



ANALYSIS GROUP

Étude économique des mesures envisagées pour transposer la directive européenne sur les Services de Médias Audiovisuels en France

Antoine Chapsal
Pierre Crémieux
Emmanuel Frot

10 septembre 2020

Table des matières

Introduction et résumé des résultats	3
--------------------------------------	---

Le Projet, s'il était appliqué, conduirait à une augmentation très significative et vraisemblablement inadaptée des contributions	5
--	----------

Le Projet entraînerait une hausse très significative des investissements dans la production de contenus locaux	5
--	---

La régulation en vigueur a été conçue dans un contexte économique désormais obsolète	7
--	---

L'impact de la hausse des contributions sur la quantité et le succès des contenus audiovisuels et cinématographiques locaux est incertain	11
---	----

Le Projet risque d'entraîner des effets non désirés qui vont affecter les consommateurs et les diffuseurs	13
--	-----------

L'augmentation des investissements conduira très probablement à une hausse des coûts de production de contenus locaux	13
---	----

Le Projet conduit à imposer l'équivalent d'un droit de douane sur les contenus étrangers, y compris européens	16
---	----

Le Projet risque de réduire la différenciation des offres des diffuseurs	19
--	----

Conclusion : comment répondre plus efficacement à l'objectif de politique publique ?	22
---	-----------

1. Introduction et résumé des résultats

1. Le présent rapport analyse les conséquences économiques des modalités de transposition en droit français de la directive européenne sur les Services de Médias Audiovisuels, telles qu'envisagées par le ministre de la Culture du gouvernement Philippe, Franck Riester, en janvier 2020 (ci-après « Le Projet »). Ce rapport a été réalisé avec le soutien de Netflix.
2. Le Projet prévoyait notamment, d'après les déclarations du ministre¹, l'obligation pour les services de vidéo à la demande par abonnement de financer les créations européennes à hauteur de 25 % de leur chiffre d'affaires en France². En outre, 80 % de ces financements, soit 20 % du chiffre d'affaires, pourraient être destinés à la production de contenus français³.
3. Il convient de noter, à titre liminaire, que la volonté de financer des contenus locaux d'une part, et d'inclure les services de vidéo à la demande par abonnement (ci-après, « SVOD ») parmi les contributeurs d'autre part, relèvent d'objectifs qui peuvent apparaître justifiables d'un point de vue politique et économique. **L'objet de ce rapport n'est donc pas d'interroger la légitimité du financement de ce qu'il est convenu d'appeler « l'exception culturelle française ». Il ne s'agit pas non plus remettre en question le fait que les services SVOD doivent y contribuer au même titre que les diffuseurs historiques.** Le présent rapport vise à mesurer les conséquences des modalités de financement des contenus audiovisuels et cinématographiques français envisagées à ce jour.
4. Il convient également d'ajouter que les marchés français de la production et de la diffusion de contenus audiovisuels et cinématographiques ont été fortement touchés par la crise sanitaire. Cette crise appelle une intervention ciblée de la part des pouvoirs publics. La directive européenne sur les Services de Médias Audiovisuels (ci-après, « SMA »), tout comme les conditions de sa transposition en droit français, ont été proposées avant la crise et n'ont pas vocation à en traiter les conséquences. Le Projet, qui constitue une réforme structurelle, s'inscrit dans un contexte économique de long terme.
5. Les principaux résultats de ce rapport sont présentés ci-après.
 - L'étude dresse un constat simple : **le Projet, s'il était appliqué, aurait pour effet d'augmenter très significativement la contribution totale des diffuseurs à la production audiovisuelle et cinématographique locale.** En effet, le Projet aboutirait très rapidement, dès 2023, à une augmentation de la contribution totale des diffuseurs de 33 %. Cette contribution atteindrait, d'après nos estimations, 1 676 millions d'euros en 2023 alors qu'elle s'élevait à 1 261 millions d'euros en 2019. Cette estimation, qui conduirait à un investissement supplémentaire de plus de 415 millions d'euros, est cohérente avec les estimations récentes mentionnées dans la presse⁴, qui avance un chiffre de 500 millions d'euros d'ici 4 ou 5 ans, ce qui conduirait à une augmentation des investissements de 40 % à horizon 2025.

1 <https://www.lcp.fr/actualites/loi-sur-laudiovisuel-franck-riester-veut-integrer-netflix-notre-modele-culturel>.

2 Ce taux de 25 % s'appliquerait aux services que le ministère considère comme « spécialistes » et qui réalisent plus de 80 % de leur chiffre d'affaires grâce aux contenus audiovisuels et le cinéma. Par ailleurs, dans le présent rapport, les termes de contenu « français » ou « local » font référence aux « œuvres d'expression originale française » telles que définies par le cadre législatif en vigueur.

3 L'hypothèse d'un taux de 80 % se fonde sur le régime actuellement applicable tel que prévu par l'article 4 du décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

4 D'après un article des Échos du 1er juillet 2020 reprenant les estimations du CNC sur les chiffres d'affaires des services SVOD, la hausse pourrait atteindre 500 millions d'euros d'ici 4 ou 5 ans. Source : <https://www.lesechos.fr/tech-medias/medias/sprint-final-pour-faire-financer-la-creation-francaise-par-les-netflix-co-1220365>.

- Cependant, **les contributions demandées aux services SVOD pourraient permettre de réduire la contribution des diffuseurs historiques, au lieu d'accroître le montant total investi.** En effet, une telle augmentation du montant total demandé aux diffuseurs ne semble pas justifiée pour les raisons suivantes.
 - D'une part, le cadre normatif existant a été établi en considération de la situation du marché des années 1980 alors que la production locale était fragile et confrontée à un nombre limité de diffuseurs. Or, cette structure du marché a foncièrement évolué.
 - D'autre part, l'impact de l'augmentation des investissements des diffuseurs sur la création semble incertain. Il n'apparaît pas en effet de relation positive entre les contributions totales des diffuseurs d'une part et d'autre part le nombre de films d'initiative française ou la quantité (en heures) de contenu audiovisuel. Si ces observations ne remettent pas en cause la nécessité du financement de la création française, elles conduisent cependant à s'interroger sur le bien-fondé d'une augmentation massive des contributions des diffuseurs, en particulier dans un contexte où certains programmes produits⁵, qui ne trouvent pas de demande suffisante, ne sont pas diffusés ou diffusés à des horaires de nuit.
 - De plus, le Projet pourrait emporter trois effets non désirés, dommageables tant pour les diffuseurs que pour les consommateurs.
 - Premièrement, **l'augmentation massive des contributions décrite ci-dessus pourrait entraîner un fort effet inflationniste**, c'est-à-dire une augmentation importante du coût de la production locale, sans nécessairement conduire à une augmentation très forte de la quantité de contenus audiovisuels et cinématographiques locaux.
 - Deuxièmement, **le Projet reviendrait mécaniquement, pour des raisons exposées en détail ci-dessous, à imposer en France l'équivalent d'un droit de douane sur les contenus audiovisuels et cinématographiques étrangers, notamment provenant d'autres pays européens.** À ce titre, il risquerait de contrevenir à la libre circulation des œuvres européennes au sein du marché commun.
 - Troisièmement, **le Projet pourrait conduire à l'homogénéisation des offres des différents diffuseurs**, et ainsi modifier l'équilibre concurrentiel du marché de la diffusion.
6. Ainsi, le Projet accroît le montant total investi par les diffuseurs. Une telle augmentation ne semble ni justifiée, ni efficace. La transposition de la directive SMA pourrait alors consister à fixer le montant total des contributions nécessaire pour soutenir efficacement la création française puis le répartir entre les tous diffuseurs, services SVOD compris. Ainsi, **la contribution des services SVOD allégerait celle des diffuseurs historiques. Et un tel mécanisme réduirait le risque d'emporter les effets décrits ci-dessus : inflation des coûts de production, taxe sur les contenus étrangers, y compris européens, et convergence rapide des offres de contenus audiovisuels et cinématographiques proposées par les diffuseurs.**

⁵ Rapport thématique de la Cour des Comptes : « FRANCE TÉLÉVISIONS - Mieux gérer l'entreprise, Accélérer les réformes », 2016, p. 79. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161024-rapport-France-Televisions.pdf>

2. Le Projet, s'il était appliqué, conduirait à une augmentation très significative et vraisemblablement inadaptée des contributions

