

La politique audiovisuelle française : *A bout de souffle*

Patrick Messerlin

Résumé

Ces deux dernières années, la France a connu un vif débat sur l'impact de la politique audiovisuelle actuelle sur le rayonnement de la culture française. Des professionnels de l'audiovisuel ont fortement contesté le succès affiché officiellement. Les groupes d'intérêts mis en jeu ont riposté en déclarant que les industries culturelles sont de taille très importante — en clair sont “trop grandes pour les laisser faillir”, sous-entendant par-là que la politique actuelle est intouchable. Ce débat est resté largement méconnu hors de France.

Ce papier montre d'abord que la prétendue grande taille du secteur culturel français est le fruit de calculs douteux, voire carrément erronés, groupant des secteurs trop hétérogènes, recourant à des méthodes trompeuses. Une estimation correcte montre qu'une fois corrigé, le chiffre le plus cité d'un montant de 75 milliards d'euros se réduit à 10 milliards au plus. Le papier aborde ensuite la question centrale de l'efficacité de la politique française, à laquelle les groupes d'intérêts en jeu ne répondent pas. En se fondant sur des chiffres officiels et récents, il montre que, en 2011, le taux de subvention est de l'ordre de 30 % pour le cinéma et de 100 % pour les chaînes de télévision. Plus grave encore, les subventions (en euros constants) ont augmenté de 30-40 % à plus de 70 % depuis l'année 2000 alors que, durant la même période, l'attractivité de la culture française a stagné (dans le cinéma) ou baissé (à la télévision). Ces résultats soutiennent sans équivoque le constat des contestataires du secteur.

Le papier n'aborde pas le problème des réformes qui fera l'objet d'un prochain article. Il apporte simplement quelques repères à garder à l'esprit. Tout d'abord, un tel échec était prévisible (il a d'ailleurs été annoncé) pour des raisons à la fois humaines et économiques. Ensuite, il devrait inciter les décideurs français à plus d'humilité—et les encourager à tirer les leçons du succès d'autres pays dans le monde, notamment de la Corée du Sud. Enfin, les réglementations rigides liant chaînes de télévision et cinéma devraient être graduellement mais sans hésitation assouplies, sous peine de voir les chaînes de télévision françaises connaître un sombre futur.

Dernier point, et non des moindres : au lieu d'être craint, l'internet devrait être considéré comme une opportunité unique de rebondir. Par exemple, une entreprise comme Netflix devrait être vue comme une “pont”: d'une part, un importateur qui certes bouscule avec ses séries et films étrangers en France; mais d'autre part, un exportateur potentiel efficace des productions françaises, ouvrant les portes du reste du monde aux réalisateurs français les plus créatifs et dynamiques, leur permettant de trouver des financements ailleurs qu'à la source bientôt tarie des subventions publiques et des chaînes de télévision sous grand stress. Ils pourraient ainsi se tourner vers une demande mondiale en plein essor et faire connaître la « spécificité française ».

La politique audiovisuelle française: *A bout de souffle*

Patrick Messerlin ¹

Introduction

Il y a deux ans, le journal français Le Monde publiait un article sur la politique du cinéma français intitulé « *Les acteurs français sont trop payés* » [Le Monde, 28 décembre 2012]. Rédigé par Vincent Maraval, un producteur de film français bien établi, l'article était écrit au vitriol : tous les films français soi-disant « importants » sortis en 2012 ont été des échecs commerciaux ; les acteurs français ne sont riches que parce qu'ils bénéficient de subventions publiques et d'un "système qui protège l'exception culturelle". Ce tremblement de terre était la dernière manifestation en date des frustrations à l'égard de la politique cinématographique française qui ont commencé à sourdre parmi les « rookies » du cinéma français dès le milieu des années 1990 [Cocq et Lévy Hartmann 2007].

Les groupes d'intérêts mis en jeu ont été prompts à réagir. Leur principal argument est que la taille des « industries culturelles et créatives » est très grande, plus grande que celle des télécommunications, de la chimie ou de l'automobile [Rapport EY 2013:10]. En d'autres termes, elles sont « trop grandes pour les laisser faillir », et la politique audiovisuelle française actuelle est donc « intouchable » (dans cet article, audiovisuel couvre les secteurs de la télévision et du cinéma). Le lancement des négociations sur le Partenariat Transatlantique du Commerce et de l'Investissement entre les États-Unis et l'Union européenne (UE) a servi sur un plateau l'occasion de marteler le message au niveau européen. Jusqu'à présent, la tactique a réussi : tout le monde en Europe répète les chiffres — erronés, comme montré ci-dessous — de la taille du secteur culturel français alors que le débat sur l'efficacité de la politique audiovisuelle qui fait rage en France est passé inaperçu au sein de l'UE. Cette tactique a un coût, cependant : elle ne laisse aucune place à la « culture » car elle se concentre entièrement sur l'aspect économique. Cela n'a pas l'air de gêner les groupes d'intérêts mis en jeu.

