre en conformité avec la loi et puissent donc, à l'intérieur de ce délai, continuer à investir dans les œuvres produites par leur filiale au titre de leur part indépendante.

Au total, la mission considère que le rétablissement des parts de coproduction dans la part indépendante des obligations est de nature à redonner à leur part dépendante sa véritable vocation, qui est de permettre aux chaînes qui le souhaitent de développer une capacité de production interne ou issue de filiales qu'elles détiennent en majorité ou non.

En dernier lieu, il apparaît à la mission que l'établissement de quelques règles déontologiques simples serait de nature à renforcer encore, sur un plan autre qu'économique, l'indépendance des sociétés de production vis-à-vis des éditeurs de service.

La mission préconise ainsi qu'un salarié d'une chaîne ayant un lien direct (en tant que conseiller de programme, directeur d'unité, directeur des programmes, de l'antenne ou de la programmation notamment) **ou indirect** (en tant que chargé de responsabilités administratives en rapport avec les programmes) **avec des œuvres audiovisuelles**, et plus largement des programmes, **ne puisse**, s'il crée ou est employé ensuite par une société de production ou de conseil, pendant une durée de trois années, **conclure de contrats avec ou se voir confier des projets par l'éditeur de service qui l'a précédemment employé.**

La mission recommande que cette mesure, dont la mise en œuvre dépend avant tout des contrats individuels de travail, trouve sa place dans les accords interprofessionnels, pour l'ensemble des éditeurs de service, le cas échéant à partir d'une charte commune aux éditeurs et aux organisations syndicales de producteurs, placée sous l'égide du CSA. Pour France Télévisions, la mesure pourrait figurer dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens.

2.2.3. Penser les œuvres audiovisuelles patrimoniales dans un univers numérique et délinéarisé

La question de l'exploitation permanente et suivie des œuvres constitue l'une des préoccupations majeures des auteurs, exprimée notamment à la mission par l'intermédiaire de leurs sociétés de gestion collective. Cette préoccupation rejoint un objectif de politique publique : assurer une large diffusion des œuvres audiovisuelles auprès du public.

Inspirée du monde de l'édition, la notion d'exploitation permanente et suivie n'est pas transposable mécaniquement au secteur audiovisuel, dont l'organisation diffère fortement de celle du secteur du livre : l'obligation d'une exploitation permanente et suivie des œuvres audiovisuelles ne peut faire sens sans une action conjointe des producteurs, qui en détiennent les droits, et des éditeurs de service qui sont les mieux à même, avec l'INA, de garantir une telle exploitation.

En effet, le numérique et internet permettent désormais, à travers des offres de vidéo à la demande à l'acte ou par abonnement, de garantir une exploitation permanente et suivie - l'exploitation sur le « temps long » entrant dans le champ des missions de l'INA.

C'est pourquoi la mission préconise que les éditeurs de service puissent acquérir des droits larges incluant les différents modes de diffusion des œuvres (TVR, VàD, etc.), le cas échéant dans le cadre d'une durée de droits plus courte (à moduler en fonction du genre et de la part de financement apporté par la chaîne). Ces droits doivent être acquis et valorisés de façon distincte.

De plus, dans la mesure où certains groupes audiovisuels, notamment le service public par une démarche pionnière que pourraient être amenés à adopter dans l'avenir d'autres éditeurs, sont désireux de commander et financer de telles œuvres, **la mission préconise que les œuvres destinées directement à un service délinéarisé puissent plus aisément trouver leur place au sein des obligations de production.**

Il existe actuellement un certain flottement juridique quant à cette possibilité. Pour que des œuvres audiovisuelles primo-diffusées sur un service délinéarisé soient comptabilisées dans les obligations de production, il conviendrait que les services en question appartiennent au périmètre des obligations de production, ce qui n'est actuellement le cas que pour ceux de ces services déclarés comme SMAD. Or, un groupe audiovisuel peut choisir de rendre disponibles de telles œuvres sur un site lié à l'une de ses antennes sans pour autant que ce site soit, au sens strict, un SMAD. De plus, les droits d'exploitation de ces œuvres peuvent être différents de ceux détenus pour une diffusion hertzienne et il serait donc nécessaire d'encadrer ces droits de telle sorte qu'ils n'empêchent pas les dépenses assumées par l'éditeur d'être comptabilisées au titre des obligations de production, alors même que les œuvres correspondantes sont susceptibles, depuis déjà plusieurs années, de bénéficier d'aides du CNC.