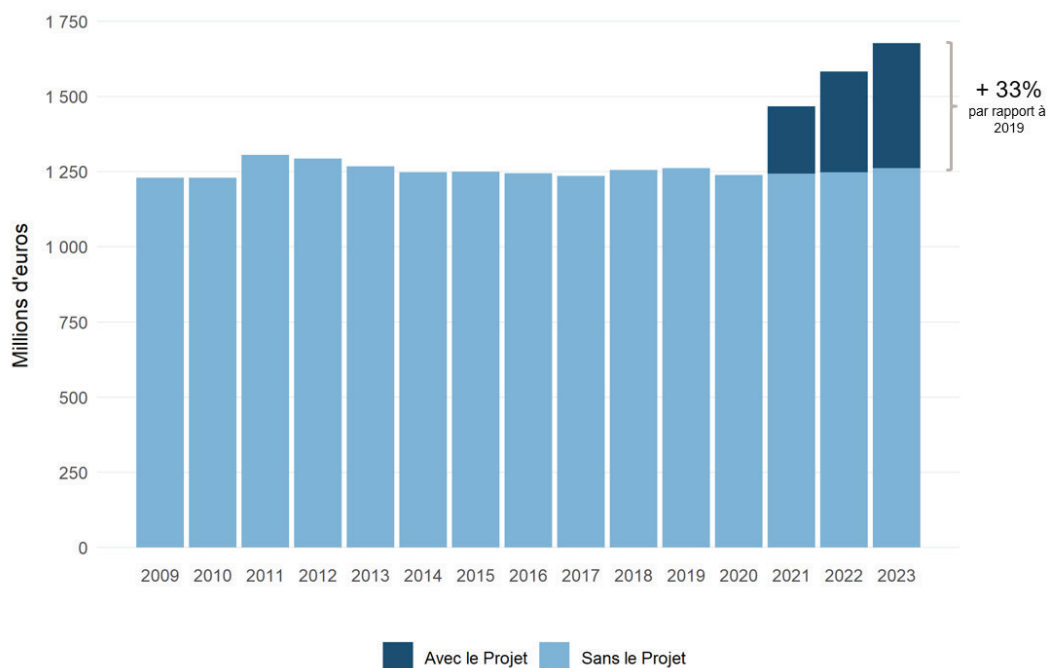
7. L'objet de cette étude est, comme déjà souligné, d'analyser les modalités de transposition de la directive SMA en France, telles qu'envisagées par le Ministre de la culture du Gouvernement Philippe, Franck Riester, en janvier 2020. **Il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence même de ces obligations d'investissement, ni leur extension aux services SVOD.**
8. Il apparaît que les contributions des diffuseurs historiques à la création de contenus cinématographiques et audiovisuels sont restées relativement stables ces dix dernières années. Le Projet, en imposant aux services de vidéo à la demande par abonnement de financer des créations locales à hauteur de 20 % de leur chiffre d'affaires en France, entraînerait donc mécaniquement une hausse très significative des investissements dans la production de contenus locaux.
9. Une telle augmentation des contributions des diffuseurs paraît peu justifiée. D'une part, l'augmentation de ces contributions s'inscrit dans un cadre normatif obsolète. En effet, le cadre définissant le montant minimum des contributions obligatoires a été établi dans le courant des années 1980, alors que la production locale était fragile et confrontée à un nombre limité de diffuseurs. Or, cette situation a depuis largement évolué. D'autre part, l'impact de la hausse des contributions sur la quantité de contenus audiovisuels et cinématographiques locaux semble incertain.

2.1 Le Projet entraînerait une hausse très significative des investissements dans la production de contenus locaux

10. Le Projet contribuerait à augmenter très significativement la contribution à la production audiovisuelle et cinématographique locale. Alors que le montant total de ces contributions est resté relativement stable depuis plus de 10 ans, le Projet aboutirait très rapidement, dès 2023, à une augmentation de ces investissements de 33 %. En effet, cette contribution atteindrait, d'après nos estimations, 1 676 millions d'euros en 2023 alors qu'elle s'élevait à 1 261 millions d'euros en 2019. Cette estimation, qui conduirait à un investissement supplémentaire de plus de 415 millions d'euros, est cohérente avec les chiffres récemment mentionnés dans la presse⁶, qui avance une augmentation des contributions de 500 millions d'euros, soit 40 %, d'ici 4 ou 5 ans.
11. La Figure 1 représente le montant annuel total des contributions des diffuseurs si le Projet est appliqué à partir de 2020. Ce montant total repose sur une contribution des services de SVOD à hauteur de 20 % de leur chiffre d'affaires réalisé en France l'année précédente. Les effets de la réforme sur le montant total des contributions seraient ainsi visibles à partir de 2021.

6 D'après un article des Échos du 1er juillet 2020 reprenant les estimations du CNC sur les chiffres d'affaires des services SVOD, la hausse pourrait atteindre 500 millions d'euros d'ici 4 ou 5 ans. Source : <https://www.lesechos.fr/tech-medias/medias/sprint-final-pour-faire-financer-la-creation-francaise-par-les-netflix-co-1220365>

Figure 1 : Contributions des diffuseurs à la production de contenus audiovisuels et cinématographiques avec et sans le Projet, 2009-2023⁷

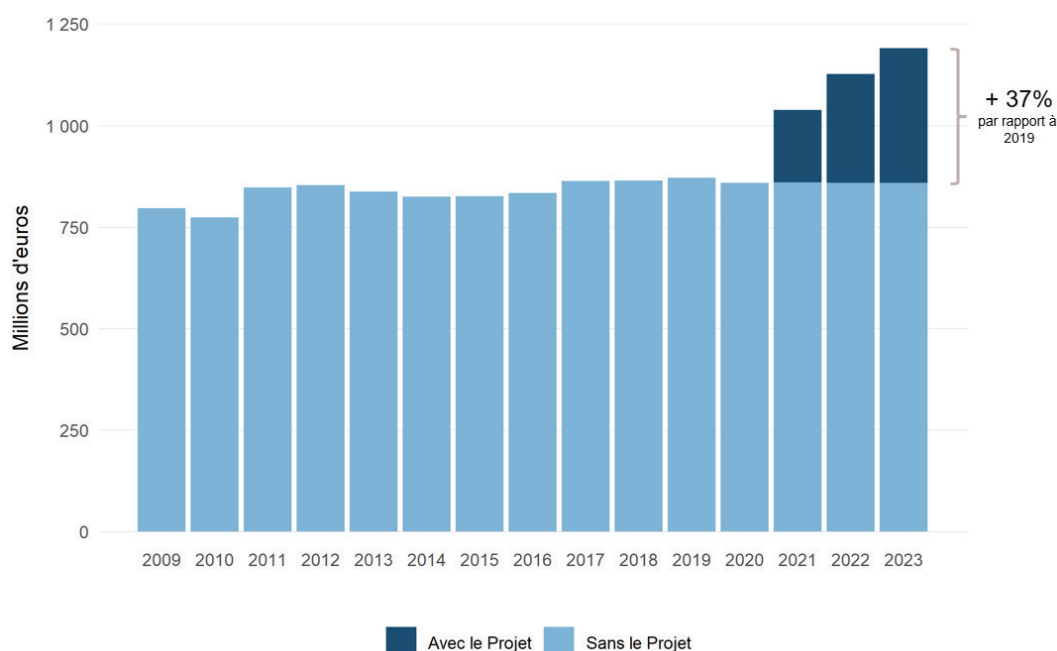


Sources : CNC, CSA, Netflix.

12. Cette hausse serait plus importante encore, comme le montre la Figure 2 ci-dessous, pour les contenus audiovisuels. En effet, les services SVOD devraient davantage investir dans ce type de contenu et les contributions des diffuseurs historiques sont restées particulièrement stables ces dernières années. Ainsi, les contributions à la création de contenu audiovisuel local pourraient croître de 37 %, passant de 871 millions d’euros en 2019 à 1,19 milliard d’euros en 2023.

6 Méthodologie : la Figure 1 permet de comparer les contributions liées aux obligations des diffuseurs des contenus audiovisuels et cinématographiques, avant et après l’éventuelle mise en œuvre du Projet. Elle repose, jusqu’en 2017, sur les données du CSA relatives aux contributions des principales chaînes (TF1, France Télévisions, Canal+, M6, groupe AB, groupe Lagardère, groupe NRJ, chaînes Disney et les acteurs contenus dans la catégorie « autres » du CSA). Pour la période 2018-2023, la méthode utilisée est la suivante. Netflix nous a fourni des estimations du chiffre d’affaires des services SVOD auxquelles nous avons appliqué le taux de 20 % envisagé par le Projet. Pour les autres diffuseurs, les données de contributions sont fournies par le CSA jusqu’en 2017 inclus. Ces données permettent de calculer le ratio annuel moyen entre les contributions et le chiffre d’affaires de l’ensemble de ces diffuseurs pour les années 2013 à 2017. Les contributions de 2018 à 2023 ont été obtenues en appliquant ce ratio aux estimations de chiffre d’affaires fournies par Netflix. Pour France Télévisions, la prise en compte de données de chiffre d’affaires n’est pas pertinente, la valeur de ses contributions pour 2017 a donc été extrapolée pour les années postérieures.

Figure 2 : Contributions des diffuseurs à la production de contenus audiovisuels avec et sans le Projet, 2009-2023



Sources : CNC ; CSA ; Netflix.

- Le Projet augmenterait donc considérablement les investissements à venir dans la production de contenus audiovisuels et cinématographiques français. **Cependant, les contributions demandées aux services SVOD pourraient, au lieu d'accroître le montant total investi, être définies de manière à réduire la contribution des diffuseurs historiques.** En effet, une telle augmentation paraît peu justifiée car elle s'inscrit dans un cadre législatif obsolète et son impact sur la quantité de contenus locaux semble incertain.

2.2 La régulation en vigueur a été conçue dans un contexte économique désormais obsolète

- Cette augmentation des contributions s'inscrit dans un cadre normatif qui a été établi en considération de la situation du marché prévalant dans les années 1980, alors que la production locale était fragile et confrontée à un nombre limité de diffuseurs. Cette situation a depuis largement évolué.

2.2.1 La loi française de 1986 répondait à des enjeux spécifiques

- Le cadre imposant aux diffuseurs de contribuer à la production de contenu local a été défini par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, qui s'inscrivait dans un contexte de libéralisation du secteur audiovisuel. Son objectif était double : promouvoir la création française sur les écrans nationaux et internationaux mais aussi soutenir le secteur de la production locale.

