

N° 650

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les filiales et les participations du groupe France Télévisions,

Par M. Roger KAROUTCHI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES 12 RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	17
AVANT PROPOS.....	19
I. UNE FILIALISATION POUR PARTIE JUSTIFIÉE MAIS INABOUTIE	21
A. FRANCE.TV STUDIO : UN SI GRAND DÉFI	22
1. <i>Une filiale aux activités multiples</i>	<i>22</i>
2. <i>Une progression indéniable du chiffre d'affaires</i>	<i>24</i>
3. <i>Une montée en puissance affichée mais insuffisamment ambitieuse.....</i>	<i>27</i>
4. <i>Une filiale qui reste dépendante des moyens de production de France Télévisions</i>	<i>29</i>
5. <i>La filiale au service d'une réduction des effectifs de la maison-mère ?</i>	<i>30</i>
B. LES FILIALES CINÉMA : UNE ORGANISATION À RÉVISER	32
1. <i>Des filiales visant à respecter le cahier des charges de France Télévisions</i>	<i>32</i>
2. <i>Un apport de 60 millions d'euros annuel pour le cinéma français</i>	<i>34</i>
3. <i>Deux guichets aux logiques différentes ?</i>	<i>36</i>
4. <i>Une valorisation insuffisante ?</i>	<i>37</i>
5. <i>Une fusion inévitable ?</i>	<i>41</i>
C. FRANCE.TV DISTRIBUTION ET LA QUESTION DES DROITS	44
1. <i>Une filiale au service de la diversification des ressources</i>	<i>44</i>
2. <i>Une filiale relativement indépendante</i>	<i>46</i>
3. <i>Une stratégie à revoir</i>	<i>48</i>
II. SALTO, DERNIER ÉPISODE D'UNE SÉRIE DE PRISES DE PARTICIPATIONS SANS RÉEL INTÉRÊT.....	51
A. UN ABANDON À LA FOIS PROGRESSIF ET NÉCESSAIRE DES CHAÎNES THÉMATIQUES.....	51
B. UN ÉCHEC ANNONCÉ : SALTO	53
1. <i>Une plateforme de distribution et d'édition qui réunit deux groupes privés et France Télévisions</i>	<i>53</i>
2. <i>Un nouvel acteur qui peine à trouver ses marques.....</i>	<i>54</i>
3. <i>Une participation publique qui interroge.....</i>	<i>55</i>
4. <i>Une sortie inévitable</i>	<i>56</i>
5. <i>Et maintenant ?</i>	<i>57</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63

L'ESSENTIEL

La commission des finances a examiné le mercredi 8 juin 2022 le rapport de M. Roger Karoutchi, Sénateur des Hauts-de-Seine, rapporteur spécial des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », sur les résultats de son contrôle sur les filiales et les participations de France Télévisions.

Le décret du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle prévoit en ses articles 2 et 3 que les organismes publics bénéficiant de la contribution à l'audiovisuel public doivent faire établir annuellement par un organisme tiers deux rapports distincts permettant d'attester que ces organismes respectent les conditions normales de marché et de certifier que le montant des ressources publiques qui leur sont allouées n'excède pas la charge liée à l'exécution de leurs seules missions de service public.

Ces documents sont en principe transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui n'a pas été le cas ces dernières années. En découle une impression d'opacité qui fragilise une appréciation globale de l'ensemble des activités de l'opérateur et donc de sa stratégie, quand bien même certaines activités, filialisées, ne sont pas financées par la contribution à l'audiovisuel public.

I. UNE FILIALISATION POUR PARTIE JUSTIFIÉE MAIS INABOUTIE

L'examen des comptes de France Télévisions permet de distinguer :

- **d'une part, les entités de service public** : les chaînes du groupe (France 2, France 3, France 4, France 5 et franceinfo), mais aussi les deux filiales cinéma et les deux sociétés de diffusion technique GR1 et ROM1 ;

- **d'autre part, les entités commerciales** : france.tv publicité, france.tv studio, france.tv distribution, France Télévisions SVOD, dédiée à l'édition vidéo, Salto et Salto Gestion dédiées à la gestion de la plateforme commune avec TF1 et M6, des participations dans des chaînes privées thématiques (Euronews, Planète + Crime) et les filiales immobilières (SCI FTV, FTVI, SCI Valin et Papangue Immo).

Les résultats des entités commerciales concourent au financement des activités de service public et contribuent directement à la réalisation des missions de service public de France Télévisions. **Le contrôle du rapporteur spécial s'est concentré sur l'activité de france.tv studio, de france.tv distribution ainsi que celle des deux filiales cinéma**, lui permettant de nourrir une réflexion plus globale sur le périmètre du groupe. Ces filiales

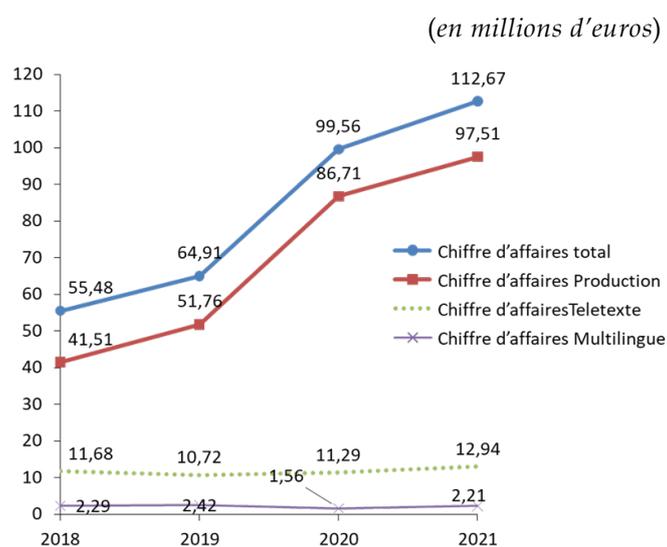
visent, avant tout, à répondre à des problématiques qui ne font pas partie du cœur de métier du groupe public.

A. FRANCE.TV STUDIO : UN SI GRAND DÉFI

Filiale commerciale à 100 % du groupe France Télévisions, france.tv studio regroupe une société de production audiovisuelle, un laboratoire de sous-titrage (france.tv access), des activités de doublage, audiodescription et sous-titrage (label France Doublage) et un label - Histodio - dédié à la création d'œuvres sonores originales à partir d'œuvres littéraires. La filiale produit ainsi plusieurs émissions événementielles, des programmes récurrents, les débats des cases documentaires ou les programmes ludo-éducatifs. Elle s'est dotée, en février 2021, d'une agence de presse, france.tv presse, chargée de produire des sujets pour les journaux du week-end de France 2 et les magazines du groupe.

Le volume d'heures produites par france.tv studio est ainsi passé de 677 heures en 2019 à près de 1 500 heures en 2021, avec une pointe à 1 812 heures en 2020. Son chiffre d'affaires global s'est élevé à 113 millions d'euros en 2021 contre 99,6 millions d'euros lors de l'exercice précédent, soit une progression de 13 %.

Progression du chiffre d'affaires par activité de france.tv studio entre 2018 et 2021



Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv studio au rapporteur spécial

Le chiffre d'affaires a doublé par rapport à 2018. Cette augmentation est principalement portée par l'activité de production, avec la mise en production du feuilleton quotidien de France 2 « Un Si Grand Soleil » à partir de 2018 et la reprise par france.tv studio de la production d'émissions de flux, à l'image de Télématin en 2019. France.tv studio se finance au travers de l'ensemble de ses activités et ne perçoit aucun apport annuel financier de France Télévisions. La filiale réalise un résultat net moyen de 4,8 millions d'euros annuel, qui lui permet de remonter des revenus au groupe France Télévisions : 3,9 millions d'euros annuels en moyenne ces quatre dernières années.

1. Une montée en puissance affichée mais insuffisamment ambitieuse

L'investissement total de France Télévisions dans la création audiovisuelle atteint aujourd'hui, 440 millions d'euros. L'accord interprofessionnel conclu par France télévisions le 9 juillet 2019 permet à france.tv studio de produire ou coproduire des œuvres financées par France Télévisions à hauteur d'environ 75 millions d'euros (part dépendante). Cet accord porte en effet à 82,5 % la part de contribution de France Télévisions consacrée au développement de la production indépendante au sens de l'article 15 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 (contre 75 % aux termes de l'accord précédent datant de 2015) et à 17,5 % la part réalisée par sa filiale de production (contre 12,5 % précédemment).

L'ambition affichée est désormais de faire de france.tv studio le premier producteur de contenus pour le service public, qu'il s'agisse d'œuvres patrimoniales de fictions et de documentaires mais aussi de production de programmes de flux. Elle est louable dans un contexte marqué par l'émergence des plateformes mondiales, qui disposent tout à la fois d'une capacité de production en propre et des droits sur les contenus qu'elles produisent. Reste que la part dépendante ne représente actuellement qu'environ 13 %, la moitié de celle-ci étant fléchée vers la production du feuilleton « Un si grand soleil », dont le potentiel en matière d'exploitation sur d'autres supports que la diffusion en direct ou d'exportation apparaît très limité, sans parler de son adéquation plus que ténue avec les missions assignées au service public.

S'il apparaît illusoire de faire de France Télévisions un concurrent de la BBC en matière de production compte tenu à la fois des différences de moyens, de l'avantage linguistique que constitue l'anglais ou de la différence réglementaire, **force est de constater que la montée en puissance du service public dans la production apparaît plus que relative**. La politique en matière de création audiovisuelle et donc de production semble manquer, à des degrés divers, de sens de la prospective.

2. Une source d'économies ?

Afin de répondre aux objectifs de la trajectoire d'économies élaborée par le Gouvernement pour la période 2018-2022 (160 millions d'euros sur la période), France Télévisions a élaboré en 2019 un projet stratégique, intégrant notamment un plan de transformation des effectifs et la fin de la gestion directe des émissions produites en interne au profit de france.tv studio. À ce jour, seul le transfert de la production exécutive de Télématin a été réalisé en 2019, induisant le départ de 2 ETP vers france.tv studio. Une nouvelle étape est en cours de négociations afin de transférer de nouveaux programmes. 75 salariés seraient concernés. Leur départ s'effectuerait sur la base du volontariat. **Il conviendra cependant de clarifier la nature des économies engendrées par ces transferts** et de vérifier ainsi que les coûts ne sont pas *in fine* supportés par l'assurance-chômage. Près de 76 % des effectifs sont, en effet, constitués d'emplois non permanents, parmi lesquels sont comptabilisés 335 intermittents du spectacle et 30 journalistes pigistes.

B. LES FILIALES CINÉMA : UNE ORGANISATION À RÉVISER

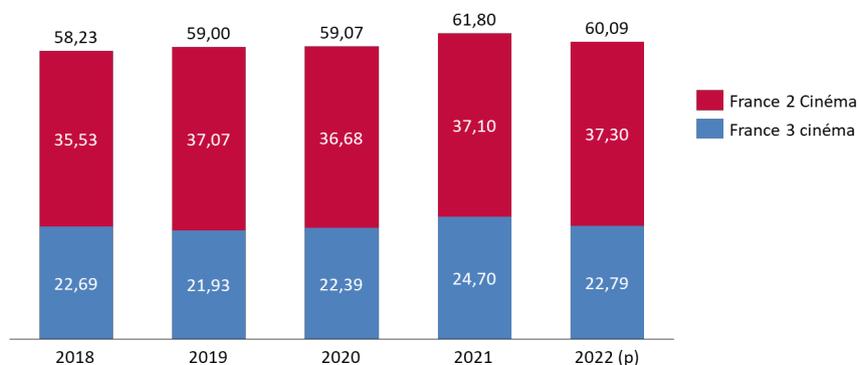
Créées respectivement en 1980 et en 1984, France 2 Cinéma et France 3 Cinéma répondent au cahier des charges de France Télévisions qui prévoit que le groupe public contribue à la diversité de la production cinématographique et soutient un cinéma d'initiative française et européenne « *fort, pluriel et indépendant* ». France 2 Cinéma a contribué à la production de 1 132 films depuis sa création et France 3 Cinéma a participé au financement de 966 films depuis son lancement. L'existence des deux filiales est avant tout garantie par la subvention d'équilibre versée par France Télévisions. Celle-ci atteignait en 2021 10,5 millions d'euros pour France 2 Cinéma et 8,3 millions d'euros pour France 3 Cinéma.

1. Un investissement annuel de 60 millions d'euros

L'accord trouvé avec le Bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC) et la société civile des auteurs, réalisateurs et producteurs (ARP) le 27 février 2020 sur l'exposition du cinéma dans les offres de France Télévisions table sur un investissement des filiales cinéma, d'au moins 60 millions d'euros par an dans les œuvres de cinéma européenne et d'expression originale française, soit plus que les 3,5 % de chiffre d'affaires de chacune des deux chaînes retenus jusqu'alors.

Montant des investissements des filiales cinéma de France Télévisions depuis 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

Les investissements des deux filiales publiques prennent la forme de coproduction, de « parts producteurs » et de préachats de droits de diffusions en direct (linéaire) et sur plateforme (non linéaire). L'accord de 2020 prévoit, par ailleurs, la diffusion de 250 films de cinéma par an sur les antennes hertziennes et l'exposition d'au moins 50 œuvres sur sa plateforme et que France Télévisions puisse acquérir pour les films de cinéma qu'elle a préfinancés des droits de mise à disposition en télévision, pendant une durée maximale de 7 jours.

2. Une valorisation insuffisante ?

En 2018 et 2019, les coproductions de France 3 Cinéma ont cumulé respectivement près de 13,5 millions d'entrées et 11,2 millions d'entrées (373 000 entrées en moyenne par film produit). Le taux de retour sur investissement historique de la filiale de France 3 au 31 décembre 2021 était stable à 50 % de l'investissement en part producteur. Celui de France 2 Cinéma atteignait, quant à lui, 60 %, les films coproduits cumulant 12,9 millions d'entrées en 2018 puis 17,21 millions d'entrées en 2019 (521 000 entrées par film produit).

Il apparaît difficile de fixer des objectifs de retour sur investissement tant au regard de l'impératif, pour le service public, de soutenir une production indépendante et pour partie exigeante, que de l'incertitude entourant une reprise de la fréquentation en salles dans un contexte de sortie de la crise sanitaire. **Il est cependant possible de s'interroger sur la valorisation a posteriori sur les antennes du groupe des films coproduits.** Les films issus du catalogue des deux filiales ne représentaient en effet en moyenne que 40 % des films diffusés en première

partie de soirée sur les chaînes du groupe entre 2018 et 2021, soit un taux quasi équivalent aux films étrangers.

Les modalités de diffusion peuvent également intriguer : sur les 297 films inédits produits par les deux filiales diffusés sur les antennes du groupe public depuis 2018, 165, soit 55 % d'entre eux, n'ont pas été diffusés en première partie de soirée. La modification du régime de diffusion des œuvres cinématographiques sur les services de télévision, intervenue en pleine crise sanitaire constitue pourtant une réelle opportunité pour une plus grande diffusion de ces œuvres sur le service public. La mise en avant des films réduirait pourtant le coût de la grille des programmes, en minorant le budget dédié aux acquisitions.

3. Une fusion inévitable ?

L'existence des deux entités est censée garantir une variété des projets coproduits, France 3 Cinéma finançant notamment spécifiquement le cinéma d'animation. **Il s'avère cependant que la distinction entre les deux filiales peut apparaître artificielle** compte-tenu de l'existence, depuis septembre 2018, d'un comité de concertation mensuel sur les investissements entre les deux entités. Les projets présélectionnés par chacune des filiales y sont présentés. La présidente-directrice générale de France Télévisions, le directeur des antennes et des programmes du groupe et le directeur cinéma sont membres de ce comité. Il n'y pas de réelles économies budgétaires à attendre d'une éventuelle fusion : le nombre d'ETP (6 pour chacune des entités) est réduit et les coûts de fonctionnement sont déjà limités mais la transformation en une seule entité aurait le mérite d'une certaine cohérence au regard de l'organisation de la programmation cinématographique sur les antennes du groupe public. Un directeur unique du cinéma a ainsi été nommé en février 2021.

Par ailleurs, seuls 45 % des films produits par France 2 Cinéma diffusés sur les antennes du groupe public depuis 2018 l'ont été sur France 2, alors que les deux guichets sont censés obéir à des logiques différentes, prenant en compte la spécificité des deux chaînes. La fusion permettrait, en outre, de lever une ambiguïté quant au rôle de France 5 dans le financement de la création cinématographique.