2.3. Harmoniser et simplifier le cadre juridique des rapports producteurs-éditeurs

2.3.1. « L D C A » : Loi, Décret, Convention, Accord

Si une forte majorité des professionnels qu'elle a entendus a salué comme un progrès l'instauration, à l'occasion de la précédente réforme, d'accords interprofessionnels, **la mission suggère de rétablir une articulation du cadre juridique régissant les rapports entre éditeurs et producteurs plus conforme à la « hiérarchie des normes », en considérant successivement la loi et le décret (la « réglementation »), puis la convention et les accords interprofessionnels (la « régulation »).**

Le respect de cette hiérarchie « naturelle » est rendu plus complexe du fait de l'introduction en 2009 et 2010, dans la loi du 30 septembre 1986 puis dans les décrets subséquents, d'une invitation faite au CSA, pour les dispositions conventionnelles relatives aux modalités de contribution au développement de la production d'œuvres audiovisuelles, de « tenir compte » des accords interprofessionnels.

En effet, le Conseil a choisi à l'époque une interprétation stricte de cette disposition en s'interdisant que les conventions puissent s'écarter des dispositions des accords entrant dans le champ conventionnel ; il a donc pour l'essentiel « repris » ces accords dans les conventions.

Sur la base, notamment, des auditions qu'elle a conduites, la mission considère toutefois que l'expression « tenir compte » pourrait donner lieu à une interprétation plus littérale, donc moins stricte, que celle initialement adoptée et qu'ainsi la hiérarchie proposée (L, D, C, A) pourrait être mise en œuvre à loi et décrets inchangés sur ce point.

La rédaction de la loi et des décrets, qui résulte du calendrier de négociation attaché à la précédente réforme, pourrait ainsi être comprise comme une *possibilité* n'empêchant pas les décrets et les conventions de fixer un cadre nouveau, auquel les accords interprofessionnels devraient en principe s'adapter. En pratique, la perspective que les conventions doivent traiter des relations entre éditeurs et producteurs conduirait le CSA à suivre de très près, voire à guider, la négociation interprofessionnelle - et à s'y substituer en cas d'échec.

Si le CSA estimait cette nouvelle interprétation insuffisamment fondée en droit (car affaiblie par l'interprétation précédente), la mission suggère alors préférable la suppression, dans la loi et les décrets, de toute référence à la prise en compte des accords interprofessionnels - ce qui n'empêchera nullement ces accords, désormais fermement ancrés dans le paysage professionnel, de continuer à jouer un rôle majeur au sein du dispositif de régulation.

2.3.2. Simplifier le cadre des rapports entre éditeurs, producteurs et auteurs

La mission suggère à titre liminaire, ainsi que l'a évoqué le CSA dans son rapport de janvier 2013, que pour les futures négociations professionnelles, les organisations représentant les producteurs et les auteurs puissent être parties prenantes de *tous* les accords dès lors que leurs membres sont concernés, afin d'éviter des différences de traitement injustifiées.

Pour simplifier le cadre normatif, la mission préconise ensuite que soit mieux prise en compte la réalité du paysage audiovisuel, que composent, aux côtés de dizaines de petites chaînes au chiffre d'affaires peu élevé et au modèle économique souvent fragile, quatre principaux groupes d'éditeurs puissants et structurés.

La mission préconise dans cette perspective, en premier lieu, de faire de la mutualisation des obligations au niveau des groupes de chaînes la règle commune applicable à tous.

Il existe aujourd'hui deux formes de mise en commun des obligations, produit des accords interprofessionnels et reflet de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité des antennes des groupes concernés : un régime « d'obligation de la somme », dans lequel le taux de la chaîne-mère est appliqué au chiffre d'affaires global du groupe, et un régime de « somme des obligations » consistant à agréger les obligations de chaque chaîne du groupe.