16. Pour atteindre ces objectifs, la loi française de 1986 a imposé des quotas de diffusion et des obligations de contribution aux diffuseurs. Les trois obligations créées par cette loi étaient les suivantes⁸ :
- *Quotas de contribution à la production audiovisuelle* : les chaînes soumises au régime dit « principal » sont tenues de consacrer au moins 16 % de leur chiffre d'affaires de l'année précédente⁹ à la commande d'œuvres européennes dont au moins 12 % à la production d'œuvres d'expression originale française, avec des variations entre les services audiovisuels existants et entre les contenus cinématographiques ou audiovisuels.
 - *Quotas de diffusion* : les chaînes doivent diffuser un volume annuel minimum d'œuvres audiovisuelles françaises originales (au moins 120 heures diffusées entre 20h et 21h), selon une programmation hebdomadaire définie par la loi.
 - *Quotas de production indépendante* : la production indépendante doit représenter au moins 70 % de la production totale d'œuvres par les radiodiffuseurs. Pour être considérée comme indépendante, une production doit remplir les conditions suivantes :
 - Premièrement, les contrats doivent être conclus avec une société de production sans liens avec le diffuseur¹⁰ ;
 - Deuxièmement, la société de diffusion ne doit pas prendre l'initiative ou partager la responsabilité financière, technique et artistique de la production des œuvres ; et
 - Troisièmement, la durée des droits exclusifs de diffusion cédés à la société ou au service ne peut pas dépasser quatre ans à compter de la livraison de l'œuvre. Cette obligation varie selon la nature de l'éditeur du service (chaîne hertzienne gratuite ou payante, non hertzienne, service de cinéma, service à la demande, etc.)
17. La loi de 1986 et l'adoption, en 1989, de la directive européenne « *Télévision sans frontières* », répondaient à des enjeux spécifiques au contexte économique du secteur audiovisuel de l'époque. En effet, le mouvement de libéralisation du secteur durant les années 1980 visait à abolir le monopole d'État détenu par la *Société française de production*, qui centralisait alors la production de contenus audiovisuels.
18. La fin de ce monopole était censée faire baisser les coûts de production des chaînes de télévision et leur donner plus de liberté quant à leurs contenus. Elle devait également créer une industrie de production audiovisuelle diversifiée et forte, alimentée par la concurrence. La concurrence sur le marché audiovisuel visait en outre à proposer une offre plus originale et plus diversifiée de contenus de qualité. Le gouvernement affichait ainsi un objectif de création de contenus à même de concurrencer les productions américaines à succès des années 1980.
19. Cependant, une situation de quasi-monopsonne (c'est-à-dire une situation où peu de diffuseurs étaient susceptibles d'acheter des contenus aux producteurs) a succédé à l'ancien monopole d'État sur la production. En effet, les diffuseurs étaient peu nombreux à l'époque et directement dépendants du nombre de fréquences hertziennes attribuées par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (ci-après « CSA »). Les diffuseurs étaient ainsi

8 *Production audiovisuelle : pour une politique industrielle au service de l'exception culturelle*, rapport d'information n° 616 (2012-2013) de M. Jean-Pierre Plancade, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 30 mai 2013.

9 Sénat, Rapport n° 150 (2008-2009) de Mme C. Morin-Desailly et M. M.Thiollière, *Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, fait au nom de la commission des affaires culturelles*, déposé le 6 janvier 2009, p.137

10 La définition d'une société de production audiovisuelle indépendante est énoncée à l'article 11 du décret n° 90-67 précité. Une société de production indépendante d'une chaîne est donc une société : (i) dont la chaîne ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 5 % du capital social ; (ii) qui ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 5 % du capital de la chaîne ; (iii) avec laquelle la société ou le service n'a pas de liens constituant une communauté d'intérêts durable.

en mesure de négocier des termes très avantageux avec les producteurs, qui, eux, ne pouvaient vendre leurs contenus qu'à un nombre très limité d'acteurs.

20. Les obligations décrites ci-dessus visaient donc à garantir que les investissements des chaînes soient dirigés vers des sociétés de production françaises et que les diffuseurs ne puissent pas abuser de la dépendance des producteurs à leur égard.
21. La loi de 1986 a été complétée dans les années 2000 par plusieurs décrets. Les obligations relatives aux contributions ont été renforcées et étendues aux futures chaînes de la TNT et aux services de diffusion par câble et par satellite.

2.2.2 Le marché de la production audiovisuelle et cinématographique a profondément évolué depuis les années 1980

22. Le cadre réglementaire des années 1980 était adapté au contexte de libéralisation de la production audiovisuelle française, où l'objectif était de protéger les sociétés de production du pouvoir de négociation des chaînes de télévision.
23. Cependant, le cadre législatif n'est plus adapté à la structure actuelle du marché. En effet, les distributeurs ont subi une diminution de leur pouvoir de marché tandis que quelques acteurs majeurs de la production ont émergé, dans un marché par ailleurs très fragmenté.
24. **Du côté des diffuseurs**, les chaînes hertziennes sont confrontées depuis une vingtaine d'années à la concurrence croissante de nouveaux acteurs, initialement sur la Télévision Numérique Terrestre (ci-après, « TNT ») et depuis quelques années via les services de diffusion à la demande par Internet.
25. En effet, depuis la libéralisation du marché de la diffusion de contenu audiovisuel, la quantité d'acteurs présents sur le marché français a augmenté très fortement. La TNT comptait ainsi, en 2019, 31 chaînes, soit cinq fois plus que dans les années 1980¹¹. En outre, 117 chaînes conventionnées et 59 chaînes déclarées complètent l'offre de télévision actuelle¹². Cette concurrence accrue sur le marché de la diffusion se traduit à la fois par un plus faible pouvoir de marché des chaînes vis-à-vis des producteurs et par une concurrence accrue entre les diffuseurs pour attirer l'audience et les annonceurs.
26. Comme le soulignent Chupin et al. (2012), « *la suprématie des chaînes privées généralistes auprès des publics et des annonceurs a cependant été bousculée par l'arrivée de la télévision numérique terrestre (TNT). Jusqu'à son lancement en 2005, plus de la moitié des foyers français n'a accès qu'aux six chaînes hertziennes. À partir des fréquences attribuées par le CSA en 2002, douze nouvelles chaînes gratuites font leur apparition, attirant une audience croissante (23,6 % en septembre 2011)* »¹³. Cette évolution a entraîné une diminution des parts d'audience des chaînes historiques : par exemple, la part d'audience de TF1, supérieure à 40 % et stable jusqu'en 1993, n'était plus que de 24,1 % en 2010¹⁴ et de 19,5 % en 2019¹⁵.
27. Ce processus de remise en cause de la position des diffuseurs historiques a été accéléré par la diffusion par internet, qui a réduit les barrières à l'entrée et a ouvert le marché aux diffuseurs étrangers et locaux. La multiplicité des offres disponibles a ainsi profondément modifié la position des diffuseurs par rapport à celle des

11 CSA, *Le Guide des Chaînes 2019*, 2019.

12 *Ibidem*.

13 Chupin et al., *Histoire politique et économique des médias en France*, 2012.

14 *Ibidem*.

15 <https://www.offremedia.com/parts-daudience-tv-2019-tf1-leader-sous-les-20-france-2-plus-forteprogession-m6-sous-les-9-annee>

producteurs, en intensifiant la concurrence pour l'obtention de nouveaux contenus attractifs. Le cadre législatif des années 1980, motivé notamment par le faible nombre de diffuseurs présents sur le marché à l'époque, n'est donc plus adapté à la situation actuelle.

28. **Du côté des producteurs**, on observe une double évolution. Il est possible de constater l'émergence de grands groupes, d'échelle européenne voire mondiale. Cependant, le secteur de la production reste très fragmenté, avec une majorité de très petites entreprises. Cette double évolution est soulignée par le CSA, dans une étude publiée en 2015 :

« On observe ainsi un double mouvement sur ce marché d'atomisation « par le bas » et de structuration « par le haut » : ce sont les petites entreprises, dont le nombre croît, qui voient leurs effectifs se réduire tandis que les plus grandes structures se renforcent. »¹⁶

29. *L'émergence de grands groupes de production.* Les grands groupes de production français et européens ont initié dans les années 1990 un mouvement de concentration leur permettant de concurrencer les majors américaines. Les opérations récentes comme *Mediawan/KKR*, *Asacha/Oaktree* ou *Elephant/Fimalac* s'inscrivent dans cette tendance. L'annonce de la création d'une entreprise commune entre *Shine*, *Endemol* et *Core* en mai 2014¹⁷, a également marqué le début d'une phase de consolidation accélérée dans le secteur de la production audiovisuelle.
30. Cet exemple est significatif de la tendance du marché : *Shine* était une entreprise innovante et créatrice de formats de télé-réalité à succès (*The Voice*, *Masterchef*) qui n'avait pas la masse critique nécessaire du point de vue du marché mondial. En fusionnant avec *Endemol*, un important groupe de production en Europe, l'objectif était de créer un géant européen de la production audiovisuelle, *Endemol Shine Group* (2 milliards d'euros de chiffre d'affaires), qui a remplacé Fremantle en tant que leader du marché. En 2019, *Endemol Shine* a été rachetée à son tour par *Banijay*, un géant français intégré verticalement. Ce groupe est désormais l'un des plus grands groupes de production audiovisuelle au monde avec 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires, en concurrence avec le britannique ITV¹⁸.
31. Comme le soulignait Le Figaro en 2019, suite à l'annonce de l'acquisition d'*Endemol Shine* par *Banijay*, « la concentration dans la production risque d'inverser le rapport de force [des plus grands producteurs] face aux chaînes »¹⁹. Dès lors, **les diffuseurs font face aujourd'hui, ce qui était l'un des objectifs de la loi, à des entreprises de production d'envergure internationale.**
32. **Les subventions auraient par ailleurs contribué à l'atomisation du marché.** D'un autre côté, les entreprises de production se sont multipliées avec la libéralisation. Le nombre de sociétés de production est en effet très élevé en France par rapport à d'autres pays : par exemple, le CSA fait état de 4 242 sociétés de production en 2017²⁰ et note que le Royaume-Uni en compte seulement entre 500 et 700²¹, soit environ 7 fois moins.