C. FRANCE.TV DISTRIBUTION ET LA QUESTION DES DROITS

1. Une filiale au service de la diversification des ressources

Disposant du statut de société anonyme, france.tv distribution est une filiale à 100 % du groupe public depuis 1990, en charge de la diversification des ressources. Son activité se décline autour de cinq axes :

- **la distribution internationale** de programmes et la vente des droits afférents ;

- **la gestion des parts producteurs** pour le compte de France Télévisions ;

- **la vente de licences** pour le développement de produits autour des programmes du service public, principalement livres et magazines, jeux. 500 contrats de licence sont ainsi actifs sur une cinquantaine de marques. Plus de 100 parutions sont enregistrées chaque année ;

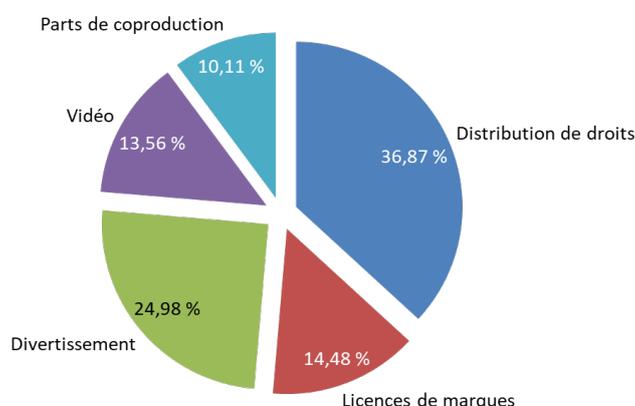
- **le divertissement** : co-exploitation de spectacles et expositions (10 événements par an), coproductions d'album (80 par an), recherche de nouveaux talents ;

- **l'édition de DVD et de Blu-Ray et la mise en avant d'un catalogue de vidéo à la demande (VOD).**

Le chiffre d'affaires de France.tv distribution a atteint 50,4 millions d'euros en 2021, soit une progression de 11 % (5,2 millions d'euros) par rapport à 2020.

Répartition du chiffre d'affaires de france.tv distribution par activité

(en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv distribution au rapporteur spécial

La totalité des ressources de france.tv distribution sont constituées de ressources propres. La filiale remonte, par ailleurs, des ressources au groupe avec une moyenne de 11 millions d'euros sur les trois derniers exercices. En diminution de 22 % depuis 2019, le nombre d'ETP opérant dans la filiale s'élève à 56. Ils ne sont pas comptabilisés au sein de ceux de France Télévisions.

France.tv distribution ne couvre pas tout le champ de la diversification, certaines activités étant gérées directement par France Télévisions ou france.tv publicité, la régie publicitaire du groupe. Il en va ainsi des activités digitales, des podcasts ou du contenu de marque (*brand content*). **Un tel éclatement peut interroger à l'heure où France.tv distribution semble atteindre un plafond de verre en matière de diversification des ressources** au regard des difficultés rencontrées sur le marché des droits.

2. Une stratégie à revoir

France.tv distribution dispose **d'un catalogue de droits relativement étoffé**, représentant 8 000 heures de programmes environ. Le pôle distribution a ainsi généré 18,6 millions de chiffre d'affaires en 2021, abondé pour partie par la vente des droits de séries coproduites par France Télévisions : « Dix pour cent » (Canada, Royaume-Uni, États-Unis, Chine, Inde, Vietnam), « Derby Girl » (Royaume-Uni) ou un « Un si grand soleil » (Grèce, Turquie). Ces succès ne doivent pas occulter une concurrence accrue, **dans un contexte marqué par l'affirmation des plateformes** en quête effrénée de programmes pour alimenter leurs offres. Le décret du 30 décembre 2021 dit décret TNT consacre cette évolution en interdisant aux filiales d'éditeurs l'accès aux mandats de distribution (que les œuvres soient coproduites ou préfinancées), si le producteur dispose d'une capacité de distribution. Sur les cinq dernières années, france.tv distribution ne possédait déjà que 40 % des mandats de commercialisation des œuvres coproduites par France Télévisions.

L'ouverture, au second semestre 2022, des négociations avec les organisations représentatives de producteurs en vue de donner une suite à l'accord interprofessionnel de juillet 2019 qui arrive à expiration peut ainsi constituer **une opportunité pour renforcer le rôle de france.tv distribution**, en échange, le cas échéant, du maintien au niveau actuel de sa part de production dépendante. Celle-ci peut en effet être portée à 33 % aux termes du décret TNT. Pour mémoire, BBC Studios a réalisé 1,2 milliard de livres de chiffre d'affaires en 2021, remontant 151 millions de livres de profit à la BBC. S'il est inopportun de comparer les deux entités, il existe cependant, en matière de distribution de droits de programmes coproduits ou préfinancés, **des gisements de recettes insuffisamment exploités** qui implique une véritable réflexion stratégique.

Au-delà de ces considérations juridiques, le rapporteur spécial a été alerté au cours de ses auditions sur **les difficultés constatées ces dernières années sur le fonctionnement même de la filiale**. Celle-ci a ainsi connu, depuis 2015, 4 présidents-directeurs généraux différents, le mandat des trois derniers d'entre eux n'excédant pas deux ans. La rotation des équipes a également été ciblée, avec une incapacité, selon certains acteurs du secteur, à garder les « talents ». Cette instabilité relative affaiblit à n'en pas douter la capacité à récupérer de nouveaux mandats de distribution.

II. SALTO, DERNIER ÉPISODE D'UNE SÉRIE DE PRISE DE PARTICIPATION SANS RÉEL INTÉRÊT

1. Un abandon à la fois progressif et nécessaire des chaînes thématiques

Le contrat d'objectifs et de moyens 2013-2015 fixait notamment comme objectif à France Télévisions de compléter son offre de programmes « par des chaînes thématiques pour rencontrer l'ensemble des publics ».

L'acquisition de chaînes thématiques payantes diffusées sur les bouquets satellite devait notamment permettre de :

- dégager des recettes nouvelles ;
- développer un second marché et encourager ainsi la création ;
- offrir à des programmes emblématiques du service public une nouvelle exposition et s'ouvrir ainsi à de nouveaux publics.

La mise en avant de cet objectif vient confirmer une stratégie entamée par le groupe public en 1992 avec la création de France Supervision, progressivement dédiée à la musique, suivie de prises de participation au sein d'Euronews, Gulli ou Planète +. L'émergence de la télévision numérique terrestre, lancée en mars 2005 puis étendue en 2012, n'a, dans un premier temps, pas remis en question cette politique. **La fin du COM 2013-2015 coïncide cependant avec l'arrêt de cette diversification**, la tutelle insistant désormais, à raison, sur le rapprochement entre les entités du service public et le développement de synergies. **Ce changement d'orientation conduit France Télévisions à se lancer dans un mouvement de désengagement**. Ne reste aujourd'hui qu'une participation de 34 % au sein du capital de Planète + Crime. France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial sa volonté de céder celle-ci au groupe Canal+, qui n'a pas donné suite.

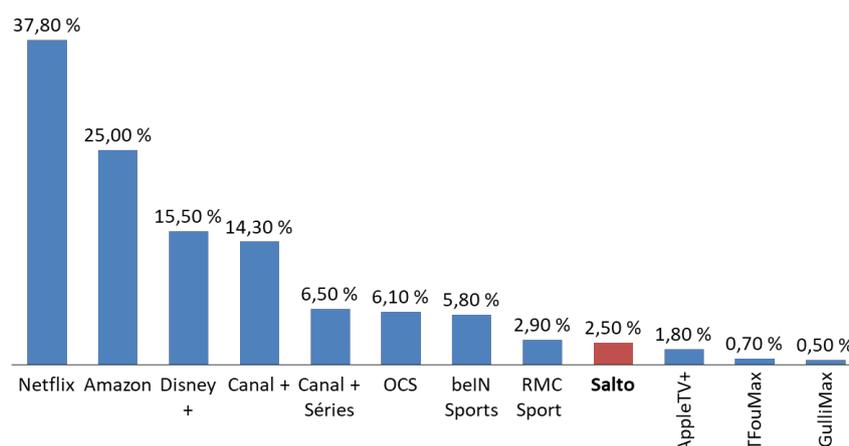
Encouragée un temps par la tutelle, la stratégie de diversification via les chaînes thématiques a conduit à délaisser la recherche de synergies ou de lancement de nouveaux formats avec les autres sociétés de l'audiovisuel public, au prix de prises de participations dont il est aujourd'hui difficile de cerner les bénéficiaires qu'elles ont pu procurer.

2. Un échec annoncé : SALTO

La création de la plateforme SALTO a été annoncée le 15 juin 2018 par les groupes TF1, France Télévisions et M6. Elle est conçue comme une réponse nationale commune à la pénétration croissante des plateformes de vidéo à la demande, pour l'essentiel américaines. Les groupes France Télévisions, TF1 et M6 détiennent chacun un tiers du capital de la société. Le chiffre d'affaires de SALTO a atteint 17,1 millions d'euros fin 2021. À la même date, le nombre d'abonnés était estimé à 523 000 dont 397 000 abonnés payants. Il convient de rappeler que Netflix avait atteint 750 000 abonnés en moins d'un an en France lors de son lancement en 2014.

Taux de pénétration des services de VAD au sein de la population abonnée en France au quatrième trimestre 2021

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le baromètre OTT NPA Conseils / Harris interactive

Le groupe public a fait apparaître, au titre de cette activité, une perte de 10,9 millions d'euros en 2020 puis de 31,1 millions d'euros en 2021. Il se trouve donc en position de combler les pertes d'un service mettant notamment en vente des séries produites initialement pour le service public et financées à ce titre par la ressource publique.

L'avenir de la présence de France Télévisions au sein de SALTO est aujourd'hui conditionné aux suites données au projet de fusion TF1-M6 et à la volonté des deux acteurs privés de faire de la plateforme un service dédié à leurs programmes. Toutes les parties ont officialisé, dans un communiqué de presse publié le 24 mars 2022 le rachat, en cas de réalisation de la fusion, de la participation de France Télévisions pour un montant de 45 millions d'euros. Cette somme correspondrait à l'intégralité de l'investissement de France Télévisions au sein de SALTO, chiffre pour l'heure invérifiable faute de précision sur les investissements réalisés en 2022.

Si plateforme avec d'autres acteurs il doit y avoir, le rapporteur spécial privilégierait un rapprochement avec les autres sociétés de l'audiovisuel public - ARTE, Radio France, France Médias Monde, Institut national de l'audiovisuel - aux fins de développement d'une véritable offre de service public à la demande. Ce regroupement permettrait de mutualiser des investissements aujourd'hui réalisés en silo. Un rapprochement des médias de services publics européens en vue de la création d'une plateforme commune, sous l'égide de l'Union européenne de radio-télévision, devrait également être envisagé.

LES 12 RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 (France Télévisions) : Transmettre systématiquement aux commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat les rapports relatifs au respect, par France Télévisions, des conditions normales de marché pour ses activités commerciales et à la séparation comptable de ses activités de service public et commerciales, prévus par les articles 2 et 3 du décret n°2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle et le rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens prévu par l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Sur france.tv studio

Recommandation n° 2 (France Télévisions, france.tv studio) : Conférer à france.tv studio des moyens en matière de recherche et développement, afin d'en faire un laboratoire d'idées pour la production de programmes innovants et répondant aux missions du service public et donner un sens à la notion de production dépendante.

Recommandation n° 3 (Ministère de la culture, France Télévisions, france.tv studio) : Afin de respecter les mesures d'économies décidées pour France Télévisions, mener à bien le transfert de l'ensemble de l'activité de production des émissions en gestion directe vers france.tv studio, en veillant à ce que les économies réalisées ne soient pas indirectement financées par l'UNEDIC, au titre du régime des intermittents du spectacle,, composante importante des effectifs de la filiale.

Sur les filiales cinéma

Recommandation n° 4 (France Télévisions) : Profiter de l'assouplissement des règles en matière de jours de diffusion pour diffuser davantage les chaînes du groupe les films coproduits par les filiales cinéma de France Télévisions et privilégier leur diffusion en première partie de soirée.

Recommandation n° 5 (France Télévisions) : Fusionner les filiales de production cinématographique en préservant un couloir de financement pour le cinéma d'animation, afin de prendre acte de la réorganisation de la programmation cinématographique sur les antennes de France Télévisions, de la difficulté à préciser la spécificité de chacune des deux filiales, ainsi que du rôle de France 5 en matière de financement du cinéma.

Recommandation n° 6 (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique) : Clarifier l'interprétation de l'article 9 du décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne afin de préciser les obligations de France 5 en la matière.

Sur france.tv distribution

Recommandation n° 7 (France Télévisions) : Regrouper auprès de france.tv distribution l'ensemble des activités dédiées à la diversification des ressources, notamment les activités digitales et la production de podcasts.

Recommandation n° 8 (France Télévisions, france.tv distribution) : Privilégier la voie conventionnelle avec les producteurs indépendants pour consolider l'activité de distribution de droits des programmes coproduits ou préfinancés tout en inscrivant dans la durée les équipes dédiées au sein de france.tv distribution.

Sur les prises de participations du groupe France Télévisions

Recommandation n° 9 (France Télévisions) : Céder la participation de France Télévisions au sein du capital de Planète + Crime à un acteur privé et privilégier désormais la recherche de nouveaux formats d'édition de programmes avec les autres sociétés de l'audiovisuel public.

Recommandation n° 10 (France Télévisions) : Revendre la participation de France Télévisions au sein de la plateforme SALTO même en cas d'échec de la fusion entre les groupes TF1 et M6.

Recommandation n° 11 (Ministère de la culture) : faciliter le rapprochement entre les sociétés de l'audiovisuel public en vue de la mise en œuvre d'une plateforme numérique commune valorisant les contenus de chacune d'entre elles.

Recommandation n° 12 (France Télévisions, Ministère de la culture) : Promouvoir à l'échelle européenne une plateforme de contenus produits par les médias de service publics, destinée à concurrencer l'hégémonie américaine.

Le décret n° 2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle prévoit en ses articles 2 et 3 que les organismes publics bénéficiant de la contribution à l'audiovisuel public doivent faire établir annuellement par un organisme tiers deux rapports distincts :

- l'un permettant d'attester que ces organismes respectent les conditions normales de marché ;
- l'autre permettant d'attester que le montant des ressources publiques qui leur sont allouées n'excède pas la charge liée à l'exécution de leurs seules missions de service public.

Ces rapports sont adressés aux ministres chargés de la culture et au ministre de l'Économie et des finances ainsi qu'à l'Agence des participations de l'État (APE) et à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture. Il revient ensuite à l'APE et à la DGMIC de transmettre ces rapports à la Commission européenne aux fins d'examen du financement de l'audiovisuel public au titre des aides d'État.

Ces documents sont en principe également transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat.

S'agissant de France Télévisions, comme des autres sociétés de l'audiovisuel public, le rapporteur spécial a observé que ces documents n'étaient pas transmis aux commissions parlementaires concernées.

Ces rapports ont finalement été transmis à l'occasion de ce contrôle.

Le rapport relatif au respect des conditions normales de marché pour ses activités commerciales atteste ainsi du respect par France Télévisions de ces conditions, pour l'ensemble de ses activités commerciales. **Les chiffres en jeu sont néanmoins protégés par le secret des affaires. Ce même principe limite l'analyse du rapport sur les activités séparées.**

En découle, pour le rapporteur spécial, une impression d'opacité qui fragilise une appréciation globale de l'ensemble des activités de l'opérateur et donc de sa stratégie, quand bien même certaines activités ne sont pas financées par la contribution à l'audiovisuel public.

Le rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens n'est pas non plus transmis régulièrement par France Télévisions au Parlement. L'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dite Loi Léotard, prévoit, en effet, que chaque année, le président de France Télévisions présente, devant les commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, un rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de la société. Celui-ci

doit rendre compte des mesures de contrôle que ces sociétés mettent en œuvre dans le cadre de leurs relations avec les entreprises de production.

Là encore, le contrôle a permis au rapporteur spécial de recevoir ces documents.

Toutefois, l'absence de communication systématique des documents renforce une impression de flou s'agissant des activités du groupe France Télévisions et de la stratégie mise en œuvre. Elle ne permet pas au rapporteur spécial de documenter l'accomplissement, par le groupe, de sa mission de service public et fragilise son appréciation de sa stratégie industrielle, dans un contexte marqué par un bouleversement des pratiques en matière audiovisuelle, une réflexion à venir sur le mode de financement de l'audiovisuel public¹ et la question, non tranchée au cours du précédent quinquennat, de son périmètre.

Recommandation n° 1 (France Télévisions) : Transmettre systématiquement aux commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat les rapports relatifs au respect, par France Télévisions, des conditions normales de marché pour ses activités commerciales et à la séparation comptable de ses activités de service public et commerciales, prévus par les articles 2 et 3 du décret n°2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle et le rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens prévu par l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

C'est à l'aune de cette non-transmission que le rapporteur spécial a souhaité évaluer l'activité des filiales de France Télévisions. L'évolution du paysage audiovisuel avec une éventuelle fusion des groupes TF1 et M6, dont France Télévisions est le partenaire au sein de la plateforme SALTO, l'a conduit à étendre ce contrôle aux prises de participations du groupe au sein d'acteurs du secteur.