¹ Je voudrais remercier Patrice Chazerand, Emmanuel Cocq, Jérôme Itty, Yves Jauneau, Jean-Marc Leclerc, Pierre Messerlin, Sébastien Miroudot, Jimmyn Parc et Morgane Weill, ainsi que les participants au séminaire d'ECIPE du 25 septembre 2014, pour les discussions et commentaires très intéressants sur tous ces sujets complexes. Toutes les erreurs sont de mon fait.

Mais la secousse sismique était trop importante à Paris pour pouvoir être étouffée. Elle a déclenché un raz de marée d'articles du genre de celui de Maraval et de rapports officiels: pas moins de 9 rapports totalisant plus de 2150 pages ont été publiés depuis 2013 (voir annexe 1). Ces rapports ont été commandés par des autorités très différentes et rédigés par un large éventail d'auteurs — individus, consultants (BIPE, EY), organismes publics français prestigieux (Cour des Comptes, Inspections Générales des Finances et des Affaires Culturelles). Le rôle de ces organismes publics a été essentiel pour relancer le débat en fournissant des données récentes, détaillées et solides, autant d'informations qui ont été bien relayées par la presse française.

Depuis le printemps 2014, le paysage audiovisuel français est secoué par de nouvelles répliques sismiques encore plus fortes. En juin, BeIN Sports a obtenu les droits de diffusion d'un grand nombre de matchs de football, continuant à saper la position dominante de Canal +, une source de financement essentielle du cinéma français. L'été 2014 a été dominé par un débat inhabituellement long et conflictuel sur la façon de reprendre le contrôle du régime coûteux des «*intermittents du spectacle*» (emplois non permanents dans le secteur culturel), provoquant de nombreuses grèves des intermittents et compromettant une multitude de festivals en France. Cet automne, Canal + doit relever un nouveau défi avec l'entrée de Netflix sur le marché de la vidéo sur demande. L'automne 2014 verra aussi très probablement BeIN Sports essayer de pénétrer le marché de la diffusion des matchs de rugby (le deuxième sport d'équipe le plus important après le football en France).

La simultanéité de ces chocs extérieurs et de la reconnaissance de l'échec de l'actuelle politique audiovisuelle française par des professionnels n'est pas un hasard. Elle est mue par internet. L'internet est en train de saper irrémédiablement le château-fort douillet bâti par la politique audiovisuelle française des années 1980. Mais, l'internet offre aussi d'énormes opportunités aux producteurs de cinéma français d'aujourd'hui, en particulier les plus dynamiques et désireux de pénétrer des marchés étrangers qui auraient été complètement hors de portée hier.² En réalité, l'internet est beaucoup plus ouvert à une « spécificité française » au sein du cinéma mondial que ne l'était l'ancienne technologie des années 1990-2000. Il permettra sans doute un « remake » de ce qui s'est passé dans le secteur de la musique pop

² Ce n'est pas une coïncidence si, en mai 2014, Vincent Maraval a diffusé son dernier film simultanément dans les salles et en vidéo à la demande sur le marché américain. Comme les réglementations françaises interdisent ce type de stratégie, le film n'a été distribué en France que via le réseau de VOD (appelé "Ultra VOD") et avec succès (100.000 vues en une semaine).

avec le succès de Daft Punk et de quelques autres — qui contraste avec les échecs désastreux de la musique française à l’Eurovision. En bref, l’internet offre des opportunités uniques à une culture « dynamique » qui veut être entendue et vue dans le monde — et rien n’illustre mieux cette assertion que la Corée de ces quelque quinze dernières années [Parc 2014].

