

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

Antoine Chapsal

Pierre Crémieux

Emmanuel Frot

Résumé

1. Cette étude 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 prévoyait¹ notamment d'obliger les services de vidéo à la demande par abonnement (ci-après « SVOD ») à 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. **L'objet de cette étude n'est ni d'interroger la légitimité du financement de ce qu'il est convenu d'appeler « l'exception culturelle française », ni de remettre en question le fait que les services SVOD doivent y contribuer au même titre que les diffuseurs historiques.** Le présent rapport vise à évaluer 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, 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. 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.**

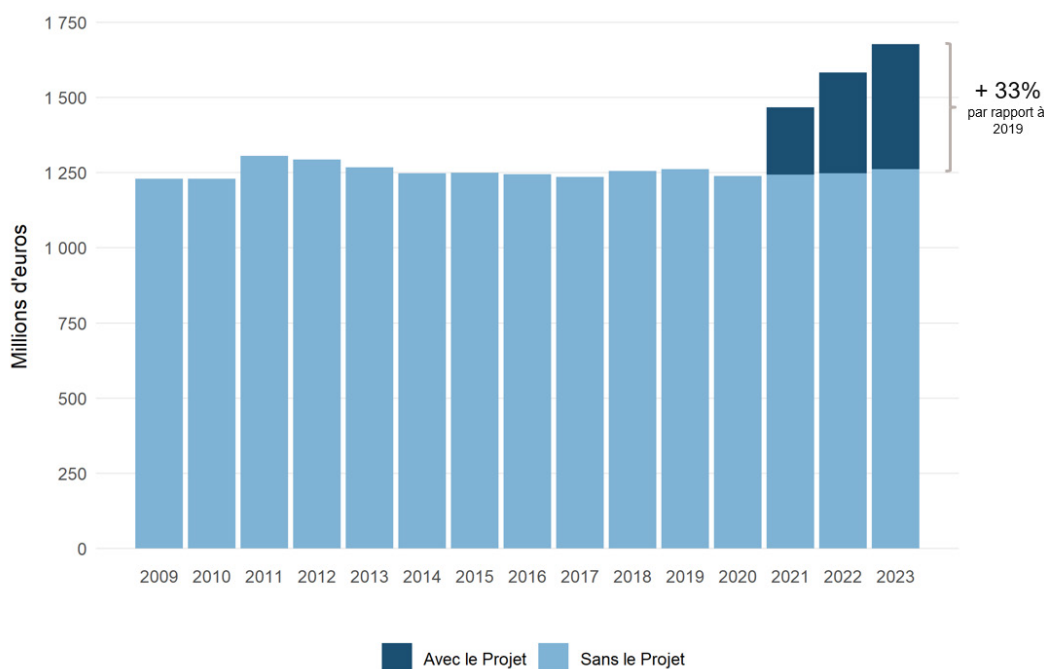
1 <https://www.lcp.fr/actualites/loi-sur-laudiovisuel-franck-riester-veut-integrer-netflix-notre-modele-culturel>.

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.

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.

6. En effet, cette contribution atteindrait, d'après nos estimations, 1 676 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 33 % par rapport à une contribution totale de 1 261 millions d'euros en 2019. Cette augmentation d'un montant estimé de 415 millions d'euros confirme le montant déjà mentionné dans la presse⁴, qui avance un chiffre de 500 millions d'euros – soit une augmentation des investissements totaux de 40 % – à horizon 2024 ou 2025.
7. Le graphique ci-dessous 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.

Contributions des diffuseurs à la production de contenus audiovisuels et cinématographiques avec et sans le Projet, 2009-2023⁵



Sources : CNC, CSA, Netflix.

8. Ainsi, en imposant ces obligations de financement aux services SVOD, le Projet accroît le montant total investi par les diffuseurs. 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.