¹ *L'avenir du financement de l'audiovisuel public fait l'objet d'une mission commune de contrôle menée avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.*

I. UNE FILIALISATION POUR PARTIE JUSTIFIÉE MAIS INABOUTIE

Publié en application de l'article 2 du décret n° 2007-958 du 15 mai 2007 relatif aux relations financières entre l'État et les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, le rapport sur les comptes séparés établis par France Télévisions permet de distinguer :

- d'une part, les entités de service public : les chaînes du groupe (France 2, France 3, France 4, France 5 et franceinfo), mais aussi les deux filiales cinéma et les deux sociétés de diffusion technique GR1 et ROM1 ;

- d'autre part, les entités commerciales : france.tv publicité, france.tv studio, france.tv distribution, France Télévisions SVOD, dédiée à l'édition vidéo, Salto et Salto Gestion dédiées à la gestion de la plateforme commune avec TF1 et M6, des participations dans les chaînes privées thématiques (Euronews, Planète + Crime) et les filiales immobilières (SCI FTV, FTVI, SCI Valin et Papangue Immo). Les résultats de ces entités commerciales concourent au financement des activités de service public.

Le groupe public est ainsi en adéquation avec le cadre européen concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État. Le protocole d'Amsterdam, annexé au Traité d'Amsterdam, a réaffirmé en 1997 le droit pour chaque État de définir et organiser librement la mission de service public assignée aux services publics de radiodiffusion. Ces services peuvent être financés aux fins d'accomplissement de cette mission de service public, à la condition que ces dotations n'altèrent pas les conditions d'échange et de concurrence. Dans sa communication du 27 octobre 2009, la Commission européenne précise qu'il y aurait « *erreur manifeste dans la définition de la mission de service public si celle-ci comprenait des activités dont on ne pourrait pas raisonnablement considérer qu'elles satisfont – pour reprendre les termes du protocole d'Amsterdam – les « besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société»*. Ce serait par exemple le cas de la publicité, du commerce électronique, de l'utilisation de numéros de téléphone spéciaux dans le cadre de jeux dotés d'un prix, de parrainage ou de marchandisage. Une erreur manifeste pourrait en outre se produire si les aides d'État étaient utilisées pour financer des activités qui n'apportent aucune valeur ajoutée en termes de satisfaction des besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société »¹. Ainsi, si les organismes publics de radiodiffusion peuvent exercer des activités commerciales, à l'instar de la vente d'espaces publicitaires en vue de diversifier leurs revenus, ces activités ne peuvent pas être considérées comme faisant partie intégrante de la mission de service public. La filialisation des activités, de vente d'espaces publicitaires (france.tv publicité), de distribution (France.tv distribution) voire de production (France.tv studio) suppose donc un financement autonome.

¹ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 27 octobre 2009, C 257/1.

Il n'en demeure pas moins que les activités de ces entités contribuent directement à la réalisation des missions de service public de France Télévisions. C'est à l'aune de cette évidence que le rapporteur spécial a souhaité évaluer l'activité de france.tv studio, de france.tv distribution ainsi que des deux filiales cinéma et nourrir de la sorte une réflexion plus globale sur le périmètre du groupe. France Télévisions a d'ailleurs indiqué au rapporteur spécial que les relations d'affaires entre France Télévisions et france.tv studio ou france.tv distribution ne constituent pas des opérations de « filialisation » mais des opérations commerciales d'usage contrôlées. Les filiales visent, avant tout, à répondre à des problématiques qui ne font pas partie du cœur de métier du groupe public.

Par ailleurs, même s'ils ne sont pas abondés par une part de contribution à l'audiovisuel public, les résultats financiers de ces filiales sont intégrés dans les comptes consolidés de l'opérateur, sur lesquels le rapporteur spécial de la commission des finances doit exercer son contrôle.

L'activité de france.tv publicité n'appelle pas, quant à elle, d'observation majeure¹. Le rapporteur spécial relève simplement qu'elle réalise 9 % de son chiffre d'affaires avec des acteurs externes : chaînes thématiques et médias interactifs pour l'essentiel². Il convient de rappeler à ce stade que les recettes de publicité et de parrainage ont atteint 331 millions d'euros en 2020, dans un contexte marqué par la crise sanitaire, le chiffre d'affaires publicitaire baissant ainsi de 5 % par rapport à 2019.

A. FRANCE.TV STUDIO : UN SI GRAND DÉFI

1. Une filiale aux activités multiples

France.tv studio est une filiale commerciale à 100 % du groupe France Télévisions. Créée initialement en 1986 sous le nom de Méditerranée Film production, elle a été intégrée au groupe France Télévisions en 2001, sous le nom de Multimédia France Productions (MFP), avant de prendre sa dénomination actuelle en 2018. Son statut est celui d'une société anonyme.

Elle regroupe une société de production audiovisuelle, un laboratoire de sous-titrage (france.tv access), des activités de doublage, audiodescription et sous-titrage (label France Doublage) et un label - Histodio - dédié à la création d'œuvres sonores originales à partir d'œuvres littéraires.

¹ La question des ressources publicitaires sera abordée par la mission commune de contrôle sur l'avenir du financement de l'audiovisuel public menée par la commission des finances et celle de la culture, de l'éducation et de la communication.

² 13ème Rue, Boing, Boomerang, Boomerang +1, Cartoon Network, E ! Entertainment, France 24 (hors signal Afrique), La Chaîne Météo, Melody, My Zen TV, National Geographic, Nat Geo Wild, Syfy, Toonami, Trace Urban, TV5Monde (hors TV5Monde Afrique), Voyage et WarnerTV.

La société de production audiovisuelle abrite trois labels de productions (Dalva productions, Salsa productions, et Epeios productions) et couvre tous les champs :

- fiction : unitaire, série, feuilleton quotidien, coproductions internationales ;
- documentaire ;
- magazines culturels, de société, d'éducation et de débats ;
- programmes courts ;
- événements en direct.

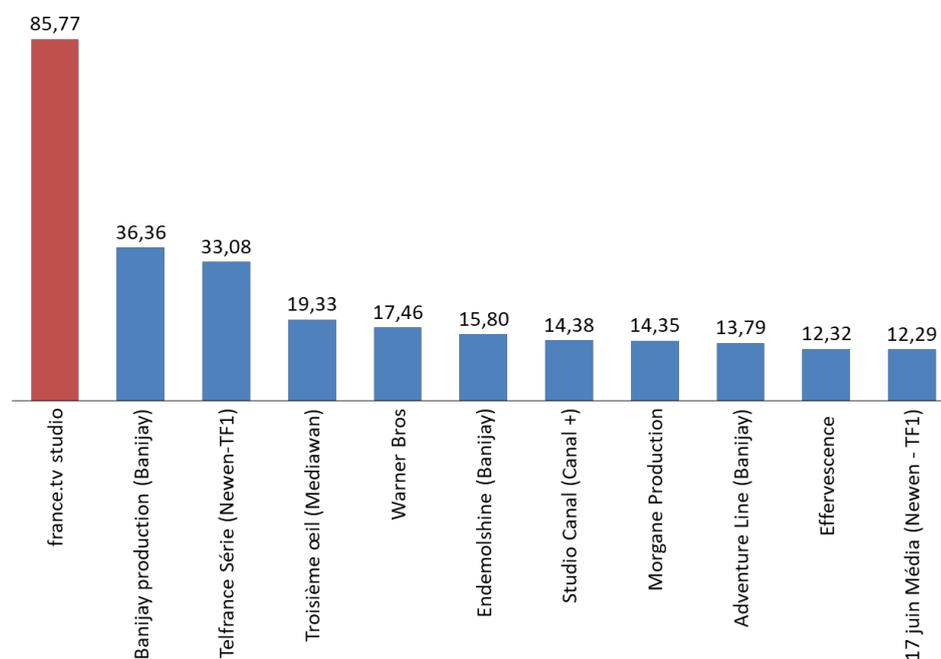
La filiale produit ainsi plusieurs émissions événementielles, tels que « la Fête de la musique », le Téléthon, les concours français de l'Eurovision, ou la nuit du Ramadan, des programmes récurrents - émissions religieuses, pastille Vu -, les débats des cases documentaires (« Le Monde en face » et fictions « Soirées continues »), ou les programmes ludo-éducatifs « (C'est Toujours Pas Sorcier », « C' Jamy » ou « Le Monde de Jamy »).

France.tv studio s'est, en outre, dotée, en février 2021, d'une agence de presse, france.tv presse, chargée de produire des sujets pour les journaux du week-end de France 2, les magazines Envoyé spécial, Passage des arts, Complément d'enquête et Chasseurs de fake, la série documentaire « Affaires sensibles » mais aussi pour la chaîne LCP - Assemblée nationale. Son activité a débuté en septembre 2021.

Le volume d'heures produites par france.tv studio est ainsi passé de 677 heures en 2019 à près de 1 500 heures en 2021, avec une pointe à 1 812 heures en 2020 : 1 400 heures de magazines étant dédiées à la production de programmes éducatifs spécifiques à la période de confinement. **France.tv studio était ainsi en 2020 et en 2021 le deuxième producteur français de flux. La filiale alimente principalement les chaînes du groupe.**

Chiffre d'affaires avec France Télévisions des principaux fournisseurs de contenus en 2020

(en millions d'euros)



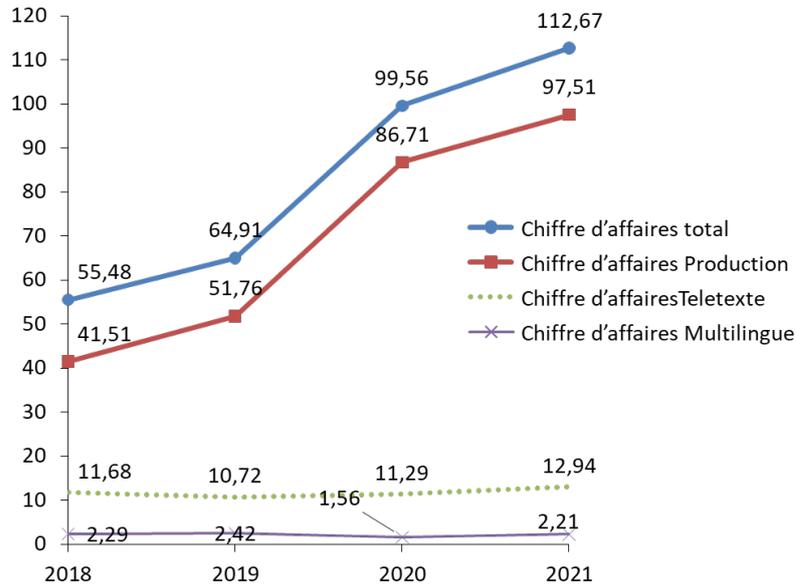
Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

2. Une progression indéniable du chiffre d'affaires

Le chiffre d'affaires global de france.tv studio s'est élevé à **113 millions d'euros en 2021** contre 99,6 millions d'euros lors de l'exercice précédent, soit une progression de 13%.

Progression du chiffre d'affaires par activité de france.tv studio entre 2018 et 2021

(en millions d'euros)

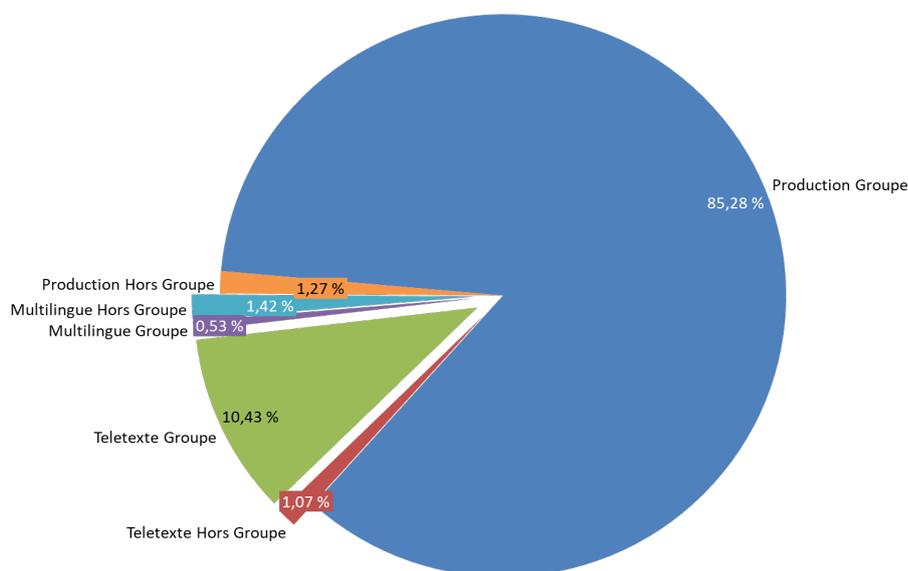


Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv studio au rapporteur spécial

4 % du chiffre d'affaires annuel a été réalisé hors groupe France Télévisions en 2021 (5 % en moyenne sur les quatre derniers exercices). Il s'agit pour l'essentiel des activités liées au doublage (72 % du chiffre d'affaires réalisé en 2021, soit 1,6 million d'euros).

Répartition du chiffre d'affaires 2021 en fonction de l'activité et des clients

(en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv studio au rapporteur spécial

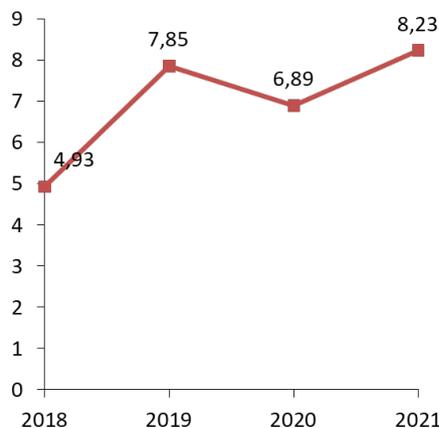
Le chiffre d'affaires a par ailleurs doublé par rapport à 2018. Cette augmentation est principalement portée par l'activité de production, avec la mise en production du feuilleton quotidien de France 2 « Un Si Grand Soleil » à partir de 2018 et la reprise par france.tv studio, de la production d'émissions de flux, à l'image de Télématin en 2019. La crise sanitaire a conduit France.tv studio à développer ces activités de flux avec la mise en production en 2020 et 2021 des programmes quotidien LUMNI et Culturebox.

Le chiffre d'affaires attendu pour 2022 devrait, quant à lui, bénéficier de l'apport de france.tv presse, dont il s'agira du premier exercice en année pleine. 4,5 millions d'euros sont ainsi attendus.

France.tv studio se finance au travers de l'ensemble de ses activités et ne perçoit aucun apport annuel financier de France Télévisions. La filiale n'a, pas, non plus, été destinataire d'une partie des crédits du Plan de relance affectés à France Télévisions en faveur de la création (45 millions d'euros). **Société de production, elle est éligible aux aides versées par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).** France.tv studio a ainsi perçu 8,23 millions d'euros à ce titre en 2021.

Aides versées par le CNC à France.tv distribution entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances,
d'après les données transmises par
france.tv studio au rapporteur spécial

Le montant perçu par la filiale est à mettre en perspective avec celui versé par le groupe France Télévisions au CNC via la taxe sur les services de télévision – volet éditeur¹ : 117,4 millions d'euros en 2021.

La filiale réalise un résultat net moyen de 4,8 millions d'euros annuel, qui lui permet de remonter des revenus au groupe France Télévisions. Sur les quatre dernières années, france.tv studio a ainsi versé à **France Télévisions des dividendes d'un montant moyen de 3,9 millions d'euros annuels**.

3. Une montée en puissance affichée mais insuffisamment ambitieuse

L'investissement total de France Télévisions dans la création audiovisuelle atteint aujourd'hui 440 millions d'euros.

L'accord interprofessionnel conclu par France télévisions le 9 juillet 2019 permet à france.tv studio de produire ou coproduire des œuvres financées par France Télévisions à hauteur d'environ 75 millions d'euros (part dépendante). Cet accord porter en effet à 82,5 % la part de contribution de France Télévisions consacrée au développement de la production indépendante au sens de l'article 15 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 (contre 75 % aux termes de l'accord précédent datant de 2015) et à 17,5 % la part réalisée par sa filiale de production (contre 12,5 % précédemment).

¹ Articles 115-6 du code général des impôts et suivants.