16 CSA, Synthèse de l'*Etude sur le tissu économique de la production audiovisuelle*, 2015.

17 La Revue Européenne des Médias et du Numérique, source : <https://la-rem.eu/2015/12/production-audouveaux-geants/>, n°36 Octobre 2015

18 BFM Business, 26/10/2019, <https://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/banijay-officialise-le-rachat-d-endemol-shine-1794526.html>

19 Le Figaro, « Audiovisuel : des producteurs toujours plus forts », 23 octobre 2019, source : <https://www.lefigaro.fr/medias/audiovisuel-des-producteurs-toujours-plus-forts-20191023>

20 CSA, 4ème édition de l'*Etude sur le tissu économique de la production audiovisuelle*, déc 2019, p.9.

21 Les Echos, source : <https://www.lesechos.fr/2016/01/le-csa-pointe-les-faiblesses-de-la-production-audiovisuelle-francaise-194672>, janvier 2016.

33. L'atomisation du secteur de la production audiovisuelle résulterait précisément du système de financement qui aurait permis la multiplication d'acteurs économiquement fragiles sur le marché. La Cour des comptes²² a ainsi indiqué en 2012 que le système de financement public était en partie responsable de la multiplication des acteurs du marché depuis les années 1990 et de leur incapacité à se consolider.

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

34. En conclusion, l'augmentation des obligations de financement ne saurait ainsi être motivée par la situation d'oligopsonne des diffuseurs qui contraignait dans les années 1980 la production de contenus locaux.

- Premièrement, le marché de la diffusion est moins concentré. Il est désormais caractérisé par une concurrence plus vive, liée à l'émergence de nouveaux acteurs français et étrangers, notamment pour l'acquisition des droits de contenus locaux ; et
- Deuxièmement, le segment de marché qui rassemble les entreprises de production les plus importantes s'est renforcé, ce qui été l'un des objectifs de la loi pour renforcer la production locale. Dans le même temps, le cadre législatif a également, selon toute vraisemblance, entravé la consolidation du secteur.

35. Dans un tel contexte, **il paraît peu justifié d'augmenter significativement le montant total des contributions** minimales que les diffuseurs devraient investir dans la création de contenus audiovisuels et cinématographiques locaux.

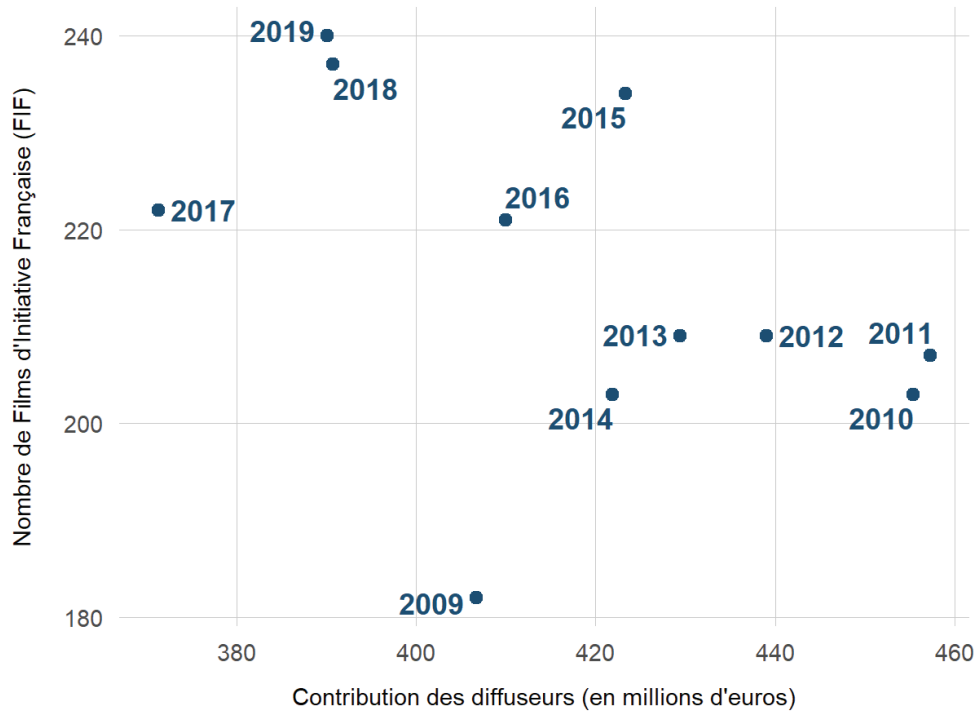
2.3 L'impact de la hausse des contributions sur la création locale est incertain

36. L'augmentation du montant total investi n'aura pas nécessairement d'effet positif sur la création. En effet, il ne semble pas exister de lien direct entre l'augmentation des contributions totales et la quantité de contenus audiovisuels et cinématographiques français.

37. Force est de constater en effet qu'il n'existe pas de relation croissante entre le montant total de ces contributions et le nombre de Films d'Initiative Française entre 2009 et 2019, comme le montre la Figure 3 ci-dessous. On observe, par exemple, une augmentation significative du nombre de Films d'Initiative Française entre 2014 et 2015 alors que la contribution totale des diffuseurs historiques est restée stable. Une hausse des obligations de financement ne contribuera donc pas nécessairement à l'augmentation du nombre de films français.

²² Cour des Comptes, 2012, Communication à la commission des finances du Sénat, « La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), Exercices 2007 à 2011 », p. 63. Repris par le Rapport d'information n° 616 (2012-2013) du de M. le sénateur Jean-Pierre PLANCADE, au nom de la Commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, remis le 30 mai 2013, « Production audiovisuelle : pour une politique industrielle au service de l'exception culturelle ».

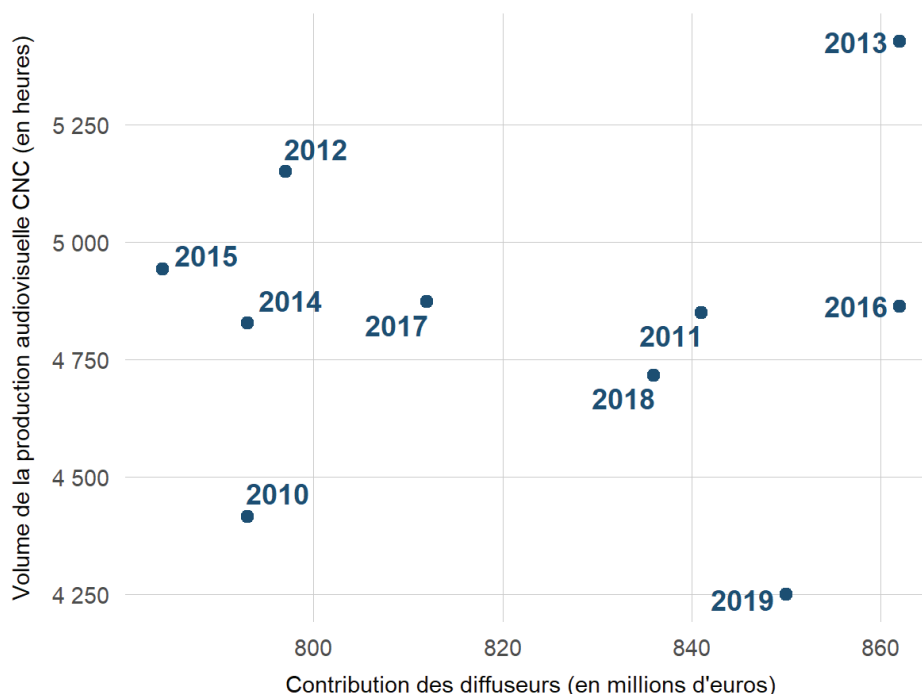
Figure 3 : Nombre de films d'initiative française et contributions des diffuseurs, 2009-2019



Sources : Bilans du CNC, 2010-2020.

38. Cette conclusion est également valable pour les contenus audiovisuels. Le CNC fournit des données sur le volume (soit le nombre d'heures) de contenus audiovisuels pour lesquels il a participé au financement entre 2010 et 2019. A partir de ces informations, il est possible, comme pour les films d'initiative française, de comparer les volumes de contenus audiovisuels produits (en collaboration avec le CNC) et les contributions des diffuseurs. Comme le montre la Figure 4 ci-dessous, une telle comparaison suggère que l'augmentation des contributions des diffuseurs ne conduira pas nécessairement à augmenter la quantité de contenu audiovisuel.

Figure 4 : Volume de la production audiovisuelle CNC et contributions des diffuseurs, 2010-2019



Sources : Bilan 2019 du CNC.

39. **Ces observations ne remettent pas en cause la nécessité du financement de la création française, mais conduisent à s'interroger sur le bien-fondé d'une augmentation massive des contributions des diffuseurs**, en particulier dans un contexte où certains programmes produits, qui ne trouvent pas de demande suffisante, ne sont pas diffusés ou diffusés à des horaires de nuit²³.