Ce papier se concentre sur l’évaluation clinique de la politique de subventions dans l’audiovisuel français (il laisse de côté les nombreuses questions posées par des réglementations trop nombreuses et tatillonnes, comme la chronologie des médias) tandis qu’un prochain papier portera sur les différentes options en matière de réformes. La section 1 montre que l’argument de la taille économique avancé par les groupes d’intérêts depuis début 2013 n’a guère de sens du point de vue économique et encore moins en termes de culture. Cet élément est d’autant plus capital que ces chiffres sont répétés *ad nauseam* par les autorités — y compris par l’ancienne ministre française de la Culture A. Filippetti, bien que son propre département de statistiques ait produit des estimations bien plus modestes et justes. Les sections 2 (cinéma) et 3 (chaînes de télévision) mettent en parallèle la montée en flèche des subventions et la stagnation ou le déclin du rayonnement de la production audiovisuelle française depuis 2000. En bref, l’actuelle politique audiovisuelle française s’est clairement révélée incapable de promouvoir la culture française depuis l’aube du XXI^e siècle.

Section 1. La ligne de défense des groupes d’intérêts : criblée d’erreurs

L’article de Maraval (et ceux qui lui ont emboîté le pas) était axé sur l’inefficacité de la politique audiovisuelle française, son absence de résultats positifs et les nombreuses distorsions indésirables qu’elle génère — en particulier les énormes rentes de situation créées par les subventions et largement accaparées par quelques professionnels.

Une focalisation exclusive sur la taille agrégée

Les groupes d’intérêts n’ont pas répondu aux critiques de ces articles. Les rapports qu’ils ont commandés à deux cabinets de consultants (BIPE et EY) se concentrent sur des estimations de la taille agrégée des industries qualifiées de « créatives et/ou culturelles » dans l’économie française. Les estimations de taille données par chaque rapport diffèrent énormément. Elles vont de 9,6 milliards d’euros (estimation basse de BIPE pour le cinéma, les chaînes de

télévision et l’image et son) et 66,1 milliards d’euros (estimation haute de BIPE) à 74,6 milliards d’euros (EY). Une telle fourchette allant de 1 à presque 8 suggère fortement que ces rapports ne sont pas comparables et/ou qu’ils présentent de graves lacunes méthodologiques.

Le tableau 1 révèle une première source de problèmes : des choix très différents en termes de ce que couvrent les industries "créatives et culturelles" selon les rapports BIPE et EY.³ Pour une vision plus complète du débat en cours, le tableau 1 présente aussi les estimations provenant du rapport conjoint des Inspections Générales des Finances et de la Culture et de l’étude réalisée par le département statistique du Ministère de la Culture [Janeau 2013].

Tableau 1. Industries “créatives and culturelles” : Quelle estimation est la bonne?

	BIPE [a]		EY	IG	MC
	minimum	maximum	[b]	[c]	[d]
Cinéma	3,8	7,5	4,4	3,6	9,7
Télévision	3,2	6,3	14,9	5,1	
Image & son	2,3	4,3	15,0	3,4	
Spectacle vivant	--	--	8,6	8,8	7,4
Arts visuels	--	--	19,8	5,7	2,4
Architecture	--	--	--	4,4	3,9
Monuments hist.	--	--	--	8,1	4,4
Livres	--	--	5,6	5,5	5,8
Journeaux	--	--	10,7	5,7	
Accès à culture	--	--	--	2,3	1,7
Publicité	--	--	--	5,1	4,7
Télécoms	25,8	48,0	--	--	--
Total	35,1	66,1	74,6	57,8	40,0

Notes : Les montants sont en milliards d’euros pour les secteurs considérés comme « culturels » par les différents rapports. [a] les montants minima de BIPE reposent sur la valeur ajoutée. Les montants maxima de BIPE sont tirés d'une méthodologie expliquée en détail dans l'annexe 3 et ne sont pas comparables à la valeur ajoutée des montants. [b] les estimations d’EY reposent sur les données de production (pas sur la valeur ajoutée) et ne sont donc pas comparables aux montants minimums de BIPE, ni aux estimations IG et du MC. Le total est inférieur à la somme des différents secteurs afin de tenir compte des doublons. [c] les estimations des Inspections Générales des Finances et de la Culture (IG) sont en termes de valeur ajoutée. [d] les estimations du Ministère de la Culture (MC, étude de Janeau) sont en termes de valeur ajoutée.

Sources : Rapports BIPE, EY et IG. Janeau 2013.