L'ambition affichée est désormais de faire de france.tv studio le **premier producteur de contenus pour le service public¹, qu'il s'agisse d'œuvres patrimoniales de fictions et de documentaires mais aussi de production de programmes de flux.** France Télévisions souhaite notamment regrouper l'ensemble des activités de production interne (hors information et sport) au sein de sa filiale : seraient ainsi concernées des émissions comme « Thalassa », « Faut Pas Rêver », « Des Racines et Des Ailes » ou « Des Chiffres et des Lettres ». **Elle est louable dans un contexte marqué par l'émergence des plateformes mondiales, qui disposent tout à la fois d'une capacité de production en propre et des droits sur les contenus qu'elles produisent. La montée en puissance d'une agence de production dépendante va, à ce titre, dans le bon sens s'agissant de l'exploitation des programmes sur tous les supports et permet de clarifier la question des droits (cf *infra*).**

Le rapporteur spécial s'interroge simplement sur l'écart constaté entre le discours volontariste et la réalité. **Le seuil de 17,5 % de production dépendante n'est ainsi à l'heure actuelle pas atteint. France Télévisions a indiqué, lors de son audition, que la part dépendante devait représenter actuellement 13 % de son investissement, la moitié de ces financements étant fléchés vers la production du feuilleton « Un si grand soleil », dont le potentiel en matière d'exploitation sur d'autres supports que le linéaire (diffusion en direct) ou d'exportation apparaît très limité (cf *infra*), sans parler de son adéquation plus que ténue avec les missions assignées au service public.**

Il convient de rappeler à ce stade que le décret du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre, dit décret TNT² prévoit un abaissement de l'obligation indépendante des éditeurs, désormais fixée par défaut à deux tiers par le décret. **Ce qui suppose que la part de production dépendante peut être portée, depuis le 1^{er} janvier 2022, à 33 %.** L'obligation d'investissement dans la production indépendante de France Télévisions est toutefois fixée dans son cahier des charges à un niveau supérieur (82,5%), afin de tenir compte de l'accord interprofessionnel conclu avec les organisations de producteurs en décembre 2018. Cet accord devrait expirer à la fin 2022. France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial que l'objectif du prochain accord n'était pas tant de parvenir à majorer le taux de production dépendante que de procéder à une révision des clauses de cessions de droits attachés aux programmes produits par les groupes indépendants.

Il y a lieu, dès lors, de s'interroger sur les ambitions assignées à la filiale de production. **S'il apparaît illusoire de faire de France Télévisions un concurrent de la BBC en matière de production - BBC Studios a réalisé 1,2 milliard d'euros de livres de chiffres d'affaires en 2021, remontant**

¹ Cette position est aujourd'hui contestée par Bainay, Mediawan ou Newen qui regroupent plusieurs producteurs travaillant avec le service public. .

² Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre.

151 millions de livres de profit à la BBC –, compte tenu à la fois des différences de moyens, de l'avantage linguistique que constitue l'anglais ou de la différence réglementaire (cf infra), force est de constater que la montée en puissance du service public dans la production apparaît plus que relative.

La politique en matière de création audiovisuelle et donc de production semble manquer, à des degrés divers, de sens de la prospective alors même que la direction de France Télévisions a insisté, devant le rapporteur spécial, sur la nécessité de faire émerger, « grâce à la diversité inégalée de son offre de création », de nouveaux talents. Ce discours volontariste est pourtant à mettre en perspective avec les propos de la scénariste Fanny Herrero, créatrice de la série « Dix pour cent », grand succès exportable pour le service public : « Le simple fait [que Netflix] soit venu me chercher en dit long. Ça paraît anodin, mais personne ne fait ça en France, attirer les auteurs, les talents locaux ! Chez nous on attend gentiment. France 2 ne m'a pas fait signe pour voir ce que j'avais envie de faire après Dix pour cent »¹.

Ce manque d'ambition patrimoniale rejoint, par ailleurs, une difficulté à produire des contenus de flux innovants. Le rachat récent du format « MasterChef », ancien concours culinaire diffusé sur TF1, traduit là encore un manque de sens de l'innovation tout en interrogeant sur la pertinence d'un tel programme sur le service public.

France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial avoir pour projet de faire entrer dans le métier 130 nouveaux scénaristes, représentant une diversité à la fois sociale et géographique. France.tv studio a également conclu en 2021 un partenariat avec le collectif « Les Parasites » visant à faire émerger et professionnaliser de futurs jeunes auteurs français, et développer les talents de demain. Il s'agit désormais de concrétiser cette ambition.

Recommandation n° 2 (France Télévisions, france.tv studio) : Conférer à france.tv studio des moyens en matière de recherche et développement, afin d'en faire un laboratoire d'idées pour la production de programmes innovants et répondant aux missions du service public et donner un sens à la notion de production dépendante.

4. Une filiale qui reste dépendante des moyens de production de France Télévisions

France.tv studio a la possibilité d'utiliser les moyens de fabrication internes de La Fabrique, la filiale de production interne de France Télévisions, pour ses productions, tant en matière de fiction que de flux. Une relation

¹ Télérama, 15 mars 2022.

commerciale classique est alors établie, dans laquelle La Fabrique est prestataire en industrie (flux) ou producteur exécutif de france.tv studio (fiction).

Réformée en 2020, La Fabrique conserve ainsi un rôle majeur en matière d'investissement, à l'image de ceux réalisés à Vendargues (Hérault), site où est tournée la principale production de france.tv studio : le feuilleton quotidien de France 2 « Un si grand soleil ». Présenté par France Télévisions comme un « *hub de production ECOPROD* », disposant d'une menuiserie pour la fabrication de décors, d'un lieu de stockage pour ceux-ci et d'un accueil pour cars de videomobile, le lieu est appelé à permettre la réalisation d'autres productions. **Le rapporteur spécial constate néanmoins que le site est pour l'instant exclusivement dédié au feuilleton quotidien de la deuxième chaîne du groupe. France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial que le transfert de La Fabrique vers la filiale n'était pas envisagé.**

Ce rôle clé de La Fabrique ne doit cependant pas occulter les investissements de france.tv studio, à l'image de ceux réalisés dans la société Les Tontons Truqueurs en 2021, spécialisée dans les effets visuels (prévisualisation des effets spéciaux en temps réel sur le plateau, intégration en temps réel et réalisation de séquences intégralement en virtuel). « Un si grand soleil » semble, là encore, le principal bénéficiaire de ces investissements.

5. La filiale au service d'une réduction des effectifs de la maison-mère ?

France.tv studio comptait en 2021 555,4 équivalents temps plein (ETP) dont 134,9 permanents. Les effectifs ont ainsi quasiment doublé depuis 2018. 80,6 % des salariés sont affectés à l'activité de production. **Ces emplois ne sont pas comptabilisés dans ceux du groupe.**

Afin de répondre aux objectifs de la trajectoire d'économies élaborée par le Gouvernement pour la période 2018-2022 (160 millions d'euros sur la période), France Télévisions a élaboré en 2019 un projet stratégique, intégrant notamment un plan de transformation des effectifs et la fin de la gestion directe des émissions produites en interne au profit de france.tv studio. Ce transfert supposait des déplacements de personnels du groupe vers sa filiale de production.

À ce jour, seul le transfert de la production exécutive de Télématin a été réalisé en 2019, induisant le départ de 2 ETP vers france.tv studio. Une nouvelle étape est en cours de négociations afin de transférer de nouveaux programmes (cf *supra*). 75 salariés seraient concernés. Leur départ s'effectuerait sur la base du volontariat.

Le transfert de ces émissions apparaît logique au regard des objectifs poursuivis.

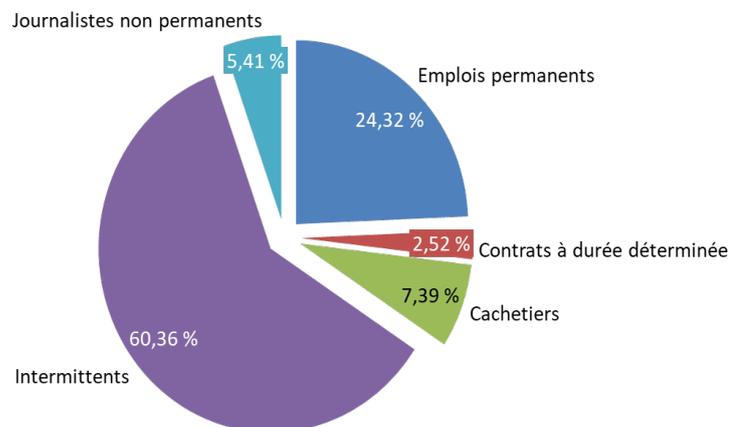
La création de france.tv presse n'est, quant à elle, pas présentée comme le prélude à un éventuel transfert d'une partie de la rédaction vers la filiale.

L'agence ne produit, par ailleurs, que des reportages longs et non des formats courts requis pour les journaux. La direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture a néanmoins indiqué au rapporteur spécial que la création de l'agence de presse pourrait, en cas d'évolution des besoins de l'antenne, voir son activité croître dans un contexte marqué par la réduction des effectifs de la rédaction interne.

Près de 76 % des effectifs sont donc constitués d'emplois non permanents, parmi lesquels sont comptabilisés 335 intermittents du spectacle et 30 journalistes pigistes (6 journalistes disposent d'un emploi permanent au sein de la filiale). Le recours à des emplois précaires, pour partie financés par la solidarité nationale, peut interroger s'agissant d'une entreprise publique. Le rapporteur spécial n'ignore pas, cependant, que cette pratique est également le fait des producteurs indépendants. **En vue de la nécessaire poursuite des transferts de programmes de flux vers france.tv studio, il conviendra cependant de clarifier la nature des économies engendrées par ces transferts et vérifier ainsi que celles-ci ne sont pas *in fine* supportées par l'assurance-chômage.**

Répartition des emplois au sein de france.tv studio

(en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv studio au rapporteur spécial

Recommandation n° 3 (Ministère de la culture, France Télévisions, france.tv studio) : Afin de respecter les mesures d'économies décidées pour France Télévisions, mener à bien le transfert de l'ensemble de l'activité de production des émissions en gestion directe vers france.tv studio, en veillant à ce que les économies réalisées ne soient pas indirectement financées par l'UNEDIC, au titre du régime des intermittents du spectacle,, composante importante des effectifs de la filiale.

B. LES FILIALES CINÉMA : UNE ORGANISATION À RÉVISER

1. Des filiales visant à respecter le cahier des charges de France Télévisions

a) Une filialisation déjà ancienne

L'article 10 du décret du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions prévoit que le **groupe public contribue à la diversité de la production cinématographique et soutienne un cinéma d'initiative française et européenne « fort, pluriel et indépendant »**¹.

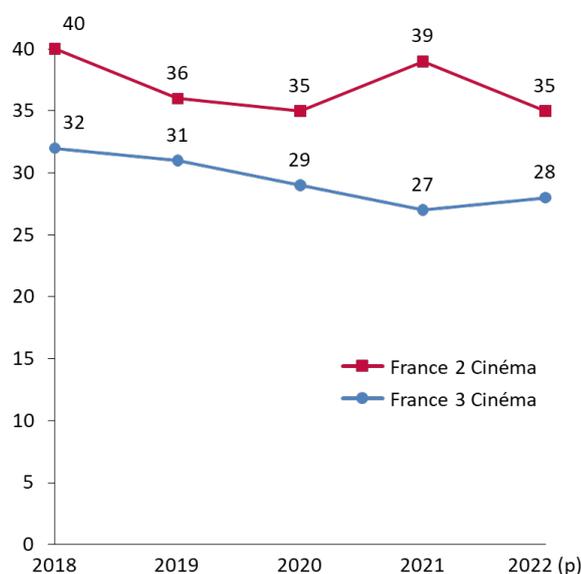
Le service public de l'audiovisuel avait développé, dès 1970, une activité de production/coproduction dans le domaine du cinéma, en participant directement au financement de leur réalisation. Antenne 2 acquiert à partir de 1979 des droits de diffusion anticipés de films sur lecture des scénarios.

La deuxième chaîne obtient en 1980 le statut de producteur à la condition de créer une filiale dédiée. Les statuts de celle-ci sont déposés le 22 décembre 1980, la société nouvellement créée récupérant le portefeuille des participations antérieures du service public. Les recettes issues de l'exploitation de son catalogue sont complétées par une subvention du groupe. **La filiale de FR3 dédiée à la production est, quant à elle, créée en 1984.**

France 2 Cinéma a contribué à la production de 1 132 films depuis sa création. Depuis 1984, France 3 Cinéma a participé au financement de 966 films.

¹ Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.

Nombre de films coproduits par les filiales cinéma de France Télévisions depuis 2018



Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

La coexistence de ces deux filiales est garantie au niveau législatif en 2016 par la modification de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit désormais que les sociétés nationales de programme « *ne peuvent investir en parts de coproducteur dans le financement d'une œuvre cinématographique que par l'intermédiaire de filiales ayant cet objet social exclusif* »¹.

b) Une filialisation en trompe l'œil ?

L'existence des deux filiales est avant tout garantie par la subvention d'équilibre versée par France Télévisions. Celle-ci atteignait en 2021 10,5 millions d'euros pour France 2 Cinéma et 8,3 millions d'euros pour France 3 Cinéma. Ce montant dépasse largement les ressources propres (valorisation du catalogue et fonds de soutien du Centre national du cinéma et de l'image animée) des deux entités qui s'élèvent respectivement en moyenne à 7 millions d'euros et à une somme comprise entre 3,5 et 4 millions d'euros par an.

Les deux filiales n'ont, en revanche, pas été destinataires d'une partie des crédits du Plan de relance affectés à France Télévisions en faveur de la création (45 millions d'euros).

Les effectifs – 6 personnes au sein de chacune des entités – sont par ailleurs comptabilisés dans les équivalents temps pleins du groupe.

¹ Article 16 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

2. Un apport de 60 millions d'euros annuel pour le cinéma français

L'article 3 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne prévoyait que les éditeurs de services consacrent chaque année au moins 3,2 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent de chacun de leurs services à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques européennes. La production d'œuvres d'expression originale française doit, par ailleurs, représenter au moins 2,5 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent. Le pourcentage du chiffre d'affaires est porté de 3,2 % à 3,5 % suite à un accord passé entre les organisations de producteurs et France Télévisions le 20 décembre 2017.

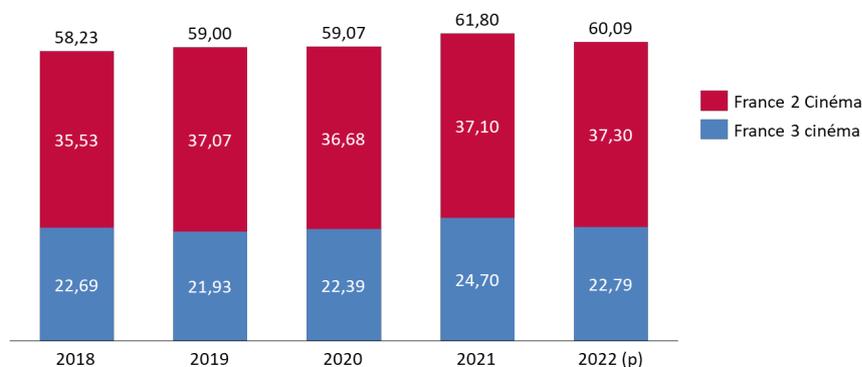
L'accord trouvé avec le Bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC) et la société civile des auteurs, réalisateurs et producteurs (ARP) le 27 février 2020 sur l'exposition du cinéma dans les offres de France télévisions table, quant à lui, sur un investissement de France Télévisions, via ses filiales cinéma, d'au moins 60 millions d'euros par an dans les œuvres de cinéma européenne et d'expression originale française. Le groupe s'engage, par ailleurs à « *poursuivre la politique de soutien au cinéma dans toute sa diversité, aussi bien pour les achats que les préachats, sur le plan artistique comme financier* ». Le texte prévoit, par ailleurs, la diffusion de 250 films de cinéma par an sur les antennes hertziennes et l'exposition d'au moins 50 œuvres sur sa plateforme. L'accord prévoit également que France Télévisions puisse acquérir pour les films de cinéma qu'elle a préfinancés des droits de mise à disposition en télévision, pendant une durée maximale de 7 jours.

Cet engagement en valeur absolue permet d'éviter une diminution mécanique des investissements dans le cinéma au regard de la trajectoire d'économies à laquelle a été astreinte France Télévisions entre 2017 et 2022. Ainsi, en 2021, 3,5% du chiffre d'affaires aurait représenté un investissement de 56,8 millions d'euros alors que l'investissement cumulé des deux filiales a atteint 61,8 millions d'euros.

Le montant de 60 millions d'euros est repris au sein de l'indicateur 9.1 du COM 2020-2022.

Montant des investissements des filiales cinéma de France Télévisions depuis 2018

(en millions d'euros)

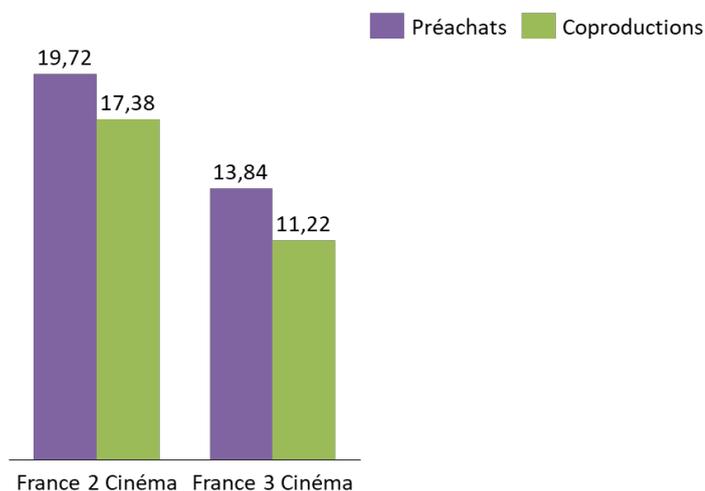


Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

Les investissements des deux filiales publiques prennent la forme de coproduction, de « parts producteurs » et de préachats de droits de diffusions linéaires et non linéaires (diffusion sur la plateforme france.tv). Aucune acquisition de droits d'exploitation en salles n'est opérée.