3. Le Projet risque d'entraîner des effets non désirés qui vont affecter les consommateurs et les diffuseurs

3.1 L'augmentation des investissements conduira très probablement à une hausse des coûts de production de contenus locaux

40. Le Projet prévoit d'ici 2023 une hausse des investissements de 33 % de la contribution totale des diffuseurs par rapport à 2019. Cependant, il est possible que la hausse des investissements n'entraîne pas une augmentation proportionnelle de la production et de la diffusion de contenus locaux. En l'espèce, le Projet va affecter deux marchés qui sont verticalement connectés : le marché amont de la production, et le marché aval de la diffusion de contenus. Ces marchés sont connectés verticalement dans la mesure où les diffuseurs demandent aux producteurs la fourniture de contenus originaux ou des

²³ Voir ci-dessous, paragraphe 56.

droits de diffusion sur le marché amont et offrent ces contenus aux consommateurs sur le marché aval. Les investissements demandés aux diffuseurs affectent la demande sur le marché amont de la production de contenus. Dès lors, l'augmentation des investissements dans les contenus locaux peut avoir deux effets : accroître les quantités produites (augmenter la production de contenus locaux) d'une part et accroître les coûts de production d'autre part. Ces deux effets ne sont pas mutuellement incompatibles. Il n'est évidemment pas exclu que ces contributions supplémentaires permettent la production de contenus originaux et l'éclosion de nouveaux talents. Il fait peu de doute cependant que l'effet inflationniste, préjudiciable à l'ensemble des diffuseurs et potentiellement aux consommateurs, sera également à l'œuvre.

41. En effet, comme montré plus haut, le montant total des contributions des diffuseurs ne semble avoir augmenté ni le nombre de films d'initiative française, ni la quantité de contenus audiovisuels produits²⁴. Plus précisément, la hausse des investissements fait face à une double contrainte pour entraîner l'augmentation de la production de contenus : il faut non seulement que l'offre sur le marché amont puisse s'adapter, mais il est aussi nécessaire qu'elle réponde à une demande suffisante des consommateurs sur le marché aval.
42. **La première contrainte concerne donc l'offre sur le marché amont de la production de contenus locaux.** La capacité de l'offre à s'ajuster à une hausse des investissements dépend essentiellement d'une de ses caractéristiques appelée *élasticité*. Si la production d'un bien donné est caractérisée par une élasticité forte, la hausse des investissements se traduira par une hausse importante des quantités produites sans forte augmentation du prix. En revanche, si l'élasticité de l'offre est limitée, une hausse des investissements se traduira par une forte augmentation des prix, sans que les volumes produits ne croissent significativement. Plusieurs variables peuvent affecter l'élasticité de l'offre, comme les capacités disponibles à court terme. Un bon exemple est celui de l'immobilier en région parisienne durant les vingt dernières années : la capacité de production de nouveaux biens est contrainte, car le processus de construction de nouveaux logements est lui-même contraint. Les quantités ne peuvent donc pas s'ajuster simultanément à une hausse de la demande, engendrant ainsi une augmentation importante des prix.
43. Dans le cas de la production d'un film, certaines composantes de l'offre sont sans aucun doute élastiques : par exemple, il est fort probable que les coûts de logistique ou de transport n'augmenteront pas en moyenne si la quantité de films à produire augmente, car il y aura toujours assez de capacités disponibles sur le marché. D'autres composantes de l'offre sont en revanche inélastiques. C'est notamment le cas, étudié dans la littérature économique, du casting. Comme le montre Rosen (1981), la présence d'une star réduit les risques associés à une nouvelle production et augmente ses bénéfices²⁵. Cependant, les stars sont par définition rares. L'augmentation du niveau agrégé des investissements se traduira donc par une concurrence plus forte pour les acteurs et les réalisateurs les plus populaires, comme certains experts²⁶ ont d'ailleurs pu le noter. Les acteurs et les réalisateurs les plus recherchés pourraient ainsi capter une part importante de l'investissement demandé aux diffuseurs. Dès lors, le Projet, en conduisant à une augmentation des investissements, risque d'entraîner une hausse des coûts de production.
44. **La seconde contrainte concerne la demande sur le marché de la diffusion pour davantage de contenus, et notamment de contenus locaux.** Il est impératif, pour les diffuseurs qui investissent dans des contenus locaux, de tenter de capter une demande suffisante pour espérer le retour sur investissement le plus important possible. Les rendements de ces investissements sont décroissants : plus il existe de contenus audiovisuels et cinématographiques locaux, plus il est difficile que chaque création trouve une demande importante et soit donc

24 Voir supra, Section 2.3.

25 Sherwin Rosen, « *The economics of superstars* », décembre 1981, *American Economic Review* 71(5), pp. 845-858, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.jstor.org/stable/pdf/1803469.pdf?refreqid=excelsior%3A23e15a35f5087210993fb84559b2425e>

26 Source : <https://www.strategies.fr/actualites/medias/4045799W/amazon-s-offre-antoine-de-caunes-jose-garcia-julie-gayet-et-cyprien.html>

rentable pour le diffuseur. Dès lors, les diffuseurs seront eux-mêmes incités à produire moins : l'augmentation des investissements ne devrait donc pas se traduire par une augmentation proportionnelle de la production, et les coûts associés à la production et à la diffusion des créations auront tendance à augmenter.

45. En effet, les diffuseurs vont chercher à capter la demande la plus importante possible sur le marché aval en cumulant différentes stratégies, qui conduisent à une inflation des coûts de production et de diffusion.
- Ils peuvent avoir recours, comme expliqué ci-dessus, à des *stars*, c'est-à-dire à des acteurs, auteurs et réalisateurs capables de produire des contenus qui répondront à une demande certaine. Ainsi, la stratégie qui consiste à accepter de rémunérer à des niveaux très importants les quelques acteurs et réalisateurs particulièrement demandés, et donc de participer à l'inflation des coûts de production, pourrait s'imposer aux distributeurs pour les raisons suivantes.
 - Premièrement, le recours à ces stars réduit le risque que le nouveau contenu soit un échec commercial. Les acteurs qui peuvent porter la création d'un film ou d'une série, sont, comme expliqué ci-dessus, des ressources rares qui sont capables de limiter les risques financiers liés à la production de contenus.
 - Deuxièmement et surtout, ce mécanisme d'augmentation des coûts va être amplifié par la concurrence entre diffuseurs pour s'offrir les services de ces acteurs et réalisateurs capables de réduire les risques associés à une nouvelle production. Les diffuseurs les plus puissants financièrement pourront donc produire des contenus attractifs, préemptant les acteurs, les auteurs et les réalisateurs les plus recherchés. Les diffuseurs les moins compétitifs auront un accès bien plus limité à ces ressources, fragilisant leur position sur le marché.
 - Les diffuseurs, pour accroître les chances que leur production trouve une demande suffisante peuvent également accroître leurs budgets marketing et publicitaires. C'est un moyen d'orienter les consommateurs vers les contenus qu'ils diffusent. Dans une certaine mesure, une campagne de promotion des nouveaux contenus peut pallier l'absence d'une *star* dans une série télévisée ou un film, même si le diffuseur pourrait cumuler ces deux stratégies (un casting prestigieux et une campagne marketing ambitieuse) pour distinguer son contenu dans une offre abondante. Une fois encore, la concurrence entre diffuseurs augmentera ces dépenses marketing et publicitaires. En tout état de cause, on devrait observer un accroissement des coûts de production et de diffusion.
46. L'augmentation de la contribution totale demandée aux diffuseurs va donc, selon toute vraisemblance, aboutir à une inflation des coûts de production de contenus. Or, une telle inflation serait préjudiciable à l'ensemble des diffuseurs, et potentiellement aux consommateurs.
47. Ce risque inflationniste n'est pas qu'une conjecture théorique. Les investissements des services SVOD dans la production de contenus cinématographiques et audiovisuels aux Etats-Unis ont en effet déjà conduit à une augmentation significative des rémunérations des principales stars américaines. Ainsi, le magazine Forbes, dans un article intitulé « *Netflix Helped Boost Earnings For Everyone From The Rock To Adam Sandler* » et repris par le site d'information spécialisé Écran Large sous le titre « *Les acteurs les mieux payés du monde en 2020 (qui peuvent remercier Netflix et le streaming)* »²⁷, indique que les rémunérations des acteurs américains les mieux payés proviennent essentiellement de Netflix et d'Amazon Prime. Ce faisant, ils s'assurent le recours de stars et minimisent ainsi les risques que ces productions ne trouvent pas leur public. En incitant les diffuseurs

27 Ces articles sont disponibles aux adresses Internet suivantes : <https://www.forbes.com/sites/maddieberg/2020/08/11/the-highest-paidactors-of-2020-dwayne-johnson-ryan-reynolds/#7f5b8827112b>
<https://www.ecranlarge.com/films/news/1189632-les-acteurs-les-mieuxpayes-du-monde-en-2020-qui-peuvent-remercier-netflix-et-le-streaming>

à investir encore davantage dans la production de contenus locaux français, le Projet pourrait amplifier cet effet en France.

3.2 Le Projet conduit à imposer l'équivalent d'un droit de douane sur les contenus étrangers, y compris européens

48. Les modalités de financement avancées dans le Projet découragent les diffuseurs à investir dans du contenu audiovisuel et cinématographique étranger, y compris européen. Elles reviennent en effet à appliquer à ces contenus l'équivalent d'un droit de douane. Or cet effet, qui contrevient à la libre circulation des œuvres européennes au sein du marché commun, n'est pas nécessaire pour soutenir la production locale.

3.2.1 L'imposition de l'équivalent d'un droit de douane sur les contenus étrangers, y compris européens

49. L'argument économique est très simple et peut être résumé comme suit. L'obligation de contribution est directement indexée sur le revenu total du diffuseur en France. Dès lors, investir dans un contenu, qu'il soit local ou étranger, augmente le revenu futur du diffuseur, ce qui lui imposera par la suite d'investir encore davantage dans des contenus français. Cependant, investir dans du contenu local permet au diffuseur d'atteindre son obligation de financement, alors qu'investir dans du contenu étranger ne fait qu'augmenter ses obligations de financement futures. Ainsi, le Projet réduit les incitations des diffuseurs à investir dans des contenus étrangers car ces contenus augmentent le montant minimal qu'ils doivent dédier à la création locale, sans pour autant leur permettent d'atteindre leur obligation de financement. En d'autres termes, le Projet conduit à imposer l'équivalent d'un droit de douane sur ces œuvres.