Fait remarquable, seuls trois secteurs (cinéma, télévision, image et son) sont présents dans les quatre rapports — ce qui laisse déjà deviner les groupes d’intérêts dominants au sein de cet

³ Le rapport BIPE a été commandé par le CNC, et se concentre donc sur le périmètre d’activité du CNC. Le rapport EY a été commandé par la SACEM (monopole qui gère collectivement les droits musicaux en France) qui tente de construire une coalition la plus grande possible, et donc élargit au maximum la définition de secteurs “culturels”.

amas hétéroclite d'industries. Les rapports BIPE et EY n'expliquent pas pour quelles raisons ils ajoutent d'autres secteurs à ces trois-là, ni pourquoi ils les agrègent et se concentrent sur le montant total ainsi obtenu. En revanche, le rapport des Inspections Générales des Finances et de la Culture (ci-après IG) et l'étude du Ministère de la Culture (ci-après MC) sont clairs : leur but principal n'est pas de mesurer la taille agrégée des industries culturelles, mais plutôt de fournir une « carte » globale de ces secteurs. D'ailleurs, ces deux derniers documents soulignent les nombreuses différences entre chaque secteur, jetant par là-même des doutes sérieux sur le concept d'agrèger les industries listées dans le tableau 1.

Existe-t-il des raisons économiques justifiant cette focalisation sur la taille agrégée?

Pourquoi alors se concentrer sur la taille des industries culturelles dans un pays où les icônes et magnats de la culture ont affirmé pendant des décennies que la culture n'a rien à voir avec l'argent et les affaires, et qui ont durement condamné l'histoire d'amour entre Hollywood et le « grand » ?

De plus, aucun économiste décent n'oserait associer « culture » à la notion de taille économique. Ce point est suffisamment important pour souligner l'absence de motif économique justifiant qu'on mette un tel accent sur un agrégat d'industries tant du point de vue de la production que de celui de la consommation.

Du point de vue de la production, la notion économique de taille se réfère principalement à l'existence d'« économies d'échelle » — le fait que produire une plus grande quantité d'un produit donné permet d'en diminuer le coût. Des économies d'échelle sont-elles plausibles dans le cadre de l'agrégat de secteurs énumérés dans le tableau 1 qui produisent des millions de biens et de services très différents ? Certainement pas. Alors, des économies d'échelle sont-elles possibles dans chacun de ces secteurs ? Oui, c'est sans doute encore le cas pour certains secteurs, comme la presse ou l'imprimerie, même si la « tyrannie » des économies d'échelle a diminué sensiblement grâce notamment aux technologies modernes d'impression. Mais, les économies d'échelle sont de plus en plus insignifiantes dans des secteurs comme la musique ou les films. Dans ces secteurs, la taille compte uniquement lorsque des supports physiques (tels que les DVD) sont en jeu ; mais l'importance de ces produits physiques a considérablement diminué avec l'augmentation massive des offres sur internet dont les coûts de production sont si bas que la taille (échelle) n'importe plus guère, voire pas du tout.

La musique est la meilleure illustration du déclin de la tyrannie des économies d'échelle. Internet a joué un rôle capital dans le succès mondial de la musique pop coréenne ("K-pop") qui était encore totalement inconnue dans le milieu des années 1990 (les talents fantastiques des musiciens de rock coréens des années 60 à 80 ont été ignorés du reste du monde, en dépit des prix prestigieux obtenus par certains de ces musiciens, tels que le Fender Tribute décerné à Shin Joong-hyeon). Le même scénario s'est produit pour le groupe français Daft Punk : rejeté par les experts culturels français et fortement discriminé par les règlementations musicales françaises (voir annexe 2), le groupe est devenu mondialement célèbre grâce à YouTube, Dailymotion, Naver, etc.

Du point de vue de la demande, agréger différentes activités économiques dans un même panier pourrait avoir un certain intérêt, s'il existait des liens économiques assez forts entre ces diverses activités. Les rapports BIPE et EY ne font aucun effort pour documenter ces liens économiques afin d'en montrer la pertinence et la force. C'est d'autant plus regrettable que l'existence de tels liens est loin d'être évidente. Ainsi par exemple, si le prix des places de cinéma augmente, les consommateurs français consomment-ils davantage de DVD, de livres ou de musées ? Ou vont-ils plutôt acheter davantage de vêtements, jardiner plus ou voyager plus ?

Des erreurs méthodologiques irréparables

La différence en termes de couverture d'industries est loin d'être le problème le plus grave des rapports BIPE et EY. Le tableau 1 montre les grands écarts entre les diverses estimations de chacun des secteurs. Ceci est dû au fait que la « course à la grandeur » s'est appuyée sur des méthodologies profondément erronées, comme illustré ci-après avec le rapport EY (le rapport BIPE est étudié à l'annexe 3).