Répartition de l'investissement des filiales en 2021

(en millions d'euros)

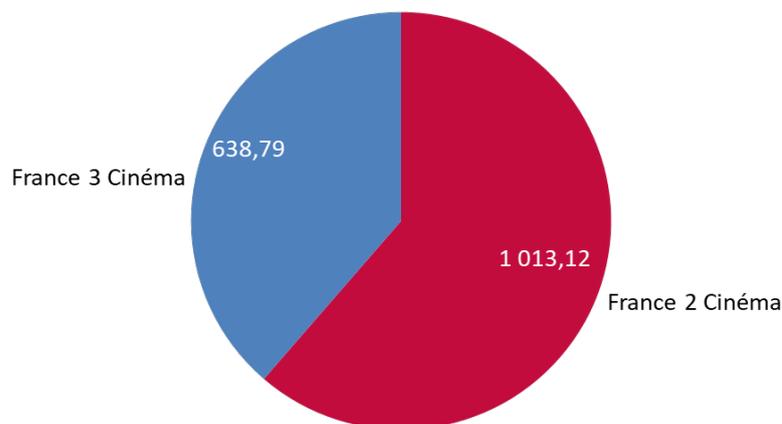


Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

Depuis leurs créations, les deux filiales ont investi 1,652 milliard d'euros dans le cinéma français, France 2 Cinéma finançant 61 % de cette participation.

Investissement des filiales de France Télévisions dans le cinéma français entre 1979 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

3. Deux guichets aux logiques différentes ?

Le soutien des filiales répond à différents critères.

L'investissement doit, en premier lieu, permettre d'aider à la production de films répondant notamment aux enjeux de diversité sociale et géographique ainsi que ceux réalisés par des femmes.

Les films doivent disposer d'un « *potentiel grand public* » destiné à alimenter les antennes de France Télévisions et ont vocation à constituer un catalogue de films, sur lesquels le groupe disposera d'un droit d'accès prioritaire. Le financement doit également prévoir un droit à diffusion sur la plateforme du groupe.

La coproduction doit également permettre aux filiales de participer aux festivals et contribuer ainsi « *au rayonnement du service public de l'audiovisuel* ».

Ces critères sont communs aux deux filiales. France 3 Cinéma s'engage à soutenir spécifiquement les films d'animation (2 à 3 films sont produits chaque année) et ne dispose que d'un objectif a minima de coproduction d'un tiers de films diffusables en première partie de soirée.

Ces précisions ne contribuent que marginalement à distinguer les deux filiales. Les représentants des deux filiales ont toutefois souligné, lors de leur audition, une différence d'approche au moment de la sélection des projets.

France 2 Cinéma sera ainsi amenée à porter un intérêt particulier aux films clairement identifiés grand public et destinés à être diffusés en première partie de soirée, tout en soutenant en parallèle les films plus modestes a priori en termes d'entrées et d'audience qui puissent répondre aux exigences de

diversité contenue dans la mission de service public confiée à la chaîne. Cette diversité vise tout à la fois les registres (dramas, comédies, films d'auteur, films de genre, documentaires), les financements (budgets variés) et les points de vue : les films doivent ainsi contribuer à multiplier les points de vue sociétaux et à diversifier le profil de ses auteurs, qu'ils soient issus de minorités ou portés par des femmes (un tiers des films engagés depuis 2021).

350 projets environ sont étudiés chaque année. **Le financement moyen par film atteignait 0,95 million d'euros en 2021 (29 films engagés).**

France 3 Cinéma encourage de son côté les projets portant sur le patrimoine littéraire français, l'illustration de l'histoire nationale et européenne, l'exploration et le suivi des mouvements de la société contemporaine. Les projets retenus abordent ainsi des thèmes sociétaux à l'image, notamment, de l'éducation, de l'analphabétisme, de la place des femmes dans la société, de la xénophobie, du handicap, de la désertification des campagnes ou de l'engagement écologique. La mise en valeur et le rayonnement des territoires font également partie des critères retenus : entre 2018 et 2021, 81 des 119 films coproduits, soit 68 % du total, ont été tournés en régions (hors Île-de-France).

300 projets environ sont présentés chaque année. **Le financement moyen atteignait 0,91 million d'euros par film en 2021 (27 films engagés).**

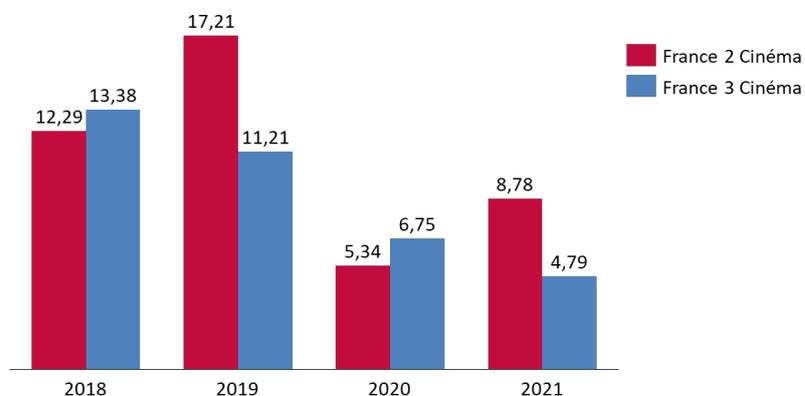
S'il n'est pas contestable qu'il existe une vraie différence de traitement avec les projets financés par les filiales cinéma des groupes TF1 et M6, le rapporteur spécial relève qu'en dehors du volet « patrimoine littéraire et historique », la frontière entre les approches des deux filiales du groupe public apparaît relativement ténue. De l'aveu même des associations de producteurs auditionnées, bon nombre de projets sont indifféremment présentés aux deux filiales, maximisant ainsi les chances d'obtenir un financement.

4. Une valorisation insuffisante ?

En 2018 et 2019, les coproductions de France 3 Cinéma ont cumulé respectivement près de 13,5 millions d'entrées et 11,2 millions d'entrées (373 000 entrées en moyenne par film produit), soit 17 % et 15 % des entrées pour les films français sortis au cours de ces deux exercices. Le taux de retour sur investissement historique de la filiale de France 3 au 31 décembre 2021 était stable à 50 % de l'investissement en part producteur. Ce taux est calculé sur la base des produits réalisés historiquement par les films ayant plus de 12 mois d'exploitation à la clôture de l'exercice 2021. Celui de France 2 Cinéma atteignait, quant à lui, 60 %, les films coproduits cumulant 12,9 millions d'entrées en 2018 puis 17,21 millions d'entrées en 2019 (soit environ 521 000 entrées par film produit).

Nombre d'entrées cumulées pour les films coproduits par les filiales cinéma de France Télévisions entre 2018 et 2021

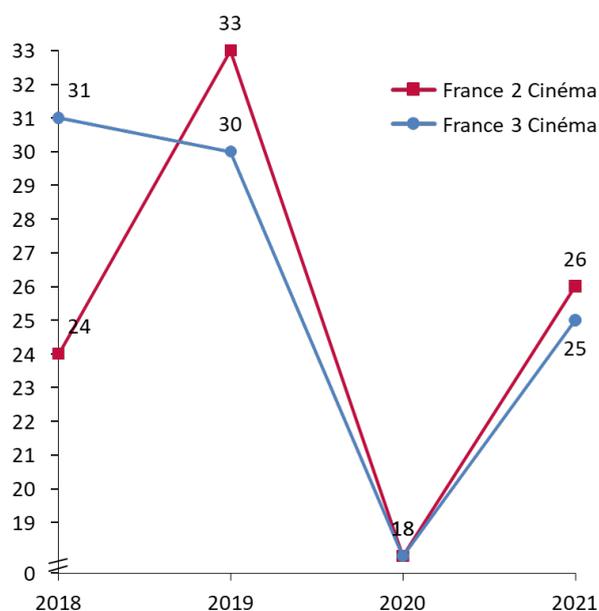
(en millions)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

Il apparaît difficile au rapporteur spécial de fixer des objectifs de retour sur investissement tant au regard de l'impératif, pour le service public, de soutenir une production indépendante et pour partie exigeante que de l'incertitude entourant une reprise de la fréquentation en salles dans un contexte de sortie de la crise sanitaire.

Nombre de films coproduits par les filiales cinéma de France Télévisions sortis en salle entre 2018 et 2021



Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

Le rapporteur spécial s'interroge cependant sur la valorisation *a posteriori* sur les antennes du groupe des films coproduits. Les films issus du catalogue des deux filiales ne représentaient en effet en moyenne que 40 % des films diffusés en première partie de soirée sur les chaînes du groupe (France 2, France 3, France 5 et France 4 jusqu'en janvier 2021) entre 2018 et 2021, soit un taux quasi équivalent aux films étrangers.

Nombre de films diffusés en première partie de soirée sur les antennes du groupe France Télévisions¹

	2018	2019	2020	2021
Total	219	238	206	153
Films étrangers	106	120	84	59
<i>dont films américains</i>	83	87	56	47
Films coproduits par les filiales	75	91	78	65
<i>dont films inédits</i>	18	30	36	35

Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

France Télévisions a indiqué à juste titre au rapporteur spécial que le recours aux fictions américaines avait largement diminué ces dernières années : 47 films diffusés en première partie de soirée en 2021 contre 83 en 2018². Il n'en demeure pas moins que le nombre de films est supérieur aux films inédits produits par les filiales.

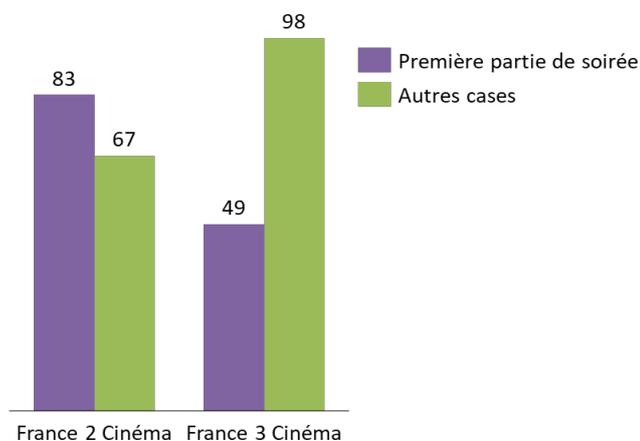
La faiblesse de la mise en avant des films coproduits a été soulignée par les associations de producteurs rencontrées par le rapporteur spécial, qui relèvent notamment l'absence de réelle promotion autour de leur diffusion.

Les modalités de diffusion peuvent également interroger : **sur les 297 films inédits produits par les deux filiales diffusés sur les antennes du groupe public depuis 2018, 165, soit 55 % d'entre eux, n'ont pas été diffusés en première partie de soirée.**

¹ France 2, France 3, France 5 sur toute la période et France 4 jusqu'en janvier 2021.

² Sur les 118 films diffusés par France 2 et France 3 en première partie de soirée en 2021, seuls 34 étaient américains, dont 11 inédits. 10 films américains sont considérés comme patrimoniaux.

Films inédits coproduits par les filiales diffusés sur les antennes de France Télévision depuis le 1^{er} janvier 2018



Source : commission des finances, d'après les données transmises par France Télévisions au rapporteur spécial

Comme le relève le Centre national du cinéma et de l'image animée, si parmi les 80 films français inédits (83 en 2019) diffusés par France Télévisions en 2020, 65 ont été coproduits par au moins une chaîne du groupe (74 en 2019), soit 81,3 % (89,2 % en 2019), seuls 53,8 % de ces titres ont fait l'objet d'une diffusion en première partie de soirée en 2020 (43,2 % en 2019)¹. Le niveau enregistré en 2020 est le plus haut constaté depuis le début de la décennie. Ce taux reste cependant en deçà de ceux constatés sur les chaînes des groupes TF1 – 76,9 % - et M6 : 87,5 %.

Le nombre moyen de mois entre la date de sortie et la date de diffusion sur une chaîne du groupe peut également interroger : 35 mois en 2020 (39 en 2019) contre 34 pour le groupe TF1 et 33 mois pour le groupe M6.

La modification du régime de diffusion des œuvres cinématographiques sur les services de télévision, intervenue en pleine crise sanitaire², constitue pourtant une réelle opportunité pour une plus grande diffusion de ces œuvres sur le service public et répondre ainsi à une des objections de la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2016 sur France Télévisions, qui estimait que les filiales produisaient plus de films que la grille de programmes ne pouvait diffuser³. En effet, pour les chaînes généralistes, le mercredi soir, le vendredi soir sont ainsi désormais ouverts alors que le samedi soir est, quant à lui réservé aux films coproduits.

¹ Centre national du cinéma et de l'image animé, *La diffusion des films à la télévision en 2020*, décembre 2021.

² Décret n° 2020-984 du 5 août 2020 portant modification du régime de diffusion des œuvres cinématographiques sur les services de télévision.

³ Cour des comptes, *France Télévisions, Mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes – Rapport public thématique*, octobre 2016.

Si le rapporteur spécial peut concéder que certains films coproduits soient trop exigeants, il s'interroge cependant sur la faiblesse de la mise en valeur de l'ensemble du catalogue qui semble corrélée à des impératifs d'audience. Il convient de rappeler à ce stade qu'en principe le service public est moins tenu que ses concurrents aux impératifs d'audience. Ce critère doit d'ailleurs être relativisé. **Le rapporteur spécial note ainsi que 3 films produits par France 3 Cinéma diffusés en seconde partie de soirée ont fait plus d'audience (entre 0,8 et 0,95 million de téléspectateurs) que 27 autres longs métrages produits par les deux filiales et diffusés en première partie de soirée sur les antennes de France 4 et France 5. Il convient, dans le cas de ces trois films, de parler d'une véritable sous-exposition.**

Le choix de l'éditorialisation de certains films coproduits par France 3 Cinéma et diffusés sur France 2 (*Les chatouilles, Jusqu'à la garde*), couplés avec un débat suite à la diffusion, montre pourtant que des stratégies de mise en valeur des coproductions existent et s'intègrent pleinement dans la mission de service public assignée au groupe. Elles donnent du sens à l'activité des filiales et aux objectifs qui lui sont assignés, et notamment celui de l'apport à la grille des programmes. **Il convient donc de poursuivre en ce sens, sauf à considérer que France 2 Cinéma et France 3 Cinéma ne sont que de simples guichets et un élément de plus dans le soutien public au cinéma.** L'absence d'une mise en avant plus importante peut de fait interroger sur la pertinence des filiales et rendre pertinente une des options avancées par la Cour des comptes dans son rapport de 2016 : la suppression des filiales elles-mêmes et l'affectation, par France Télévisions, de 3,5 % de son chiffre d'affaires au Centre national du cinéma et de l'image animée en vue de financement de projets.

La mise en avant des films réduirait par ailleurs le coût de la grille des programmes, en minorant le budget dédié aux acquisitions.

<p>Recommandation n° 4 (France Télévisions) : Profiter de l'assouplissement des règles en matière de jours de diffusion pour diffuser davantage les chaînes du groupe les films coproduits par les filiales cinéma de France Télévisions et privilégier leur diffusion en première partie de soirée.</p>

5. Une fusion inévitable ?

La Cour des comptes avait préconisé en 2016 une fusion des deux filiales cinéma du groupe France Télévisions. Les auditions menées par le rapporteur spécial ont montré **un attachement des professionnels à l'existence de deux guichets.** Le groupe public rejoint cette analyse en indiquant que l'existence des deux entités garantit une variété des projets coproduits.

Il s'avère cependant que la distinction entre les deux filiales peut apparaître artificielle compte-tenu de l'existence, depuis septembre 2018, d'un comité de concertation mensuel sur les investissements entre les deux entités. Les projets présélectionnés par chacune des filiales y sont présentés. La présidente-directrice générale de France Télévisions, le directeur des antennes et des programmes du groupe et le directeur cinéma sont membres de ce comité.

Le rapporteur spécial n'attend pas de réelles économies budgétaires d'une éventuelle fusion : le nombre d'ETP (6 pour chacune des entités) est réduit et les coûts de fonctionnement sont déjà limités. **Il relève simplement que la transformation en une seule entité aurait le mérite d'une certaine cohérence au regard de l'organisation de la programmation cinématographique sur les antennes du groupe public. Un directeur unique du cinéma a ainsi été nommé en février 2021.** France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial que celui-ci influait sur l'activité des deux filiales en participant à la définition des objectifs éditoriaux de coproduction et en coordination les négociations de droits non linéaires, afin d'augmenter le nombre de films disponibles en rattrapage gratuit pour le public.