50. Ce mécanisme peut être précisé en analysant la stratégie d'investissement en contenus locaux et étrangers d'un diffuseur. Un diffuseur doit prendre plusieurs décisions d'investissement pour compléter son offre de contenus. Il doit choisir la nationalité du contenu qu'il veut proposer (local ou étranger). Il doit également choisir soit d'investir dans l'acquisition des droits de contenus existants, soit d'investir dans une nouvelle production.

51. Sans contrainte, un diffuseur va investir dans les contenus pour lesquels il espère une rentabilité positive (et la rentabilité la plus importante possible). Ainsi, il investira si sa rentabilité espérée est supérieure à 1, c'est-à-dire s'il s'attend à pouvoir retirer un profit supérieur à 1 € pour chaque euro investi. Par ailleurs, le retour sur investissement espéré tend à diminuer avec l'offre de contenu déjà proposée. En moyenne, investir dans la dixième série française rapportera plus, toutes choses égales par ailleurs, qu'investir dans la cinquantième. Si le niveau d'investissement dans du contenu audiovisuel et cinématographique local est déjà très important, il serait plus rentable pour les diffuseurs d'investir moins, ou dans d'autres contenus.

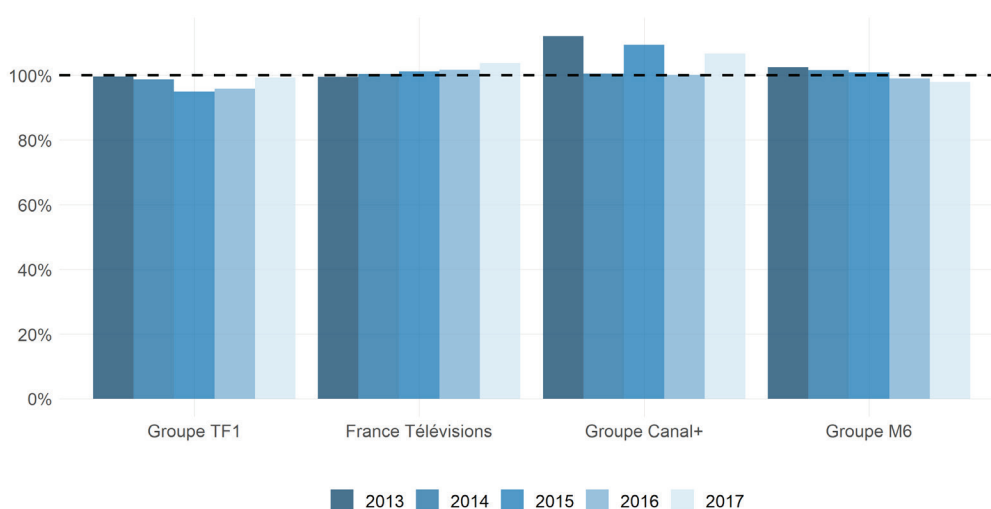
52. Supposons que, sans contrainte de financement de la production locale, un diffuseur acquiert les droits d'une série ou d'un film étranger, car la rentabilité espérée du contenu est de 1,05. Il s'attend donc, dans la mesure où le contenu accroîtra son chiffre d'affaires, à un retour sur investissement espéré de 5 %. La mise en œuvre du Projet va réduire la rentabilité de cet investissement. En effet, l'accroissement de chiffre d'affaires que l'achat de ce contenu va engendrer devra être réinvesti dans du contenu local, qui comme expliqué ci-dessous, sera moins rentable. Mais surtout, contrairement à un même investissement dans un contenu local, cet investissement ne l'aidera pas à satisfaire ses obligations de financement. La rentabilité espérée de l'acquisition des droits du contenu en question n'est plus de 5 %, mais nécessairement moindre, puisque cette acquisition s'accompagne d'une obligation d'un investissement en contenu local, très peu rentable et ne permet pas au diffuseur de s'approcher du montant minimal qu'il est obligé d'investir en contenu local. Autrement dit, le Projet accroît

inutilement le coût d'acquisition des droits des contenus étrangers, leur imposant l'équivalent d'un droit de douane.

3.2.2 La rentabilité de l'investissement dans les contenus locaux

53. **Le Projet conduirait à imposer l'équivalent d'un droit de douane dès lors qu'il incitera les diffuseurs à investir plus dans des contenus locaux qu'ils ne feraient autrement.** Or, le rôle même de la réglementation est d'imposer aux diffuseurs d'investir dans la création locale davantage qu'ils ne le feraient sans ces obligations. La nécessité de l'intervention des pouvoirs publics tient au fait qu'elle corrige une défaillance de marché. Si le niveau d'investissement dans l'acquisition ou la création audiovisuelle et cinématographique socialement souhaitable pouvait résulter du fonctionnement normal du marché, l'intervention des pouvoirs publics ne serait pas nécessaire. Autrement dit, si les diffuseurs avaient intérêt, sans le Projet, à investir plus que leurs obligations dans les contenus locaux, le Projet serait superflu.
54. D'ailleurs, les diffuseurs investissent généralement le montant minimum que la législation impose. C'est donc qu'ils n'ont pas intérêt à investir davantage. La Figure 5 ci-dessous, issue d'une étude du CSA, présente le rapport entre les obligations théoriques et les contributions réelles pour chaque diffuseur et chaque année entre 2013 and 2017. Elle met en évidence que les principaux diffuseurs investissent chaque année en fonction de leurs obligations et suggère qu'en l'absence de ces obligations, les investissements seraient probablement plus faibles. Ces chiffres produits par le CSA montrent également que les diffuseurs n'ont que très rarement intérêt à investir davantage que le montant de contribution qui leur est légalement imposé.

Figure 5 : Rapport entre la contribution théorique et effective des principaux diffuseurs à la production audiovisuelle française, 2013-2017



Source : CSA 2017 ;

Calculs : Analysis Group ;

Lecture : En 2013, le Groupe TF1 a investi exactement le montant de contribution qui lui était imposé.

55. En outre, une augmentation des investissements totaux baisse la rentabilité des investissements pour chaque diffuseur. Les diffuseurs, du fait de la loi, investissent massivement dans les contenus locaux, dont les rendements deviennent particulièrement faibles. Certains de ces investissements se font même en pure perte.

En effet, la Cour des Comptes a montré que certains diffuseurs historiques n'étaient pas en mesure de proposer à leurs téléspectateurs les contenus qu'ils sont contraints de produire. Elle note en effet, dans son rapport thématique sur France Télévisions daté de 2016, que :

« le stock de programmes « vivants » (prêts à diffuser) s'élève fin 2015 à 401 M€, soit 4,5 mois de grille, dont 30 % ont été livrés depuis plus d'un an. [...] Ce] niveau du stock des programmes prêts à diffuser amène à considérer que la commande de programmes excède les capacités de la grille, les enjeux financiers en matière de fiction (9 mois de stock de fiction prêts à diffuser) étant sur ce sujet les plus significatifs. »²⁸

56. Ainsi, les investissements dans du contenu audiovisuel et cinématographique français sont tels que leur rendement espéré est limité. Alors que le diffuseur pourrait investir dans des contenus étrangers rentables, il préfère renoncer à cet investissement pour éviter d'accroître encore ses obligations en contenu local.
57. Ce mécanisme économique, que le Projet va amplifier, emporte des effets non désirés. À tout le moins, il accroît artificiellement le coût d'acquisition de contenus étrangers, notamment de contenus produits par les autres pays européens. Le Projet impose donc l'équivalent d'un droit de douane sur ces contenus. Ce mécanisme pourrait également conduire les diffuseurs à réduire l'acquisition de droits étrangers et, *in fine*, à dégrader leurs offres, tant en ce qui concerne la quantité de contenus disponibles que la variété de ces contenus. Ainsi, il accentue le phénomène décrit ci-dessous d'homogénéisation des offres proposées par les différents diffuseurs.

28 Rapport thématique de la Cour des Comptes : « FRANCE TÉLÉVISIONS Mieux gérer l'entreprise, Accélérer les réformes », 2016, p. 79. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161024-rapport-France-Televi-sions.pdf>

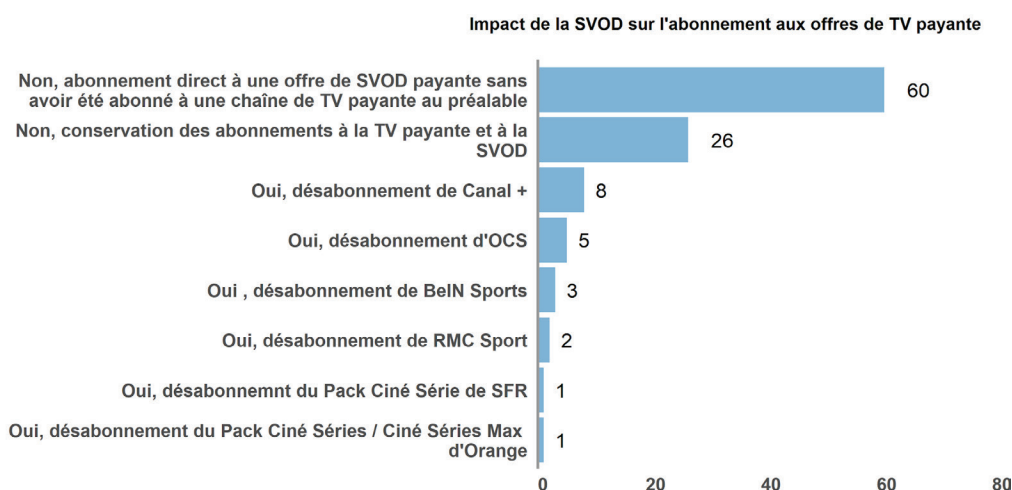
3.3 Le Projet risque de réduire la différenciation des offres des diffuseurs

58. Le Projet impose aux services de SVOD d'augmenter significativement leurs investissements dans les contenus locaux. Il aura donc pour conséquence de diminuer la différenciation entre les offres des diffuseurs.