Dans les deux cas, ce régime mutualisé revient, pour l'essentiel, à prendre acte d'une pratique croissante de financement d'une œuvre par plusieurs chaînes d'un même groupe (deux en général), chaque éditeur financeur acquérant un nombre de diffusions ou de multidiffusions propre. Ceci suppose (i) que les droits acquis par chacun des diffuseurs intéressés du groupe soient l'objet d'une juste valorisation, afin d'éviter en particulier que la contribution des antennes filiales ne constituent qu'une simple minoration de l'apport de l'antenne-mère et (ii) que la durée des droits soit adaptée à une exploitation sur les différentes antennes.

Pour les groupes n'ayant pas encore opté pour un régime de mise en commun de l'obligation, l'obligation d'y souscrire ne pourrait porter que sur le régime dit « de la somme des obligations », compte tenu de sa quasi-neutralité financière.

En second lieu, et compte tenu que le niveau de complexité et de contrainte créé par la réglementation pour les petites chaînes du câble et du satellite apparaît sans rapport avec leur économie, alors même que la contribution de ces chaînes au financement de la production est marginal (et devrait, hélas, le rester), **la mission recommande de confier entièrement au CSA la gestion des obligations (niveau, principes et modalités) pour les chaînes du câble et du satellite n'appartenant pas à un groupe présent sur la TNT.**

Enfin à titre subsidiaire, **la mission recommande qu'il soit procédé, indépendamment des dispositions des accords, à une harmonisation des grandes catégories de dépenses éligibles aux obligations**, y compris s'agissant des « nouvelles dépenses » (festival, mise en valeur des programmes, etc.).

2.3.3. Organiser les rapports entre éditeurs, producteurs et auteurs de la façon la plus adaptable possible aux évolutions économiques et technologiques

Ainsi que les éditeurs l'ont rappelé de façon unanime à la mission, les obligations présentent, compte tenu du décalage d'une année entre leur assiette et leur réalisation, un caractère « contra-cyclique » fortement pénalisant dans une conjoncture économique défavorable en raison de l'effet de ciseau créé entre niveau des obligations et évolution du chiffre d'affaires.

La mission suggère donc de modifier la base de calcul du niveau des obligations pour prendre en compte, dès 2014, non plus l'année précédente mais l'année en cours.

Pour la première année d'application, le calcul de l'obligation serait établi sur la moyenne des chiffres d'affaires de l'année en cours (2014) et de l'année précédente (2013). Ce nouveau système se basant sur des prévisions, il conviendrait de prévoir la possibilité d'un ajustement en cas de dépenses trop faibles ou trop élevées, le manque ou le surplus étant reporté l'année suivante, dans la limite de 5 % et sans possibilité de cumul sur deux années consécutives.

Enfin, plusieurs professionnels auditionnés ont relevé qu'au regard des évolutions extrêmement rapides du secteur, l'absence, dans les accords interprofessionnels, de date d'échéance ou de fenêtre de renégociation constituait un handicap pour leurs signataires et, partant, pour l'économie de l'audiovisuel dans son ensemble. **La mission recommande donc de prévoir des rendez-vous annuels de suivi des accords, afin de permettre que des demandes d'évolution soient exprimées. Si ces demandes étaient rejetées par l'une ou l'autre des parties, le CSA serait saisi.**

Conclusion

Quelles que soient les simplifications qui pourraient, utilement, être apportées au cadre des rapports entre auteurs, producteurs et diffuseurs, il faut admettre que ces rapports revêtent une complexité intrinsèque qui présente l'avantage de garantir, au plus près des spécificités de chacun des acteurs, le double objectif de politique publique que constitue la promotion de la diversité culturelle et le développement d'une filière de production forte.

Une organisation aussi complexe que celle des obligations de production ne saurait ainsi être renouvelée ou adaptée de façon trop simpliste ou brutale, sauf à risquer de déstabiliser - et donc d'affaiblir - le secteur dans son ensemble. La réforme de ces obligations, quelle que soit son ambition, ne peut être proposée que sous forme de mesures qui, fondées sur la situation existante, se fixent pour objectif de lever les contraintes les plus fortes - celles en particulier qui gênent l'adaptation au progrès technologique et à la modification des usages.

Pour cette raison, les 18 principales mesures proposées par le rapport sembleront peut-être, pour le lecteur profane, trop précises ou techniques, difficiles à apprécier dans leurs effets. Cette précision et cette technicité sont, hélas, inhérentes à toute tentative de réforme du secteur audiovisuel.