Par ailleurs, le rapporteur spécial relève que seuls 45 % des films produits par France 2 Cinéma diffusés sur les antennes du groupe public depuis 2018 l'ont été sur France 2, alors que les deux guichets sont censés obéir à des logiques différentes, prenant en compte la spécificité des deux chaînes. À l'inverse, certains films produits par France 3 Cinéma s'avèrent *in fine* diffusés en première partie de soirée sur les antennes de France 2 (6 depuis 2018).

Une fusion ferait d'autant plus sens que le décret du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne, dit **décret « TNT »¹ ouvre la possibilité de mutualiser les obligations cinéma au niveau d'un groupe** et de favoriser la circulation des œuvres entre les chaînes.

La réunion en une seule entité ne serait, bien évidemment, pas accompagnée d'une réduction du montant dévolu au financement de la création et **un couloir spécifique pourrait être préservé pour le financement du cinéma d'animation.**

La fusion permettrait, en outre de lever une ambiguïté quant au rôle de France 5 dans le financement de la création cinématographique. Si France 5 diffuse principalement des films de patrimoine, elle n'est pas pour autant exonérée de ces obligations de financement dès lors qu'elle programme plus de 52 films par an, conformément à l'article 9 du décret du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne, dit décret

¹ Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021. Le décret reprend les dispositions du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne, en ajoutant que le nombre annuel total de diffusion et de rediffusions de toute nature de ces œuvres ne doit pas excéder 104. Cette nouvelle rédaction peut susciter une certaine ambiguïté

« TNT ». En 2019, France 5 a ainsi diffusé 65 longs métrages puis 70 l'année suivante, sans pour autant qu'elle ne consacre 3,2 % de son chiffre d'affaires à la production cinématographique. L'exercice 2021 est marqué, sur ce canal, par la diffusion de 52 films.

Le décret du 30 décembre 2021 reprend les dispositions du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010, en ajoutant que le nombre annuel total de diffusion et de rediffusion de toute nature de ces œuvres ne doit pas excéder 104. Cette nouvelle rédaction peut susciter un doute quant à savoir si les deux critères - plus de 52 films programmés et moins de 104 diffusions - sont cumulatifs. France Télévisions a ainsi estimé qu'il s'agissait d'une double condition pour exonérer sa chaîne de son obligation de financement, les films programmés en 2019 et en 2020 n'étant pas rediffusés. Reste que cet argumentaire ne résiste pas à la date d'entrée en vigueur du décret, soit le 1^{er} janvier 2022.

Il appartient désormais au régulateur - en l'espèce l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique - de tirer les conséquences de cette situation pour les exercices 2019 et 2020 et d'élaborer une doctrine d'interprétation du décret du 30 décembre 2021 pour les exercices à venir.

Recommandation n° 5 (France Télévisions) : Fusionner les filiales de production cinématographique en préservant un couloir de financement pour le cinéma d'animation, afin de prendre acte de la réorganisation de la programmation cinématographique sur les antennes de France Télévisions, de la difficulté à préciser la spécificité de chacune des deux filiales, ainsi que du rôle de France 5 en matière de financement du cinéma.

Recommandation n° 6 (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique) : Clarifier l'interprétation de l'article 9 du décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne afin de préciser les obligations de France 5 en la matière.

C. FRANCE.TV DISTRIBUTION ET LA QUESTION DES DROITS

1. Une filiale au service de la diversification des ressources

Disposant du statut de société anonyme, france.tv distribution est une filiale à 100 % du groupe public depuis 1990, en charge de la diversification des ressources.

Son activité est déclinée autour de cinq axes :

- la distribution internationale de programmes et la vente des droits afférents ;

- la gestion des parts producteurs pour le compte de France Télévisions ;

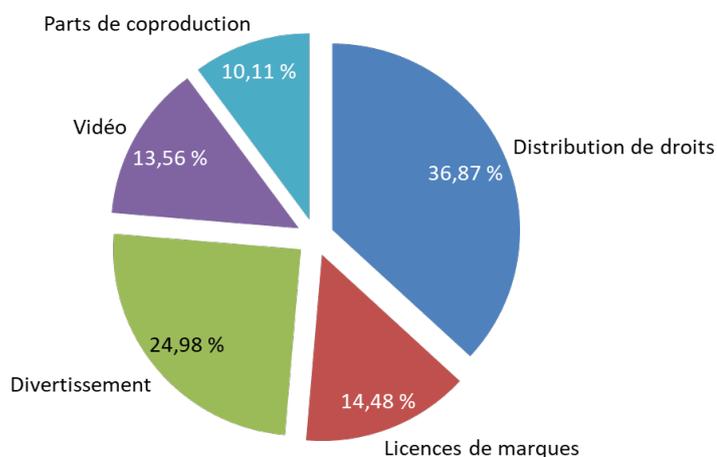
- la vente de licences pour le développement de produits autour des programmes du service public, principalement livres et magazines, jeux. 500 contrats de licence sont ainsi actifs sur une cinquantaine de marques. Plus de 100 parutions sont enregistrées chaque année ;

- le divertissement : co-exploitation de spectacles et expositions (10 événements par an) et coproductions d'album (80 par an). La filiale met également en avant une unité dédiée à la recherche de nouveaux talents pour le compte des unités de divertissement des chaînes ;

- l'édition de DVD et de Blu-Ray (500 références dans les domaines de la fiction, du documentaire et des programmes jeunesse) et la mise en avant d'un catalogue de vidéo à la demande (VOD), enrichi de 150 nouveautés par an (cinéma et audiovisuel).

Répartition du chiffre d'affaires de france.tv distribution par activité

(en pourcentage)

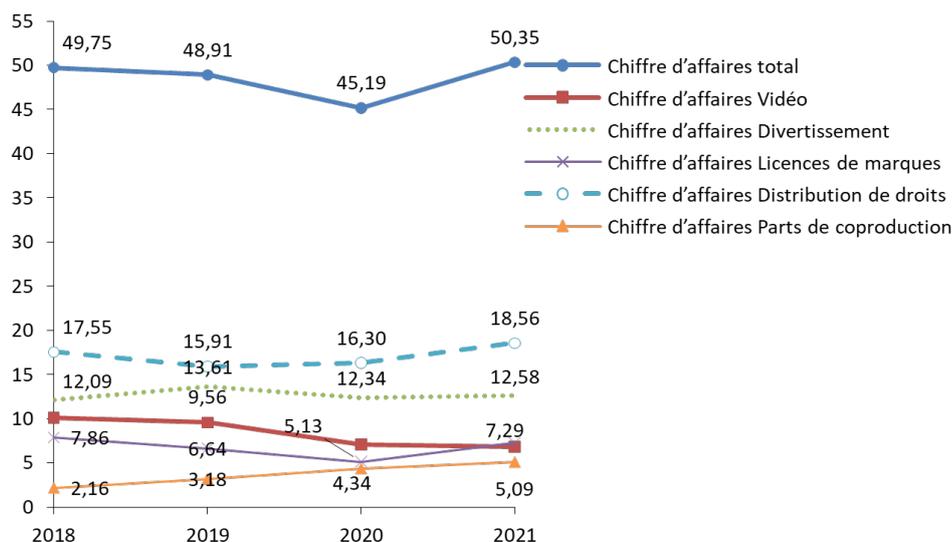


Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv distribution au rapporteur spécial

Le chiffre d'affaires de france.tv distribution a atteint 50,4 millions d'euros en 2021, soit une progression de 11 % (5,2 millions d'euros) par rapport à 2020.

Évolution du chiffre d'affaires de France.tv distribution par secteur d'activité depuis 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv distribution au rapporteur spécial

La distribution de droits, en dépit d'un contexte économique et réglementaire peu favorable (cf *infra*), constitue le premier relais de croissance de france.tv distribution. Ses représentants ont néanmoins insisté devant le rapporteur spécial sur le rôle croissant de nouvelles activités à l'instar de celles regroupées dans le pôle divertissement (édition musicale, coproduction de spectacles et d'expositions). À l'inverse, des activités jugées moins rentables – à l'image de la vidéo physique en 2019 – ont été externalisées. Un tel recentrage permet à la filiale d'afficher aujourd'hui un taux de marge de 25 % au cours des trois dernières années.

Reste que france.tv distribution ne couvre pas tout le champ de la diversification, certaines activités étant gérées directement par France Télévisions ou france.tv publicité, la régie publicitaire du groupe. Il en va ainsi des activités digitales, des podcasts ou du contenu de marque (*brand content*). Un tel éclatement peut interroger à l'heure où france.tv distribution semble atteindre un plafond de verre en matière de diversification des ressources au regard des difficultés rencontrées sur le marché des droits (cf *infra*).

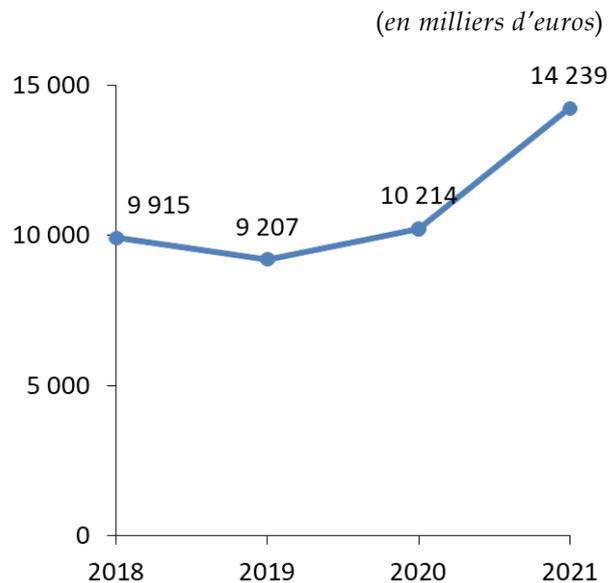
Recommandation n° 7 (France Télévisions) : Regrouper auprès de france.tv distribution l'ensemble des activités dédiées à la diversification des ressources, notamment les activités digitales et la production de podcasts.

2. Une filiale relativement indépendante

La totalité des ressources de france.tv distribution sont constituées de ressources propres.

La filiale remonte, par ailleurs, des ressources au groupe avec une moyenne de 11 millions d'euros sur les trois derniers exercices. Ce chiffre doit cependant être mis en perspective avec le chiffre d'affaires de France Télévisions : 2,9 milliards d'euros en 2020.

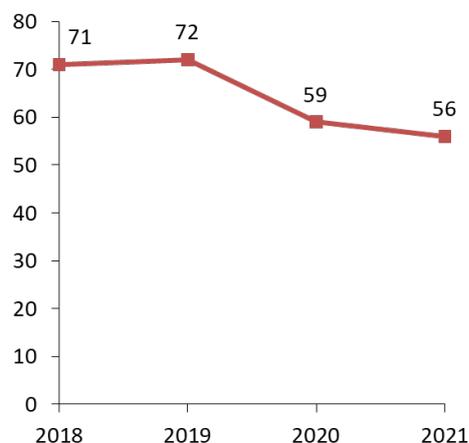
Recettes de france.tv distribution remontées à France Télévisions



Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv distributions au rapporteur spécial

En diminution de 22 % depuis 2019, le nombre d'ETP opérant dans la filiale s'élève à 56. Ces emplois ne sont pas comptabilisés au sein de ceux de France Télévisions SA.

Évolution des effectifs de france.tv distribution depuis 2018



Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv distribution au rapporteur spécial

23 personnes sont spécifiquement affectées aux activités de distribution, dont 10 sont en charge de la vente.

Répartition des effectifs par activité

Activité	Nombre d'emplois
Distribution	23
Divertissement	10
Direction et administration	9
Licences de marques	8
Vidéo	6
Total	56

Source : commission des finances, d'après les données transmises par france.tv distributions au rapporteur spécial

Les relations entre la filiale et le groupe se matérialisent par :

- la tenue d'un conseil d'administration trimestriel où sont présentés les plans stratégiques le cas échéant, les comptes de la société et tous les éléments nécessaires à la compréhension de l'ensemble des décisions prises ou à venir;
- une assemblée générale annuelle, au cours de laquelle la direction de France Télévisions est représentée ;

- l'élaboration d'accords-cadres avec France Télévisions et ses autres filiales sur l'ensemble des conditions commerciales.

Le président-directeur général de france.tv distribution est par ailleurs membre du Comité éditorial de France Télévisions.

3. Une stratégie à revoir

France.tv distribution dispose d'un catalogue de droits relativement étoffé, représentant 8 000 heures de programmes environ. Le pôle distribution a ainsi généré 18,6 millions de chiffre d'affaires en 2021, abondé pour partie par la vente des droits de séries coproduite par le groupe public : « Dix pour cent » (Canada, Royaume-Uni, États-Unis, Chine, Inde, Vietnam), « Derby Girl » (Royaume-Uni) ou un « Un si grand soleil » (Grèce, Turquie).

Ces succès ne doivent pas occulter, de l'aveu même de France.tv distribution, une concurrence accrue, dans un contexte marqué par l'affirmation des plateformes en quête effrénée de programmes pour alimenter leurs offres. **La consolidation observée au sein du secteur de la production dite indépendante** (Banijay regroupe 115 sociétés de production, Mediawan fédère 50 entreprises, Newen regroupe 35 sociétés, Fédération Entertainment en accueille 12) **limite le recours aux filiales d'éditeurs pour la revente des droits.**

Le décret du 30 décembre 2021 dit décret TNT¹ consacre cette évolution en interdisant aux filiales d'éditeurs l'accès aux mandats de distribution (que les œuvres soient coproduites ou préfinancées), si le producteur dispose d'une capacité de distribution. Il convient de rappeler à ce stade que la loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique² prévoit que la détention des mandats de commercialisation d'une œuvre audiovisuelle est encadrée dans un décret d'application. Ce décret repose, selon la direction générale des médias et des industries culturelles interrogée par le rapporteur spécial, sur un équilibre entre une conception ambitieuse du financement de la production, notamment indépendante, et la nécessité de permettre aux diffuseurs de mieux rentabiliser leurs investissements.

Une première version du décret TNT autorisait déjà en 2015 les producteurs ayant une capacité de distribution à préempter automatiquement les mandats de vente en ce qui concerne les parts de coproduction³. Ainsi sur les cinq dernières années, france.tv distribution ne possédait que 40 % des mandats de commercialisation des œuvres coproduites par France Télévisions. Si

¹ Article 21 du décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre.

² Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

³ Article 6 du décret n° 2015-483 du 27 avril 2015 portant modification du régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision.

l'accord interprofessionnel relatif à la négociation des mandats de commercialisation des œuvres audiovisuelles coproduites par les éditeurs et comptabilisées dans leurs obligations d'investissement en production indépendant signé le 24 mai 2016, dit Accord Mandat, permet de renoncer à ce droit, france.tv distribution observe peu de cas dans la pratique.

Le dernier décret TNT donne désormais la possibilité aux éditeurs d'acquérir sur leur territoire l'ensemble des droits liés à un programme (droits dits « 360° »), notamment les droits liés à la diffusion à la demande (SVOD, AVOD, TVOD). Ces droits ne seront donc plus revendus par le distributeur.

Cela étant, le décret TNT dans sa version de 2021 prévoit diverses modulations conventionnelles, destinées à prendre en compte, le cas échéant, les accords professionnels négociés par les éditeurs. En outre, si le diffuseur finance *a minima* 50 % du devis de l'œuvre et que sa contribution fait l'objet d'une mutualisation, il peut également disposer des droits dits « 360° ».

L'ouverture, au second semestre 2022, des négociations avec les organisations représentatives de producteurs en vue de donner une suite à l'accord interprofessionnel du 9 juillet 2109, qui arrive à expiration peut ainsi constituer une opportunité pour renforcer le rôle de france.tv distribution, en échange, le cas échéant, du maintien au niveau actuel de sa part de production dépendante (cf *supra*). L'accord de 2019 a déjà permis à la filiale de détenir les droits d'édition de la musique composée pour un programme à hauteur de son financement. France.tv distribution a ainsi créé une librairie musicale – france.tv Synchro – lui permettant d'exploiter ses droits.

En attendant, il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que france.tv distribution repense sa stratégie autour de deux axes :

- un soutien des producteurs via la recherche de préfinancements. Ceux-ci ont augmenté de 50 % en 2020 ;
- une aide aux producteurs indépendants émergents, particulièrement dans le secteur de la fiction digitale.

Le ministère de la culture n'entend pas, de son côté, revenir sur l'équilibre du décret TNT à court terme, invitant france.tv distribution à privilégier d'autres relais de croissance.

Sans mésestimer les difficultés que le décret engendre pour la filiale du groupe public et en n'ignorant pas le caractère parfois factice de la notion d'indépendance des producteurs, regroupés pour l'essentiel dans de vastes confédérations, le rapporteur spécial rejoint ce point de vue qui lui semble garantir le principe de sécurité juridique, gage de prévisibilité pour les entreprises et indispensable dans le domaine industriel.