3.3.1 La différenciation des offres actuelles

59. Il ne fait pas de doute que les offres des principaux diffuseurs sont aujourd'hui différenciées. Le phénomène de *multi-homing* (c'est-à-dire le fait que les consommateurs souscrivent à différents services de diffusion) en témoigne. Ainsi, comme le montre la Figure 6 ci-dessous, les abonnements à des services de SVOD ne sont que marginalement liés à des décisions de désabonnement à d'autres services et une proportion significative des consommateurs souscrivent à plusieurs abonnements.

Figure 6 : L'impact de la SVOD sur les abonnements à la télévision payante



Source : CNC, Observatoire de la vidéo à la demande 2019.

60. Le CNC a confirmé en 2018 que la télévision payante et la SVOD avaient une grande partie de leurs abonnés en commun :

*« En France, les trois quarts des utilisateurs de VàDA²⁹ sont aussi des utilisateurs de VàD à l'acte, et 74 % des abonnés à un service de VàDA sont également abonnés à une offre de télévision payante, soit une part très supérieure à la moyenne de l'ensemble de la population (33 %) ».*³⁰

61. Ainsi, la différenciation importante entre les offres des principaux diffuseurs est démontrée par les différents comportements des consommateurs. Certains consommateurs choisissent une stratégie de *multi-homing*, c'est-à-dire de s'abonner à différents services de diffusion. D'autres décident de s'abonner à un service SVOD alors qu'ils n'étaient pas déjà utilisateurs d'un service de diffusion concurrent, mais visionnaient des contenus grâce à d'autres technologies, comme l'achat ou la location de DVD ou de Blu-Ray, dont le marché s'est effondré

29 Le terme « VàDA » utilisé par le CNC fait référence à la « Vidéo à la Demande par Abonnement ». L'équivalent utilisé dans le présent rapport est celui de SVOD.

30 CNC et CSA, *La vidéo à la demande par abonnement en France : Marché et stratégie des acteurs*, 2018.

ces dernières années. En d'autres termes, les diffuseurs ont construit des offres (c'est-à-dire des catalogues de contenus) suffisamment distinctes pour satisfaire les besoins des différents consommateurs.

3.3.2 Le phénomène d'homogénéisation des offres des diffuseurs

62. Le Projet oblige les acteurs de la SVOD à investir massivement dans la production locale, alors que ce n'était pas le cas auparavant. Les diffuseurs SVOD ont construit une offre sans contrainte d'investissement (autre que celle de maximiser leur rentabilité espérée). Ils ont pu construire une offre différente de celle des autres diffuseurs et inciter les consommateurs au *multi-homing*.
63. Imposer à tous les diffuseurs d'investir massivement dans un même type de contenu pourrait conduire à l'homogénéisation des offres entre diffuseurs. Par exemple, les services SVOD acquerront des licences pour des contenus qui sont généralement distribués par les diffuseurs traditionnels. **Ce mécanisme direct d'homogénéisation des offres des différents diffuseurs serait amplifié par le fait que le Projet réduit les incitations des services SVOD à investir dans des contenus étrangers**, comme expliqué ci-dessus.
64. Il est important de mentionner que ce processus de convergence des offres a déjà été amorcé par l'investissement de certains services SVOD dans des contenus auparavant distribués par les diffuseurs historiques (ou des diffuseurs spécialisés), comme les contenus sportifs. Ainsi, Netflix a annoncé récemment un partenariat pour diffuser certains matches de Ligue 1 de football³¹.

3.3.3 Les conséquences de la réduction de la différenciation sur l'équilibre concurrentiel du marché

65. Le Projet va obliger les services de SVOD étrangers à investir massivement dans des contenus en langue française, qui ont fait une partie de l'attractivité de l'offre des diffuseurs locaux. En effet, ces derniers ont dû, comme expliqué ci-dessus, investir considérablement dans ces contenus depuis la fin des années 1980. Il importe de mesurer les risques concurrentiels pour France Télévisions et Canal+ notamment, lié au fait d'imposer à Amazon Prime, Netflix et aux autres services de SVOD d'investir plus de 400 millions d'euros dans des contenus locaux.
66. À ce titre, le Projet appelle les remarques suivantes.
 - Alors que les différents diffuseurs paraissent avoir trouvé un équilibre concurrentiel viable pour chacun d'entre eux, du fait notamment d'une différenciation suffisante des offres qu'ils proposent, le Projet conduira à leur homogénéisation. La réduction de la différenciation de leurs offres peut entraîner des dynamiques concurrentielles très défavorables aux différents diffuseurs. En incitant tous les diffuseurs à produire massivement un même type de contenu et en imposant des contraintes indirectes sur des contenus différenciant (les contenus étrangers), le Projet va accroître la similarité des offres, et ainsi réduire les incitations des consommateurs au *multi-homing*, c'est-à-dire à la souscription simultanée des consommateurs à plusieurs services de diffusion. Si la différenciation entre les offres des diffuseurs est trop faible, ils n'auront plus intérêt à souscrire à de multiples abonnements, puisque cela reviendrait, en quelque sorte, à acheter plusieurs fois un produit très similaire. Dès lors, les offres des différents diffuseurs pourraient s'uniformiser bien davantage que dans la situation où elles étaient moins contraintes.

31 Voir par exemple, l'article des Echos à ce sujet, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesechos.fr/tech-medias/medias/telefoot-etnetflix-font-offre-commune-1227218>

- En effet, les consommateurs ne souscrivent à plusieurs abonnements que si la similarité des contenus est limitée. Si le consommateur retire une utilité A en souscrivant un abonnement auprès du diffuseur 1, et une utilité B en souscrivant un abonnement auprès du diffuseur 2, il retirera une utilité $A + B - C$ en souscrivant un abonnement auprès de chaque diffuseur, où C représente la part de contenu similaire présent dans les deux offres. Ainsi, l'incitation du consommateur au *multi-homing* dépend directement de cette part C. Si C est faible, $A + B - C$ sera élevé et le consommateur choisira de souscrire aux deux abonnements, comme c'est en partie le cas aujourd'hui. Si, en revanche, C est important, c'est-à-dire que les offres sont faiblement différenciées, alors l'incitation du consommateur à utiliser les deux services de diffusion sera limitée, au point qu'il pourra préférer ne souscrire qu'un unique abonnement.

67. **Premièrement, la réduction du phénomène de *multi-homing*, et plus généralement la réduction de la différenciation entre les offres, pourrait faire émerger quelques opérateurs particulièrement puissants, au détriment de leurs concurrents.** Le risque de modifier durablement le paysage concurrentiel du marché français de la diffusion de contenus audiovisuels et cinématographiques doit ainsi être évalué avant de mettre en œuvre le Projet envisagé.
68. **Deuxièmement, le Projet indexe les investissements demandés au chiffre d'affaires des diffuseurs³².** Dès lors, l'homogénéisation des offres sera d'autant plus marquée si les services SVOD connaissent une croissance plus rapide que celle des diffuseurs historiques. Ces derniers seront ainsi confrontés à une concurrence de plus en plus vive sur les contenus locaux, sans pour certains, disposer nécessairement des ressources suffisantes pour développer une offre compétitive.
69. Ainsi, le Projet, s'il était appliqué, pourrait conduire à une plus forte homogénéité des offres, qui portera préjudice aux diffuseurs à double titre. D'une part, elle entraînera mécaniquement une rivalité accrue pour l'obtention des contenus locaux les plus attractifs. Les obligations des nouveaux services de SVOD envisagées à ce jour dans le Projet étant plus élevées que celles des diffuseurs historiques, les services de SVOD pourraient acquérir des contenus au détriment de ces derniers. D'autre part, elle menace de réduire les incitations des consommateurs au *multi-homing* qui permet à des diffuseurs différenciés de cohabiter sur le marché, tout en exerçant les uns sur les autres une certaine pression concurrentielle. Ce dernier effet, qui emporterait des conséquences à terme néfastes sur le marché, ne doit pas être sous-estimé.

32 Ce point soulève d'ailleurs des problèmes importants. En effet, pour certains diffuseurs qui ont d'autres activités, il est parfois complexe d'identifier le prix exact (et donc le chiffre d'affaires du diffuseur correspondant) du service de diffusion de contenus cinématographiques et audiovisuel.