Pourtant, la mission a tenté de rechercher les voies d'une simplification de l'organisation des rapports entre éditeurs et producteurs, en particulier grâce à une meilleure distribution des contraintes entre les niveaux législatif, réglementaire, conventionnel et interprofessionnel.

A cet égard, l'évolution des dernières années peut être interprétée comme tendant à faire porter une part croissante de la complexité du paysage audiovisuel sur le(s) décret(s). Or un décret fixant des règles de portée générale, il ne peut être taillé sur mesure pour traiter d'une somme de cas particuliers. L'organisation des cas particuliers doit revenir aux conventions, aux accords, aux contrats. La mission propose d'impulser un mouvement dans ce sens, qui en appellera peut-être d'autres. La simplification ne peut être que progressive, réalisée par étapes.

La mission a ensuite adopté une démarche consistant, tout en proposant des pistes de réflexion pour améliorer les situations insatisfaisantes que n'a pas su empêcher le régime des obligations, à protéger les succès qu'il a permis. C'est dans cet esprit que la mission a veillé à ce qu'aucune de ses propositions ne puisse déstabiliser le secteur de l'animation, ou qu'il n'a pas souhaité remettre en cause l'existence du régime non exclusivement consacré aux œuvres patrimoniales, le principal groupe qui l'a choisi étant en bonne santé financière.

La fiction française, dont la mission estime qu'elle doit poursuivre et accélérer sa transition vers le format sériel, est plus particulièrement visée par les mesures préconisées : possibilité pour un éditeur d'être coproducteur, dans la part indépendante de son obligation, d'une fiction qu'il finance largement aux côtés d'une société de production ne présentant aucun lien capitalistique avec lui, ou encore faculté de détenir des droits longs pour des séries longues.

Toutefois, aucune des mesures proposées ne peut se substituer à la créativité des auteurs, au professionnalisme des producteurs, au courage des équipes de programme - qui sont les trois fondements du renouveau de la fiction française.

De surcroît, la mission a été aussi attentive à préserver, par ses préconisations, un secteur de la production indépendante fort et aussi émancipé que possible dans ses relations avec les chaînes : le maintien de la part dépendante de l'obligation à son niveau actuel, la mise en place de mesures déontologiques simples encadrant les départs de collaborateurs des chaînes vers la production, participent de ce souci.

Enfin, la mission ne peut que se réjouir que, quelques semaines même avant la remise de son rapport - et à l'issue d'un débat à l'occasion duquel le Parlement a bien voulu la consulter -, l'une de ses préconisations, relative à l'ouverture conditionnelle de la « coproduction indépendante », ait déjà été mise en œuvre.

Quant aux autres mesures proposées par la mission, elles peuvent, pour une grande majorité d'entre elles, être mises en œuvre très rapidement par la révision des décrets de production - que rend en tout état de cause nécessaire la loi du 15 novembre 2013. Cette révision devrait intervenir dès que possible, afin d'ouvrir la voie à une révision des conventions et du cahier des charges de France Télévisions et à une renégociation des accords.

S'agissant des rares mesures de nature législative, elles pourraient trouver leur place au sein de la loi « Création » dont la Ministre de la Culture et de la Communication a annoncé la présentation au Conseil des Ministres dès le mois de février prochain.

Enfin, toute mesure relative à une éventuelle révision simultanée du taux d'obligation d'investissement dans la production et de celui de la « taxe COSIP » nécessite une réflexion plus large sur l'équilibre entre différents outils de politique publique - et en tout état de cause un passage par la prochaine loi de finances.