L'autre grande limite à une progression des recettes en matière de distribution des droits tient à la faiblesse de la production dépendante de France Télévisions (cf *supra*), qui n'atteint pas le plafond de 17,5 % de ses investissements. Dans son rapport d'octobre 2016 sur France Télévisions, la

Cour des comptes pointait ainsi l'absence de marges de manœuvres commerciales en la matière pour france.tv distribution, rappelant que la BBC produisait 56 % de ses programmes en interne, le droit britannique imposant une obligation d'investissement moindre dans la production indépendante¹. Il convient de rappeler à ce stade que le décret TNT de 2021 laisse la possibilité de porter le plafond à 33 %. Les négociations sur le futur accord interprofessionnel appelé à prendre la suite de celui de juillet 2019 donneront une indication sur le choix retenu par France Télévisions entre développement de sa production interne et recherche de droits sur la production indépendante.

Enfin, au-delà de ces considérations juridiques, le rapporteur spécial a été alerté au cours de ses auditions sur les difficultés constatées ces dernières années sur le fonctionnement même de la filiale. Celle-ci a ainsi connu, depuis 2015, 4 présidents-directeurs généraux différents, le mandat des trois derniers d'entre eux n'excédant pas deux ans. La rotation des équipes a également été ciblée, avec une incapacité, selon certains acteurs du secteur, à garder les « *talents* ». **Cette instabilité relative affaiblit à n'en pas douter la capacité à récupérer de nouveaux mandats de distribution.**

Recommandation n° 8 (France Télévisions, france.tv distribution) : Privilégier la voie conventionnelle avec les producteurs indépendants pour consolider l'activité de distribution de droits des programmes coproduits ou préfinancés tout en inscrivant dans la durée les équipes dédiées au sein de france.tv distribution.

¹ Outre un quota de 25 % vers les producteurs indépendants, la BBC doit, depuis 2018, ouvrir au moins 40% du reste de son investissement à la concurrence, l'objectif étant d'atteindre 100% d'ici 2027. Des appels d'offres sont ainsi publiés pour chacune de ses productions.

II. SALTO, DERNIER ÉPISODE D'UNE SÉRIE DE PRISES DE PARTICIPATIONS SANS RÉEL INTÉRÊT

Les filiales ne résument pas toutes les activités commerciales de France Télévisions. Les prises de participation témoignent aussi de la volonté du groupe mais aussi de l'autorité de tutelle de diversifier ses activités, en investissant - souvent avec retard sur l'évolution technologique ou celle des usages - dans les nouveaux champs de l'audiovisuel : chaînes par satellite puis vidéo à la demande.

A. UN ABANDON À LA FOIS PROGRESSIF ET NÉCESSAIRE DES CHAÎNES THÉMATIQUES

Le contrat d'objectifs et de moyens 2013-2015 fixait notamment comme objectif à France Télévisions de compléter son offre de programmes « *par des chaînes thématiques pour rencontrer l'ensemble des publics* ».

L'acquisition de chaînes thématiques payantes diffusées sur les bouquets satellite devait notamment permettre de :

- dégager des recettes nouvelles ;
- développer un second marché et encourager ainsi la création ;
- offrir à des programmes emblématiques du service public une nouvelle exposition et s'ouvrir ainsi à de nouveaux publics.

La mise en avant de cet objectif vient confirmer une stratégie entamée par le groupe public en 1992 avec la création de France Supervision, progressivement dédiée à la musique. Rebaptisée Mezzo en 1998, son capital est alors ouvert à France Télécom qui en détient 50 %. Mezzo finit par fusionner avec sa concurrente Muzzik en 2002 et est alors détenue conjointement par Lagardère Active et le groupe Canal + (60 % du capital), France Telecom (20 %) et France Télévisions (20 %). Une déclinaison en haute définition - Mezzo HD - est lancée en 2010.

Le groupe public crée, en outre, avec neuf autres groupes publics audiovisuels européens et africain la société éditrice de la chaîne multilingue d'information Euronews - SECEMIE en 1993.

France Télévisions prend par ailleurs 34 % du capital de Planète + Thalassa en 2002, aux côtés du groupe Canal +, et monte, dans les mêmes proportions au capital de Planète + Justice (devenue depuis Planète + Crime) en 2007. Le groupe public avait également acquis 34 % de Gulli en 2005, chaîne jeunesse lancée avec le groupe Lagardère.

L'émergence de la télévision numérique terrestre, lancée en mars 2005 puis étendue en 2012, n'a, dans un premier temps, pas remis en question cette politique.

La fin du COM 2013-2015 coïncide cependant avec l'arrêt de cette diversification, la tutelle insistant désormais, à raison, sur le rapprochement entre les entités du service public et le développement de synergies. Ce changement d'orientation conduit France Télévisions à se lancer dans un mouvement de désengagement.

La volonté de transformer France 4, centrée jusqu'alors sur le spectacle vivant, la fiction et le sport, en chaîne dédiée à la jeunesse conduit France Télévisions à céder, dans un premier temps, sa participation dans Gulli à Lagardère Active en 2015. Comme ses homologues, le groupe public a également vendu sa participation majoritaire dans Euronews au groupe Media Global Network la même année. Elle dispose encore de 2,80 % du capital, avec une perspective de sortie totale à court terme.

La chaîne Planète + Thalassa a, quant à elle, cessé d'émettre, faute d'audience, le 31 décembre 2015.

France Télévisions a enfin cédé sa participation dans Mezzo en juillet 2019 lors de la vente de la société par le groupe Lagardère au groupe Les Échos - Le Parisien.

Reste aujourd'hui une participation de 34 % au sein du capital de Planète + Crime. France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial sa volonté de céder celle-ci au groupe Canal+, qui n'a pas donné suite. Il convient de relever à ce stade que la chaîne dégage un résultat positif depuis sa création. **Le groupe Canal+ refusant chaque année de distribuer un dividende aux actionnaires, cette participation n'apporte néanmoins aucun avantage particulier pour France Télévisions.**

Encouragée un temps par la tutelle, la stratégie de diversification via les chaînes thématiques semble, par certains côtés, avoir préfiguré l'aventure SALTO dans laquelle s'est lancé le groupe public. Celui-ci a délaissé la recherche de synergies ou de lancement de nouveaux formats avec les autres sociétés de l'audiovisuel public, au prix de prises de participations dont il est aujourd'hui difficile de cerner les bénéfices qu'elles ont pu procurer.

<p>Recommandation n° 9 (France Télévisions) : Céder la participation de France Télévisions au sein du capital de Planète + Crime à un acteur privé et privilégié désormais la recherche de nouveaux formats d'édition de programmes avec les autres sociétés de l'audiovisuel public.</p>
--

B. UN ÉCHEC ANNONCÉ : SALTO

1. Une plateforme de distribution et d'édition qui réunit deux groupes privés et France Télévisions

La création de la plateforme SALTO a été annoncée le 15 juin 2018 par les groupes TF1, France Télévisions et M6. Elle est conçue comme une réponse nationale commune à la pénétration croissante des plateformes de vidéo à la demande, pour l'essentiel américaines. L'Autorité de la concurrence a autorisé la création de la plateforme le 12 août 2019 sous réserve du respect par les parties de deux conditions¹ :

- elles s'engagent à écarter tout risque de coordination entre SALTO et les sociétés mères ou entre les sociétés mères, cet engagement étant non limité dans le temps (engagements structurels) ;

- elles s'engagent à respecter des dispositions strictes, valables cinq ans et renouvelables une fois pour une même durée, visant essentiellement les modalités d'acquisition des droits et les conditions de distribution des services des sociétés mères (engagements comportementaux).

Ces engagements font l'objet d'un contrôle par un mandataire et, pour ce qui concerne la distribution, par deux experts, ainsi que de rapports réguliers auprès des services de l'Autorité de la concurrence.

Les groupes France Télévisions, TF1 et M6 détiennent chacun un tiers du capital de la société. Le résultat de la société SALTO est donc consolidé pour un tiers dans chaque société mère.

Décalé en raison de la crise, le lancement commercial de SALTO est intervenu le 20 octobre 2020. La plateforme est conçue comme un distributeur de services et un éditeur de vidéo à la demande (VAD). Le tarif de son abonnement est de 6,99 euros par mois.

SALTO distribue les chaînes et services de rattrapage des trois maisons-mères, les services payants des groupes TF1 et M6, ainsi que les chaînes de la TNT gratuite LCP/Public Sénat, L'Équipe TV, Chérie 25, NRJ12 et TV5 Monde. La chaîne ARTE et son offre de rattrapage sont également accessibles sur SALTO.

SALTO propose par ailleurs des contenus acquis en propre sur le marché des droits (intégrales de séries par exemple), en lien avec les offres des maisons-mères (accès en avant-première à leurs programmes phares, en fiction, flux ou documentaire). SALTO permet également de donner une seconde vie à des programmes ou des marques emblématiques des maisons-mères, comme « Un village français » ou « Apocalypse » pour France Télévisions qui n'étaient plus exploitées faute pour France Télévisions d'en détenir les droits. Son catalogue – qui ne se concentre pas uniquement sur la fiction et le

¹ Décision n° 19-DCC-157.

documentaire – est ainsi composé à plus de 75 % de titres français, contre 8 % de titres français de fiction dans le catalogue de Netflix France.

2. Un nouvel acteur qui peine à trouver ses marques

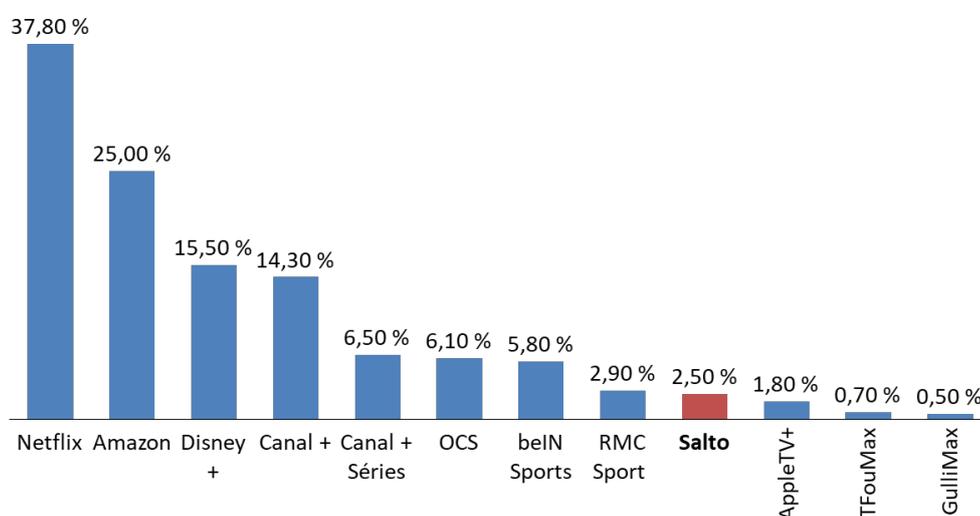
Le chiffre d'affaires de SALTO a atteint 17,1 millions d'euros fin 2021. À la même date, le nombre d'abonnés était estimé à 523 000 dont 397 000 abonnés payants.

Il convient de rappeler que Netflix avait atteint 750 000 abonnés en moins d'un an en France lors de son lancement en 2014. Il est cependant difficile de comparer le nombre d'abonnés avec ceux des plateformes américaines, celles-ci ne communiquant pas sur leurs chiffres par pays. Les chiffres mondiaux sont toutefois vertigineux et soulignent l'écart entre la plateforme française et celles dont elle est censée contester le quasi-monopole. Netflix compte ainsi 220 millions d'abonnés quand Amazon Prime Video en recense plus de 200 millions et le nouvel acteur Disney + dispose de 130 millions d'abonnés.

Au plan national, différents indicateurs permettent de mesurer le retard de SALTO par rapport à ses concurrentes. Éditeur et plateforme de services de VAD, Canal + dispose ainsi de 8,68 millions d'abonnés. La plateforme arte.tv se situait, quant à elle, en termes d'audience, en quatrième position derrière les géants américains Netflix, Amazon Prime Video et Disney+ au premier quadrimestre 2021. Le taux de pénétration des services de VAD au sein de la population abonnée en France est également assez éloquent, la plateforme étant loin des géants américains mais aussi des plateformes françaises (Canal + séries ou OCS).

Taux de pénétration des services de VAD au sein de la population abonnée en France au quatrième trimestre 2021

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le baromètre OTT NPA Conseils / Harris interactive

Si, sur le dernier trimestre de l'année 2021, SALTO capte 50 % de la croissance d'un marché légèrement baissier, le développement de la plateforme reste fragilisé par un déploiement insuffisant auprès des fournisseurs d'accès à internet. En IPTV, la plateforme n'est ainsi uniquement disponible que sur le réseau Bouygues Telecom depuis le 22 février 2021, les autres fournisseurs ne donnant pas suite aux demandes de distribution formulées par la plateforme. Son absence sur les télécommandes des téléviseurs connectés pèse également sur son attractivité.

L'accord passé entre SALTO et Amazon Prime Video en avril dernier en vue du référencement et de la commercialisation de la plateforme française constitue une opportunité en vue d'accélérer sa dynamique. Les abonnés d'Amazon Prime pourront ainsi souscrire à SALTO au prix de 6,99 euros par mois, la plateforme française étant référencée et valorisée sur la plateforme américaine.

3. Une participation publique qui interroge

S'agissant des modalités de participations de France Télévisions à SALTO, il a été indiqué au rapporteur spécial, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2021 et 2022, qu'au regard du caractère confidentiel des données financières de SALTO imposé par l'Autorité de la concurrence, et étant rappelé que France télévisions n'est pas l'éditeur des programmes de cette société, le Gouvernement ne disposait ni du détail des investissements de France Télévisions dans les programmes et dans la plateforme technologique ni du détail de sa participation aux dépenses de fonctionnement de SALTO.

Le groupe public a fait cependant apparaître, au titre de cette activité, une perte de 10,9 millions d'euros en 2020 puis de 31,1 millions d'euros en 2021. France Télévisions commercialise auprès de la société SALTO des droits audiovisuels et enregistre à ce titre dans ses comptes, des reversements au titre des droits cédés (1,6 million d'euros en 2020), ce qui minore marginalement cette perte.

En ce qui concerne sa contribution au titre de 2022, France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial que, faute d'approbation du budget de SALTO au moment de l'élaboration du budget 2022 de France Télévisions, aucun montant n'était envisagé au sein du budget 2022 initial de France Télévisions.

Le résultat d'exploitation de SALTO intervient, en tout état de cause, en dehors du compte de résultat diffuseur et n'est donc pas intégré dans le périmètre de financement public. SALTO n'est ni directement ni indirectement financée par la contribution à l'audiovisuel public mais par les recettes commerciales induites par son modèle économique (abonnement sans engagement).

Le rapporteur spécial ne remet pas en question cette séparation. Il continue cependant, comme lors de l'examen des projets de lois de finances pour 2021 et 2022, à s'interroger sur la logique poursuivie par un groupe qui reste avant tout un opérateur de l'État. Il insiste sur le paradoxe qui consiste à ce que le groupe public se trouve en position de combler les pertes d'un service mettant notamment en vente des séries produites initialement pour le service public et financées à ce titre par la ressource publique.

4. Une sortie inévitable

L'avenir de la présence de France Télévisions au sein de SALTO est aujourd'hui conditionné aux suites données au projet de fusion TF1-M6. En cas d'aval de l'Autorité de la concurrence et de l'ARCOM à celle-ci, le nouveau groupe privé disposerait de 66,66 % du capital. Les présidents des groupes TF1 et M6 ont, en effet, indiqué devant la commission d'enquête du Sénat sur la concentration dans les médias vouloir faire de SALTO la nouvelle plateforme du groupe, actant un départ probable de France Télévisions¹. Dans ce contexte, la plateforme SALTO serait appelée à devenir l'outil de vidéo à la demande du nouveau groupe et s'inspirerait de la plateforme payante allemande RTL +, lancée par RTL Group, propriétaire du groupe M6, en 2019. Celle-ci compte aujourd'hui 2,7 millions d'abonnés et a vu, en 2021, ses investissements démultipliés, afin d'atteindre un objectif de 20 % des foyers allemands à l'horizon 2026.

Au-delà même des incidences de la fusion, le président du groupe Bertelsmann, propriétaire de RTL Group, avait reconnu devant la commission d'enquête, la complexité de l'organisation actuelle, peu en phase avec l'impératif de « *gestion intégrée et harmonisée* » qu'induisent les activités d'édition.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que toutes les parties aient officialisé, dans un communiqué de presse publié le 24 mars 2022², le départ du groupe public de la plateforme en cas de réalisation de la fusion des groupes TF1 et M6. **Le nouveau groupe s'engagerait ainsi à racheter la participation de France Télévisions pour un montant de 45 millions d'euros.** Cette somme correspondrait à l'intégralité de l'investissement de France Télévisions au sein de SALTO, chiffre pour l'heure invérifiable faute de précision sur les investissements réalisés en 2022.

¹ À l'heure du numérique, la concentration des médias en question ? – Tome II du Rapport n° 593 (2021-2022) de M. David Assouline, fait au nom de la commission d'enquête Concentration dans les médias, 29 mars 2022.