4. Conclusion : comment répondre plus efficacement à l'objectif de politique publique ?

70. Le Projet vise à favoriser la production et la consommation de contenus locaux en France. Il oblige tous les diffuseurs à investir dans la création et la promotion de ces contenus. Cependant, il présente d'importants risques d'effets non désirés qui pourraient affecter significativement les marchés concernés, sans pour autant nécessairement renforcer la diffusion de contenus audiovisuels et cinématographiques locaux.
71. En effet, le Projet, s'il est appliqué, va conduire, d'ici 2023, à une augmentation de 33 % de la contribution totale des diffuseurs en 2019. Il conduirait en effet à un investissement supplémentaire estimé à 415 millions d'euros en 2023, et 500 millions à horizon 2025 pour une contribution totale l'année dernière inférieure à 1,3 milliard d'euros.
72. Les contributions demandées aux services SVOD pourraient, au lieu d'accroître le montant total investi, être définies de manière à réduire la contribution des diffuseurs historiques. Une telle augmentation des contributions emporte effectivement des effets non désirés, dommageables tant pour les diffuseurs que pour les consommateurs.
73. La hausse de la contribution totale devrait emporter un fort effet inflationniste sur le marché de la production de contenus locaux. L'augmentation très probable des coûts de production, au détriment des objectifs initiaux du projet, serait inefficace. L'objectif politique du Projet, qui est d'accroître l'offre de contenu local, se fera donc selon toute vraisemblance au prix d'une perte importante, liée à l'augmentation des coûts de production ou à l'inflation des droits de diffusion des contenus.
74. Le Projet, s'il était appliqué en l'état, reviendrait par ailleurs à imposer l'équivalent d'un droit de douane sur les contenus étrangers, y compris européens.
75. Le Projet, en invitant tous les diffuseurs à investir massivement dans le même type de contenu, pourrait enfin conduire à l'homogénéisation des offres. En effet, les diffuseurs vont allouer une part plus importante de leur budget à des contenus locaux. La réduction de la différenciation de ces offres va modifier les dynamiques concurrentielles et diminuer la rentabilité de l'ensemble des diffuseurs, y compris des diffuseurs historiques.
76. Ces considérations sont à prendre en compte avant la mise en œuvre du Projet. À cet égard, ce qui importe aux pouvoirs publics est de trouver un niveau optimal d'investissement et d'imposer ensuite aux diffuseurs, y compris aux services SVOD, d'investir ce montant. En effet, en liant l'investissement global à la somme des revenus de tous les diffuseurs, les pouvoirs publics exposent la production de contenu local à une hausse massive des investissements, aux stratégies commerciales des contributeurs ainsi qu'aux fluctuations du marché.
77. **Dès lors, les pouvoirs publics pourraient fixer le montant global de financement de la production locale à un niveau inférieur ou égal à celui atteint depuis de nombreuses années, qui garantit le développement de ce secteur.** Ainsi, les contributions des services SVOD viendraient alléger celles des diffuseurs historiques, tout en limitant les effets dommageables décrits ci-dessus.
78. Ce montant global devrait être indépendant du chiffre d'affaires des diffuseurs, tout en pouvant être révisé en fonction des évolutions du secteur.
79. Il importe de plus de répartir ce montant total d'investissement de manière équitable entre les différents diffuseurs, y compris les services SVOD. Si le montant global des contributions doit être indépendant du chiffre d'affaires des diffuseurs, ce n'est pas nécessairement le cas de la clé de répartition qui pourrait permettre de

l'allouer de manière équitable entre ces opérateurs. En effet, le montant de l'obligation dépend dans cette configuration des chiffres d'affaires relatifs des distributeurs et non des montants absolus. En d'autres termes, si tous les diffuseurs voient leur chiffre d'affaires croître dans les mêmes proportions, leurs contributions resteront constantes.

80. De telles modalités de financement auraient plusieurs avantages.

- Premièrement, le montant adéquat du financement n'a pas de raison d'être directement proportionnel au chiffre d'affaires total des acteurs du secteur, qui dépend des caractéristiques de l'offre et de la demande sur le marché aval de la distribution de contenus. Imposer un montant indépendant de ces chiffres d'affaires, qui pourrait, le cas échéant, être révisé, paraît donc plus pertinent pour soutenir la production locale.
- Deuxièmement, les contributions des services SVOD viendraient alléger celles des diffuseurs historiques au lieu d'augmenter la contribution totale des diffuseurs.
- Troisièmement, en fixant un montant correspondant aux besoins du secteur, proche ou même égal à celui qui atteint depuis plusieurs années, les pouvoirs publics éviteraient une hausse massive des investissements aux effets délétères : inflation du prix des contenus, uniformisation excessive des offres, vraisemblablement au détriment des diffuseurs traditionnels et des consommateurs.
- Quatrièmement, ces modalités limiteraient l'ampleur du droit de douane découlant des obligations de financement. En effet, elles n'impliquent pas nécessairement qu'un investissement dans un contenu étranger accroisse les obligations de financement de contenus locaux, car le montant de l'obligation dépendrait des chiffres d'affaires relatifs des diffuseurs non des montants absolus. Ainsi, le soutien à la production locale ne se ferait pas nécessairement au détriment des contenus étrangers, notamment européens. Cependant, pour éviter l'imposition de l'équivalent d'un droit de douane, un plafond sur les contributions de chaque diffuseur serait plus efficace encore.

81. Dans ces conditions, **la transposition de la directive SMA en France permettrait, tout en imposant des obligations moindres aux diffuseurs historiques, de soutenir plus efficacement la production et la diffusion de contenus locaux.**

Liste des figures

Figure 1 - Contributions des diffuseurs à la production de contenus audiovisuels et cinématographiques avec et sans le Projet, 2009-2023	6
Figure 2 - Contributions des diffuseurs à la production de contenus audiovisuels avec et sans le Projet, 2009-2023	7
Figure 3 - Nombre de films d'initiative française et contributions des diffuseurs, 2009-2019	12
Figure 4 - Volume de la production audiovisuelle CNC et contributions des diffuseurs, 2010-2019	13
Figure 5 - Rapport entre la contribution théorique et effective des principaux diffuseurs à la production audiovisuelle française, 2013-2017	17
Figure 6 - L'impact de la SVOD sur les abonnements à la télévision payante	19

Références

BFM Business, 26 novembre 2019. Source : <https://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/banijay-officialise-le-rachat-d-endemol-shine-1794526.html>.

Chupin et al., *Histoire politique et économique des médias en France*, 2012.

CNC et CSA, *La vidéo à la demande par abonnement en France : Marché et stratégie des acteurs*, 2018.

CNC, *Bilan du CNC*, 2009-2019.

CNC, *Observatoire de la vidéo à la demande 2019*, 19 décembre 2019.

Cour des Comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), Exercices 2007 à 2011*, 2012, p. 63.

Cour des Comptes, rapport thématique, *FRANCE TÉLÉVISIONS - Mieux gérer l'entreprise, Accélérer les réformes*, 2016, p.79. Source : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161024-rapport-France-Televisions.pdf>

CSA, *4ème édition de l'Étude sur le tissu économique de la production audiovisuelle*, décembre 2019, p.9.

CSA, *Le Guide des Chaînes 2019*, 2019.

CSA, *Les chiffres clés de la contribution des services de télévision à la production d'œuvres cinématographiques 2017*, 2017.

CSA, *Les chiffres clés de la production audiovisuelle, 2010-2016*.

CSA, *synthèse, Étude sur le tissu économique de la production audiovisuelle, 2015*.

Écranlarge, 13 août 2020. Source : <https://www.ecranlarge.com/films/news/1189632-les-acteurs-les-mieux-payés-du-monde-en-2020-qui-peuvent-remercier-netflix-et-le-streaming>.

Forbes, 11 août 2020. Source : <https://www.forbes.com/sites/maddieberg/2020/08/11/the-highest-paid-actors-of-2020-dwayne-johnson-ryan-reynolds/#76cc4c32112b>.

La Revue Européenne des Médias et du Numérique, automne 2015. Source : <https://la-rem.eu/2015/12/production-audouveaux-geants/>.

LCP, 27 février 2020. Source : <https://www.lcp.fr/actualites/loi-sur-audiovisuel-franck-riester-veut-integrer-netflix-notre-modele-culturel>.

Le Figaro, *Audiovisuel : des producteurs toujours plus forts*, 23 octobre 2019. Source : <https://www.lefigaro.fr/medias/audiovisuel-des-producteurs-toujours-plus-forts-20191023>.

LégiFrance, décret n°90-67 du 17 janvier 1990, article 11. Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000158977&categorieLien=cid>.

Les Échos, 1er juillet 2020. Source : <https://www.lesechos.fr/tech-medias/medias/sprint-final-pour-faire-financer-la-creation-francaise-par-les-netflix-co-1220365>.

Les Échos, 29 juillet 2020 : <https://www.lesechos.fr/tech-medias/medias/telefoot-et-netflix-font-offre-commune-1227218>.

Les Échos, janvier 2016. Source : <https://www.lesechos.fr/2016/01/le-csa-pointe-les-faiblesses-de-la-production-audiovisuelle-francaise-194672>.

Offremedia, 30 décembre 2019. Source : <https://www.offremedia.com/parts-dauidience-tv-2019-tf1-leader-sous-les-20-france-2-plus-forte-progression-m6-sous-les-9-annee>.

Sénat, rapport d'information n° 616 (2012-2013) de M. Jean-Pierre Placade, *Production audiovisuelle : pour une politique industrielle au service de l'exception culturelle, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication*, déposé le 30 mai 2013.

Sénat, rapport d'information n° 616 (2012-2013) de M. le sénateur Jean-Pierre PLANCADE, *Production audiovisuelle : pour une politique industrielle au service de l'exception culturelle, fait au nom de la Commission de la Culture, de l'Education et de la Communication*, remis le 30 mai 2013.

Sénat, rapport n° 150 (2008-2009) de Mme C. Morin-Desailly et M. M.Thiollière, *Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, fait au nom de la commission des affaires culturelles*, déposé le 6 janvier 2009, p. 137.

Sherwin Rosen, *The economics of superstars*, *American Economic Review* 71(5), décembre 1981, pp. 845-858. Source : <https://www.jstor.org/stable/pdf/1803469.pdf?refreqid=excelsior%3A23e15a35f5087210993fb84559b2425e>.

Stratégies, 4 juin 2020. Source : <https://www.strategies.fr/actualites/medias/4045799W/amazon-s-offre-antoine-de-caunes-jose-garcia-julie-gayet-et-cyprien.html>.