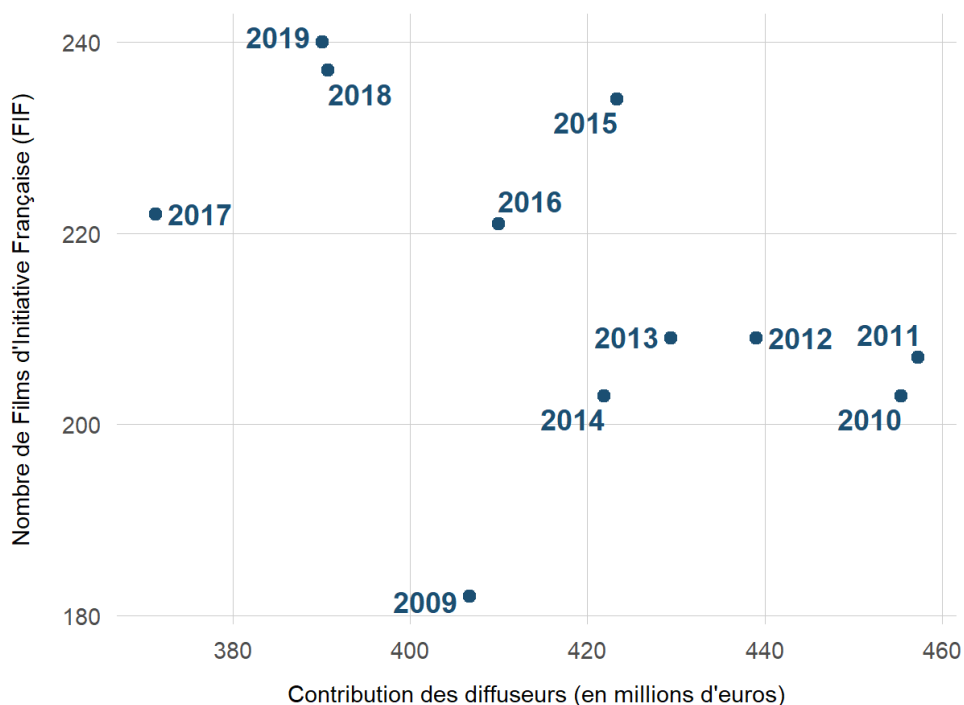
- **Premièrement, le cadre législatif est obsolète.** Le cadre normatif qui définit le montant des contributions existant a été établi dans le courant des années 1980 alors que la production locale était fragile et confrontée à un nombre limité de diffuseurs. Or, cette structure du marché a foncièrement évolué.

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-fi-nancer-la-creation-francaise-par-les-netflix-co-1220365>

5 Pour plus de précision quant à la méthode, voir la note de bas de page relative à la Figure 1 du Rapport.

- D'une part, le marché de la diffusion est bien moins concentré qu'il ne l'était il y a une trentaine d'années. Il est désormais caractérisé par une concurrence plus vive, liée à l'émergence de nouveaux acteurs français et étrangers, en concurrence notamment pour l'acquisition des droits de contenus locaux. Par exemple, la TNT comptait, en 2019, 31 chaînes, soit cinq fois plus que dans les années 1980⁶. Autre illustration de cette évolution : la part d'audience de TF1, supérieure à 40 % et stable jusqu'en 1993, était inférieure à 20 % en 2019⁷.
 - D'autre part, 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.
- **Deuxièmement, l'impact de l'augmentation des investissements sur la création semble incertain.** L'augmentation du montant total investi n'aura pas nécessairement d'effet positif sur la création. En effet, il n'existe pas, comme le montre la figure ci-dessous, de relation positive entre le montant total des contributions des diffuseurs et le nombre de Films d'Initiative Française produits.

Nombre de Films d'Initiative Française et contributions des diffuseurs, 2009-2019



Sources : Bilans du CNC, 2010-2020.

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

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

- Cette même conclusion s'applique aux contenus audiovisuels locaux, dont le volume produit peut varier beaucoup alors que les investissements des diffuseurs restent stables. **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 nuit⁸.

9. Enfin, **le Projet risque d'emporter des effets non désirés importants, dommageables pour les diffuseurs et les consommateurs.**

- Premièrement, **l'augmentation massive des contributions décrite ci-dessus pourrait entraîner un effet inflationniste, c'est-à-dire une augmentation importante du coût de la production locale.** En effet, les diffuseurs, qui doivent investir massivement, pourraient chercher à capter la demande la plus importante possible en cumulant différentes stratégies, conduisant à une inflation des coûts de production et de diffusion. La principale est de recourir à des *stars*, qui peuvent porter la création d'un film ou d'une série. La rivalité accrue des diffuseurs pour les *stars*, qui sont des ressources rares, va conduire à une augmentation des coûts. L'inflation des coûts de production est déjà à l'œuvre aux États-Unis et le Projet devrait l'amplifier en France⁹.
- Deuxièmement, **le Projet reviendrait mécaniquement à imposer en France l'équivalent d'un droit de douane sur les contenus audiovisuels et cinématographiques étrangers, et notamment les contenus provenant d'autres pays européens.** 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 permettre 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.
- Troisièmement, **le Projet pourrait conduire à l'homogénéisation des offres des différents diffuseurs, et ainsi modifier durablement l'équilibre concurrentiel du marché de la diffusion.** 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 par rapport aux diffuseurs historiques qui, eux, doivent contribuer à la création locale depuis le milieu des années 1980. Imposer à tous les diffuseurs d'investir massivement dans un même type de contenu pourrait conduire à l'homogénéisation des offres entre diffuseurs. 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.

8 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>

9 Sources : Forbes. Voir les articles disponibles aux adresses Internet suivantes : <https://www.forbes.com/sites/maddieberg/2020/08/11/the-highest-paid-actors-of-2020-dwayne-johnson-ryan-reynolds/#7f5b8827112b> <https://www.ecranlarge.com/films/news/1189632-les-acteurs-les-mieux-payés-du-monde-en-2020-qui-peuvent-remercier-netflix-et-le-streaming>

10. 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 tous les 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, droit de douane sur les contenus étrangers, y compris européens, et convergence rapide des offres de contenus audiovisuels et cinématographiques proposées par les diffuseurs.