ANNEXE 1

Répartition indicative, par niveau de norme, des principales mesures proposées

<i>Niveau de norme</i>	<i>Principales mesures</i>
Loi	<p>Possibilité pour l'éditeur de détenir des parts de producteur dans la part dépendante de son obligation.</p> <p>Renvoi au CSA plutôt qu'à un décret pour fixer les obligations des chaînes du câble et du satellite.</p> <p>Si nécessaire, suppression de la référence aux accords interprofessionnels dans la définition du champ couvert par les conventions CSA.</p> <p>Baisse éventuelle du taux de la TST éditeurs en contrepartie d'une hausse de celui des obligations.</p>
Décret	<p>Abaissement de 15% à 0% du seuil de l'indépendance capitalistique.</p> <p>Mise en œuvre du rétablissement des parts de coproduction pour les éditeurs : niveau de financement associé, principes généraux encadrant l'attribution des mandats.</p> <p>Elargissement de 5% à 10% de la part dépendante de l'obligation de France Télévisions (réservée à la production interne).</p> <p>Mutualisation obligatoire des obligations au niveau des groupes d'éditeurs.</p> <p>Modification de l'année de référence du calcul des obligations.</p> <p>Hausse éventuelle du taux des obligations en contrepartie d'une baisse de celui de la TST éditeurs.</p>
Convention	<p>Régime des obligations de production pour les chaînes du câble et du satellite.</p> <p>Principaux éléments relatifs à la durée, à l'étendue des droits et à leur valorisation distincte.</p> <p>Principales modalités d'attribution des mandats pour les œuvres coproduites.</p> <p>Harmonisation des dépenses éligibles aux obligations.</p> <p>Modalités de mutualisation des obligations.</p> <p>Modalités de mise en œuvre du changement d'année de référence du calcul de l'obligation.</p>
Accord interprofessionnel	<p>Détail de la mutualisation des obligations.</p> <p>Nombre de diffusions comprises dans les droits exclusifs.</p> <p>Durée et étendue des droits, principe de valorisation distincte.</p> <p>Clause de premier/dernier refus sur le renouvellement des droits.</p> <p>Modalités d'exécution des obligations des chaînes du câble et du satellite.</p> <p>Règles déontologiques.</p> <p>Rendez-vous annuels de suivi des accords.</p> <p>Etc...</p>

ANNEXE 2

A. LISTE DES ORGANISMES ET SOCIÉTÉS AUDITIONNÉES

ACCeS : Guillaume Gronier, Gérard-Brice Viret, Léonor Gransire, Olivier Stroh

ARTE France : Anne Durupt, Pierrette Ominetti, Clémence Weber

Dailymotion : Giuseppe de Martino

Groupe 25 images : Daniel Kupferstein, Christophe Andrei

Groupe AB : Orla Noonan, Valérie Vleeschhouwer, Frédéric Lussato, Richard Malka

Groupe Canal + : Rodolphe Belmer, Laurent Vallée, Pascaline Gineste.

Groupe France Télévisions : Rémy Pflimlin, Martin Ajdari, Christian Vion, Stéphanie Martin

Groupe Lagardère : Denis Olivennes, Takis Candilis

Groupe M6 : Nicolas de Tavernost, Thomas Valentin, Philippe Bony, Laurence Souveton, Marie Grau-Chevallereau

Groupe Nextradio : Damien Bernet, Gwenaëlle Troly, Aurélien Pozzana

Groupe NRJ : Christine Lentz, Laurence Elefther

Groupe TF1 : Nonce Paolini, Jean-Michel Counillon, Nathalie Lasnon, Stéphane Eveillard

Gilde Française des Scénaristes : Sylvie Coquart-Morel, Guilhem Cottet, Jean-André Yerlès

ILIAD/FREE : Maxime Lombardini

Intersyndicale CGT/FO de France Télévisions : Marc Chauvelot, Christophe Porro, Eric Vial, Jean-Michel Seybald

Numéro 23 : Pascal Houzelot, Damien Cuier.

Orange : Serge Laroye, Bernard Tani, Boris Duchesnay, Maxime Traband

SACD : Pascal Rogard, Guillaume Prieur

SATEV : Florence Braka, Christian Gerlin, Arnaud Hamelin, Nicolas Jaillard

SCAM : Hervé Rony, Nicolas Mazars

SEDPA : Frank Soloveicik, Pierre Sissman, Marie-Laure Hébrard, Raphaëlle Mathieu, Diane de Saint Mathieu

SEVN : Jean-Yves Mirski

SPECT : Vincent Gisbert, Jacques Clément, Nicolas Coppermann, Lionel de Planet

SPFA : Marc du Pontavice, Philippe Alessandri, Thibault Chatel, Samuel Kaminka, Stéphane Le Bars

SPI : Jérôme Caza, Irad Sachs, Nelly Kafsky, Bénédicte Lesage, Serge Guez, Juliette Prissard, Emmanuelle Mauger

TVFi : Mathieu Béjot

UPFI/SNEP : Jérôme Roger, Guillaume Leblanc.