² Le rapporteur spécial a entendu le 24 mars 2022, quelques heures avant la publication du communiqué de presse, les représentants de la société SALTO qui lui avaient indiqué ne disposer d'aucune information sur une éventuelle sortie...

5. Et maintenant ?

Le rapporteur spécial ne remet pas en question une partie du constat ayant pu motiver le souhait du groupe public de participer à un service de VAD destiné à concurrencer pour partie les plateformes américaines. Il s'agit avant tout de s'adapter aux nouveaux usages en matière de consommation télévisuelle. Il convient de rappeler à ce stade que la chute de la durée d'écoute de la télévision en linéaire apparaît, en effet, inexorable - 4 minutes en moins sur les femmes responsables d'achats et 5 minutes en moins sur la catégorie 25-49 ans en 2021 - quand le même indicateur progresse sur les plateformes pour atteindre 46 minutes.

Le rapporteur spécial s'interroge simplement sur le choix de développer un tel dispositif avec des acteurs privés au risque de diluer la spécificité en principe assignée aux programmes produits par le service public. Dans ces conditions, si la fusion TF1-M6 venait à échouer, il semble indispensable que France Télévisions sorte de cette plateforme. Une clause de rendez-vous est prévue entre les actionnaires dans le cas d'une suspension de la fusion. Celle-ci doit être l'occasion de confirmer cette sortie.

Recommandation n° 10 (France Télévisions) : Revendre la participation de France Télévisions au sein de la plateforme SALTO même en cas d'échec de la fusion entre les groupes TF1 et M6.

En effet, si plateforme avec d'autres acteurs il doit y avoir, le rapporteur spécial privilégierait un rapprochement avec les autres sociétés de l'audiovisuel public - ARTE, Radio France, France Médias Monde, Institut national de l'audiovisuel - aux fins de développement d'une véritable offre de service public à la demande. Il convient de relever que France Télévisions a su développer, ces dernières années, des formats adaptés aux publics des plateformes, à l'image des séries « Parlement » et « Derby Girls ». L'expertise de Radio France et ARTE sur ces nouveaux espaces n'est plus non plus à démontrer.

France Télévisions a indiqué au rapporteur spécial son souhait de pousser en ce sens, tablant sur la **constitution d'une offre numérique commune de l'audiovisuel public, dotée d'une marque commune** (« France Médias + »¹), et bâtie sur un socle technologique en tout ou partie commun.

Dans le cadre de la préparation des futurs contrats d'objectifs et de moyens, France Télévisions a également rappelé au son autorité de tutelle qu'elle était favorable à la massification de la distribution des offres de streaming audio

¹ Le nom avait été avancé par Delphine Ernotte Cunci, présidente - directrice générale de France Télévisions dans le projet stratégique présenté à l'appui de sa candidature en vue du renouvellement de son mandat en 2020.

et vidéo de la marque « audiovisuel public ». Le groupe public préconise le biais regroupement des forces technologiques et marketing du secteur sous une « ombrelle unique ». Le ministère de la culture a cependant fait remarquer lors de son audition qu'une telle n'étant pas consensuelle au sein du secteur.

En dépit de ces réserves, le **rapporteur spécial partage l'idée que ce regroupement permettrait de mutualiser des investissements aujourd'hui réalisés en silo et regrette qu'une telle option n'ait pas été mieux défendue avant de lancer le groupe dans ce qui relève désormais de l'aventure SALTO.**

Recommandation n° 11 (Ministère de la culture) : faciliter le rapprochement entre les sociétés de l'audiovisuel public en vue de la mise en œuvre d'une plateforme numérique commune valorisant les contenus de chacune d'entre elles.

Il est évident que cette plateforme ne viserait pas à concurrencer les géants américains, dont les capacités d'investissement dans la création (33 milliards de dollars attendus en 2022 pour Disney +, 19 milliards de dollars pour Netflix) dépassent très largement les seuls moyens de France Télévisions (500 millions d'euros). **Une piste avancée par les producteurs indépendants auditionnés par le rapporteur spécial pourrait consister en un rapprochement des médias de services publics européens en vue de la création d'une plateforme commune, sous l'égide de l'Union européenne de radio-télévision, dont la présidence est assumée jusqu'en 2023 par Mme Ernotte Cunci. Cette plateforme pourrait en effet avoir la taille critique pour concurrencer les géants américains, en offrant des contenus tendant à valoriser une exception culturelle européenne.**

Recommandation n° 12 (France Télévisions, Ministère de la culture) : Promouvoir à l'échelle européenne une plateforme de contenus produits par les médias de service publics, destinée à concurrencer l'hégémonie américaine.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juin 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur les filiales et les prises de participations de France Télévisions.

M. Claude Raynal, président. – Nous allons maintenant entendre une communication de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », sur les filiales et participations de France Télévisions.

Nous poursuivrons l'analyse de cette question par une mission de contrôle conjointe avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. A ce titre, je salue la présence parmi nous de M. Jean-Raymond Hugonet, que je remercie d'assister à nos travaux.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Je serai relativement bref, puisque, comme notre président vient de l'annoncer, nous reviendrons sur le financement de l'audiovisuel, avec Jean-Raymond Hugonet, dans le cadre de la mission de contrôle conjointe menée avec la commission de la culture.

Mon rapport de contrôle porte non sur le financement global de l'audiovisuel, mais sur la tentative de France Télévisions de créer des filiales ou des sociétés commerciales pour déconcentrer un certain nombre d'activités et, en principe, dégager des ressources supplémentaires.

France Télévisions a ainsi constitué progressivement un certain nombre de sociétés, à l'image de france.tv studio, qui regroupe la production audiovisuelle, le sous-titrage et l'audiodescription, et france.tv distribution, qui gère notamment la distribution internationale des programmes, les parts producteurs et la vente des licences.

Ces créations sont-elles un moyen de dissimuler des transferts de personnel et répondre ainsi à l'objectif de 160 millions d'euros d'économies demandés par la tutelle à France Télévisions entre 2018 et 2022 ? Pas vraiment, même s'il convient de nuancer s'agissant de france.tv studio. J'y reviendrai.

Le rapport traite également des prises de participation du groupe France Télévisions. La plus importante d'entre elles concerne la plateforme SALTO. J'avais annoncé, dès le début, que SALTO serait un échec pathétique. France Télévisions nous a assuré que nous nous trompions, que l'accord avec TF1 et M6 serait redoutable... On a vu France Télévisions investir mais SALTO est bien un échec en nombre d'abonnés, en diffusion et, sincèrement, en intérêt.

Résultat des courses : en mars dernier, France Télévisions a indiqué que, en cas de fusion TF1-M6, elle se retirerait de SALTO. Je considère, au vu de l'échec de SALTO, que, même sans la fusion, il n'y a pas d'intérêt pour le service

public à continuer. Il faut arrêter cette expérience malheureuse, qui a coûté cher depuis trois ans.

Revenons aux filiales et abordons celles dédiées au financement du cinéma. France 2 Cinéma et France 3 Cinéma représentent chacune six emplois à temps plein ; ce n'est donc pas ça qui coûte le plus cher... On peut néanmoins s'interroger sur l'intérêt de disposer de deux entités. Les personnels concernés, certainement passionnés, nous expliquent que les choix opérés par chacune d'entre elles sont très différents : des films un peu plus grand public pour France 2 Cinéma, un peu plus culturels et territorialisés pour France 3 Cinéma. En gros, *La Grande Caravane*, c'est sur France 2, et *Jacquou le Croquant* sur France 3...

Votre rapporteur spécial a la faiblesse de penser qu'il n'y a pas vraiment deux filiales : ceux dont le projet n'a pas été retenu par France 2 Cinéma le proposent à France 3 Cinéma. Les films financés ne se retrouvent par ailleurs pas forcément sur l'antenne du financeur. Je relève que France Télévisions a placé au-dessus des deux entités un directeur cinéma et un comité de sélection qui chapeautent l'ensemble.

Les deux structures pourraient donc parfaitement être fusionnées. La situation actuelle paraît illogique, même si, je le répète, les économies liées au regroupement seraient modestes.

Les deux autres filiale étudiées dans le rapport, france.tv studio et france.tv distribution se développent, pas de manière considérable mais tout de même.

La première est passée de 677 heures en 2019 à 1 812 heures en 2020, à la faveur aussi de la pandémie. Le chiffre d'affaires global est de 113 millions d'euros, en forte progression, mais seulement 3 à 4 millions d'euros par an remontent à France Télévisions. france.tv studio représente-t-elle un apport financier supplémentaire ? Pour le moment, ce n'est pas très convaincant, même si cela contribue à gérer la participation de France Télévisions à la production audiovisuelle française, avec des chefs-d'œuvre qui ne vous ont pas échappé.

Par rapport à la BBC, qui a l'avantage du large marché anglophone, il est clair qu'il n'y a pas de comparaison possible.

France.tv Studio a-t-elle été un moyen de réduire le personnel de France Télévisions ? Pas pour le moment, à l'exception de deux équivalents temps plein, mais des discussions sont en cours avec les syndicats sur des transferts. France Télévisions envisage de transférer 75 emplois, ce qui ferait une économie pour elle, mais pas forcément pour les deniers publics. Je relève que les personnels de france.tv studio sont, essentiellement, des intermittents du spectacle, dont les indemnités de chômage sont prises en charge par l'Unedic. La réduction de la masse salariale de France Télévisions permise par le transfert de personnels vers france.tv studio serait donc artificielle en matière de finances publiques.

En matière de distribution internationale, il faut reconnaître que nous avons du mal à vendre. Nous avons vendu *Un si grand soleil* à la Grèce et à la Turquie, soit... Mais c'est sans commune mesure avec les ventes de la BBC. Nos séries coûtent cher et sont peu exportables, même si nous avons un peu mieux vendu *Dix pour cent* et *Derby Girl*.

Pouvons-nous développer la distribution ? Oui, si nous laissons un peu plus de marge de manœuvre aux acteurs. Le décret du 30 décembre 2021 a ménagé quelques souplesses, mais il faut probablement négocier de nouveaux accords avec les producteurs pour renforcer la capacité à exporter de la filiale. Je note en outre que france.tv distribution a connu quatre présidents en cinq ans... La capacité d'action étant faible, pour ne pas dire nulle, les présidents nommés préfèrent peut-être faire autre chose.

Je me résume : on peut, par cohérence, fusionner France 2 Cinéma et France 3 Cinéma, même si cela ne rapportera pas grand-chose ; il faut sortir de SALTO, que la fusion TF1-M6 ait lieu ou non, car c'est un échec commercial et financier, comme nous l'avions prévu - il eût été préférable que France Télévisions fasse une plateforme avec Arte ou l'Institut national de l'audiovisuel (INA) ; s'agissant de france.tv studio et de france.tv distribution, il faudra surveiller qu'il n'y ait pas de transfert d'un trop grand nombre de personnels vers l'Unedic ; enfin, il faut renégocier le cadre de la distribution des coproductions financées par France Télévisions.

Nous avons des faiblesses par rapport à la BBC, mais nous avons aussi des séries, des films et des documentaires qui peuvent se vendre. Arte réussit plutôt dans ce domaine.

France Télévisions a fait des efforts, en particulier pour réduire ses coûts, mais n'a pas de politique ambitieuse en matière de production ou de distribution. Je ne dis pas que nous pouvons égaler la BBC, mais nous pouvons faire des progrès.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis de la commission de la culture. - Je souscris sans réserve aux propos de M. Karoutchi.

M. Philippe Dominati. - Quel est le marché à l'export du catalogue de films en langue française ?

La présidente de France Télévisions a récemment critiqué la Fédération française de tennis au sujet des droits liés à Roland-Garros. Il est étonnant qu'elle mette en cause directement la gestion passée de la nouvelle ministre des sports... Plus largement, peut-être y a-t-il matière à trouver du chiffre d'affaires sur les droits sportifs.

M. Vincent Segouin. - Je constate qu'aucun jeune ne regarde plus la télévision. Comment France Télévisions envisage-t-elle son avenir dans ce contexte ? Songez que le match Nadal-Djokovic n'a pas été retransmis sur une chaîne française !

J'ai peur de connaître la réponse : incapables que nous sommes de changer quoi que ce soit, nous aurons recours à la dette pour maintenir le système en place, sans s'interroger sur les nouvelles orientations à prendre...

M. Antoine Lefèvre. – Le rapporteur spécial a parlé d'*Un si grand soleil*... Peut-il nous dire si, au vu de ses investigations, france.tv studio n'est pas plutôt un si grand gâchis ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Nous aborderons l'avenir de France Télévisions et du financement de l'audiovisuel public dans quelques instants, dans le cadre de notre réunion conjointe avec la commission de la culture.

france.tv studio est-elle un gâchis ? Attendons un an ou deux pour le dire. Il faut surveiller les mesures qui seront décidées en matière de personnel et leurs conséquences sur les finances publiques. Quand on l'interroge sur cette question, la présidente de France Télévisions se défait assez vite, en disant : ne nous mettez pas en contradiction avec les syndicats pour le moment. Les syndicats ont bien compris qu'un transfert permettrait d'employer plus de gens, en captant des financements Unedic, mais ce n'est pas le bon système. Il faut trouver un équilibre.

Nos capacités d'exportation sont quasi nulles. *Dix pour cent* est la seule série que nous ayons à peu près réussi à exporter en zone francophone. Indépendamment du problème de la langue, il n'y a pas d'effort et pas assez de liberté pour france.tv distribution. Ne faudrait-il pas créer une vraie société de distribution internationale, qui ne fasse que cela, avec l'obsession de la vente ? france.tv distribution ne distribue pratiquement que la production interne, qui n'est pas facilement exportable.

S'agissant du sport, nous y reviendrons dans quelques instants, avec Jean-Raymond Hugonet.

Au total, la filialisation n'a pas produit beaucoup de résultats ; tout garder en interne n'aurait pas changé la donne. Je ne dis pas que c'est un échec, mais, tant qu'à filialiser, autant donner aux nouvelles entités plus de liberté et d'autonomie d'action !

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et a autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

France Télévisions

- Mme Delphine ERNOTTE-CUNCI, présidente-directrice générale ;
- M. Christian VION, directeur général adjoint en charge de la gestion, de la production et des moyens ;
- M. Christophe TARDIEU, secrétaire général ;
- M. Florian HUMEZ, directeur des relations avec les pouvoirs publics de France Télévisions.

france.tv studio et france.tv distribution

- M. Arnaud LESAUNIER, président-directeur général de france.tv studio et france.tv distribution ;
- Mme Laurence SCHWOB, directrice générale de france.tv studio ;
- Mme Catherine BERNARD, directrice générale adjointe de france.tv distribution.

France 2 Cinéma

- Mme Valérie BOYER, directrice ;
- M. Bertrand HASSINI-BONNETTE, directeur général adjoint.

France 3 Cinéma

- Mme Cécile NEGRIER, directrice ;
- Mme Marie de LUSSIGNY, directrice adjointe.

Salto

- M. Thomas FOLLIN, directeur général ;
- Mme Danielle ATTIAS, secrétaire générale.

Représentants du personnel de France Télévisions

CFDT France Télévisions

- Mme Yvonne ROEHRIG, déléguée syndicale ;
- M. Christophe PAULY, secrétaire national.

FO France Télévisions

- Mme Marie-Pierre SAMITIER, déléguée syndicale centrale ;
- M. Claude LAURET, délégué syndical central ;
- M. Bruno DEMANGE, secrétaire général FO médias, et délégué syndical central.

CGT France Télévisions

- M. Pierre MOUCHEL, secrétaire général du SNRT-CGT FTV ;
- M. Jean-Hervé GUILCHER, secrétaire du CSE du réseau France 3.

Direction générale des médias et des industries culturelles – Ministère de la Culture

- M. Jean-Baptiste GOURDIN, directeur général ;
- Mme Julie GHIBELLINI, sous-directrice de l’audiovisuel ;
- Mme Marie de la TAILLE, cheffe du bureau secteur audiovisuel public ;
- M. Sébastien CROIX, chef du bureau du régime juridique de l’audiovisuel, conseiller auprès du directeur général pour les questions juridiques.

Producteurs audiovisuels indépendants

- M. Stéphane LE BARS, délégué général, Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA) ;
- M. Jérôme CAZA, président, Syndicat des producteurs et créateurs de programmes audiovisuels (Spect.) ;
- M. Christian GERIN, président, Syndicat des agences de presse audiovisuelles (SATEV).

Producteurs de cinéma indépendants

- Mme Isabelle MADELAINE, présidente de l'Union des producteurs de cinéma ;
- M. Gilles SACUTO, président du Syndicat des producteurs indépendants ;
- Mme Marion GOLETTY, déléguée cinéma, Syndicat des producteurs indépendants ;
- M. Damien BRUNNER, vice-président du Collège cinéma, Anim France.

Société des auteurs et compositeurs dramatiques

- M. Pascal ROGARD, directeur général ;
- M. Patrick RAUDE, secrétaire général.