USPA : Jean-Pierre Guérin, Mathieu Viala, Thomas Anargyros, Paul Rosenberg, Stéphane Le Bars

B. PERSONNALITES ENTENDUES A LEUR DEMANDE OU A CELLE DE LA MISSION

Thomas Anargyros (Europa Corp TV)

Philippe Bailly (NPA Conseil)

Christophe Beaux (Monnaie de Paris, administrateur de France Télévisions)

Caroline Benjo, Carole Scotta, Jimmy Desmarais (Haut et Court)

Patrick Bloche (Président de la Commission des Affaires Culturelles et de l'Education de l'Assemblée Nationale)

Laurent Boissel (Zodiak Media)

Pascal Breton (Marathon)

Emmanuel Chain (Eléphant et Cie)

Elisabeth Flüry-Hérard, Virgine Beaumeunier (Autorité de la Concurrence)

Mathieu Gallet (Institut National de l'Audiovisuel)

Simone Harari (Effervescence)

Fabrice Larue (Newen)

Fabien Meuris (Administrateur de la Commission de la Culture, de l'Education et de la Communication du Sénat)

Françoise Miquel (Mission « Médias-Culture », Contrôle général économique et financier)

Christophe Nobileau (TelFrance)

Marcel Rogemont (Membre de la Commission des Affaires Culturelles et de l'Education de l'Assemblée Nationale)

Christophe Riandée (Gaumont)

Fabienne Servan-Schreiber (Cinétévé)

Blandine Sorbe (Cour de Comptes)

Catherine Tasca (Ancienne Ministre, membre de la Commission de la Culture, de l'Education et de la Communication du Sénat)

Marc Tessier (Ancien Directeur général du CNC, Ancien Président de France Télévisions)

Nicolas Traube (Pampa Production)

Harold Valentin (Mother Production)

Edouard de Vésine (Europa Corp TV)

Matthieu Viala (New Media Group)

REMERCIEMENTS

La mission tient en outre à remercier :

- le cabinet du Président de la République (David Kessler)
- le cabinet du Premier ministre (Denis Berthomier, Fabrice Bakhouché)
- le cabinet de la Ministre de la Culture et de la Communication (Laurence Engel, Kim Pham)
- la DGMIC (Laurence Franceschini, Roland Husson, Antoine Ganne, Guillaume Meunier, Alexandra Laffitte, Marie Lhermelin)
- le CSA (Francine Mariani-Ducray, Laure Leclerc, Corinne Samyn, Tiphaine Lomont)
- le CNC (Frédérique Bredin, Audrey Azoulay, Guillaume Blanchot)

Merci à Martine Mendy (IFCIC) pour l'organisation des auditions.

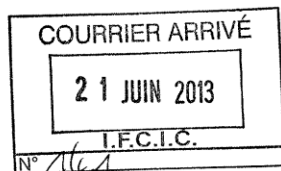
ANNEXE 3

Lettre de mission

*Liberté Égalité Fraternité
République Française*

Ministère de la Culture et de la Communication

La Ministre



18 JUIN 2013

Monsieur Laurent VALLET
Directeur général
Institut pour le financement du cinéma
et des industries culturelles (IFCIC)
46, avenue Victor Hugo
75116 Paris

Nos Réf. : CC/671/LTA

Monsieur le Directeur général,

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication impose aux éditeurs de services de télévision de contribuer au développement de la production d'œuvres audiovisuelles. La finalité de cette obligation est d'assurer la promotion de la diversité culturelle en favorisant le développement de la production d'œuvres européennes et d'expression originale française, l'objectif de diversité culturelle n'étant pas dissociable d'une recherche de renforcement de la filière audiovisuelle dans son ensemble.

La pleine mise en œuvre de cet objectif nécessite des adaptations régulières de ce dispositif en réponse aux évolutions du secteur audiovisuel.

À cet égard, une réflexion stratégique a été menée en 2007, dans le cadre d'une mission de concertation avec les milieux professionnels. Dans un souci de simplification de la réglementation, cette mission a favorisé la conclusion d'accords entre auteurs et producteurs audiovisuels et chaînes de télévision. Pour permettre leur mise en œuvre, les dispositions de ces accords ont été reprises dans les décrets relatifs aux obligations de production des éditeurs de services de télévision¹.

Les évolutions réglementaires devaient alors tenir compte de la création de groupes de chaînes de télévision (instauration d'une faculté de mutualisation des obligations des services appartenant à un même groupe audiovisuel). Elles ont également traduit un nouvel équilibre des rapports entre les éditeurs de services et les producteurs. Ainsi, les obligations relatives à la contribution des éditeurs privés de services de télévision à la production d'œuvres audiovisuelles ont été assouplies (baisse du taux de l'obligation, élargissement des dépenses éligibles) en contrepartie d'un recentrage de la contribution au profit des œuvres audiovisuelles patrimoniales.

Dans le même temps, l'obligation d'investissement dans les œuvres audiovisuelles patrimoniales de France Télévisions était progressivement accrue.

.../...

¹ Décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 concernant les éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre et décret n° 2010-416 du 27 avril 2010 relatif aux éditeurs de services de télévision distribués sur les autres réseaux (câble, satellite, ADSL, etc.).

Des interrogations demeurent toutefois quant à l'efficacité de ce dispositif, notamment en ce qui concerne le succès des œuvres de fiction françaises comparé à celui constaté dans d'autres États européens. De plus, la traduction réglementaire des accords interprofessionnels a conduit à une complexification de la réglementation, à l'inverse des objectifs initiaux.

Un point d'étape sur les deux premières années d'application des décrets de 2010 relatifs à la contribution des éditeurs de services de télévision à la production audiovisuelle a été publié par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en janvier 2013. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a mis en place le 29 janvier 2013 un groupe de travail sur les relations entre les éditeurs et les producteurs dans le domaine des droits sur les programmes audiovisuels, composé de 11 membres et animé par Monsieur Jean-Pierre Plancade. Ces deux séries de travaux constituent des éléments à prendre en compte dans le débat sur la nécessaire évolution de ces textes.

La recherche d'un nouvel essor pour la fiction française doit s'appuyer sur deux atouts complémentaires : l'inventivité de la production indépendante et la force de marque des chaînes. Dans cette optique, je souhaite vous confier une mission portant sur les obligations de financement de la production audiovisuelle². Cette mission se fondera sur une consultation large des professionnels concernés. Il conviendrait en particulier que vous vous interrogiez sur l'équilibre actuel entre l'investissement des diffuseurs dans la production des œuvres et le niveau et l'étendue des droits d'exploitation qu'ils détiennent en retour, sur le niveau optimal d'obligation des diffuseurs destinée à des productions indépendantes et la situation particulière du service public, tout en recherchant les moyens d'une valorisation adaptée à la multiplication des supports et d'une circulation optimale des œuvres. Vous formulerez des propositions d'évolution des règles déterminant cet équilibre, le cas échéant en précisant leur adaptation aux spécificités des différents genres de programmes.

Si vos propositions devaient entraîner des modifications de la réglementation, vous formulerez des préconisations de méthode afin de distinguer clairement ce qui devrait relever du niveau législatif et réglementaire, de ce qui serait renvoyé à la négociation professionnelle et aux conventions conclues par le régulateur (CSA).

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez faire appel, si vous le jugez utile, à un expert indépendant.

Bien entendu, vous disposerez de l'appui des services de la direction générale des médias et des industries culturelles de mon ministère et, en tant que de besoin, de ceux du Centre du national du cinéma et de l'image animée.

Je souhaite pouvoir disposer des premiers résultats de votre réflexion au plus tard le 15 octobre prochain, et d'un rapport final au plus tard le avant la fin novembre 2013.

Je vous remercie d'avoir accepté d'assurer la conduite de cette mission et vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.



Aurélie FILIPPETTI

² A l'exclusion des obligations des chaînes de financement de la production cinématographique et du soutien financier géré par le Centre national du cinéma et de l'image animée qui a fait l'objet d'une récente réforme pour tenir compte des conclusions du rapport de M. Chevalier.