L'addition des emplois temporaires et permanents

Les estimations d'EY en matière d'emploi constituent le cas le plus flagrant d'erreur méthodologique. Dans son rapport, EY ajoute sans se poser de question les nombreux emplois « temporaires » (certains d'entre eux ne durant qu'une seule journée) aux permanents. Ainsi, les 112 926 emplois temporaires sont-ils ajoutés aux 22 041 emplois permanents dans le

secteur des chaînes de télévision. De plus, aucune garantie n'est fournie que ces emplois temporaires ne sont pas comptés deux fois — voire plus — dans les secteurs du cinéma, des chaînes de télévision, du spectacle vivant ou des arts visuels.

Recourir aux données sur la production au lieu de données sur la valeur ajoutée

L'erreur dans le choix de l'indice mesurant la dimension économique est moins flagrante mais tout aussi grave. Pour les économistes, la « valeur ajoutée » — non pas la production — constitue le bon indice de mesure de la taille d'un secteur. La valeur ajoutée est définie comme la valeur des produits ou services vendus sur le marché par un secteur, de laquelle on retranche la valeur des biens et services que ce secteur doit utiliser afin de produire ses propres biens ou services. Ainsi, la production du secteur cinéma comprend des biens et services tels que les textiles utilisés pour la fabrication des vêtements des acteurs, les frais de transport pour le tournage de films dans divers endroits, etc. La valeur ajoutée du secteur cinéma exclut donc ces biens et services qui ont été générés par d'autres secteurs, tels que les compagnies aériennes ou l'industrie textile.

Le rapport EY se concentre sur des données en termes de production, non de valeur ajoutée. Un tel choix entraîne à l'évidence une surestimation considérable. Pour se donner une idée de ces surestimations il suffit de savoir que la valeur ajoutée représente environ 45 % de la production, en moyenne, dans les secteurs examinés par le rapport EY (ce ratio est calculé sur la base des données de production et de valeur ajoutée fournis par l'INSEE pour ces secteurs). En d'autres termes, la taille de l'agrégat des secteurs regroupés couverts par le rapport EY doit être réduite de 74,6 milliards d'euros en termes de production à environ 33 milliards d'euros en termes de valeur ajoutée.

La même cure d'« amaigrissement » devrait être appliquée à chacun des secteurs. Ainsi, la valeur ajoutée des secteurs du cinéma et de la télévision est estimée à 10 milliards d'euros au plus. En d'autres termes, la « course vers la grandeur » permet de faire étalage de 74,6 milliards d'euros pour un agrégat d'industries créatives et culturelles alors que le poids de ces deux secteurs clé au cœur de la coalition de ces industries est de 10 milliards seulement — soit une « inflation » du poids économique de ces secteurs de 1 à 7.

Des comparaisons faussées

Elargir ce qui est couvert par « industries culturelles » est donc une source de surévaluations considérables. Mais cela fait aussi perdre tout sens aux comparaisons faites par les rapports EY et BIPE quand ces derniers prétendent que, par exemple, l'agrégat des secteurs culturels est plus grand que le secteur automobile ou chimique — ces comparaisons ont été répétées *ad nauseam* par les groupes d'intérêt au cours des deux dernières années. Ces comparaisons n'ont aucun sens parce que la plupart des secteurs énumérés au tableau 1 couvrent les activités de production et de distribution (par exemple, les films et les cinémas). Comparer le secteur culturel, y compris son volet de distribution, avec les seules productions automobile ou chimique, sans leur composante distribution, est donc une opération biaisée.

Dernier point, et pas des moindres, les groupes d'intérêts n'ont pas hésité à exprimer les résultats surestimés des rapports BIPE et EY en termes de parts du PIB français. Ainsi, le CNC répond au dernier rapport critique de la Cour des Comptes en affirmant que le secteur de l'audiovisuel représente près de 1 % du PIB français [CNC, 2 avril 2014]. Ce pourcentage n'a aucun sens car le secteur audiovisuel (son numérateur) est mesuré sur la base de la production, alors que le PIB (son dénominateur) est, par définition, la somme de la valeur ajoutée (et non de la production) produite par l'ensemble des secteurs français (voir annexe 3).

Pourquoi cette course à la grandeur : la chasse aux subventions

Si créer un agrégat de secteurs n'a guère de justification sur le plan économique, cela doit avoir un intérêt politique. En effet, la taille est une caractéristique très attrayante pour les lobbies parce qu'elle impressionne les décideurs politiques. Plus la taille agrégée est importante, plus les décideurs politiques accorderont d'attention aux groupes d'intérêts réunis. Cette observation est bien illustrée par l'ancienne ministre française de la Culture A. Filippetti, qui a préféré citer les rapports commandés par les groupes d'intérêts plutôt que l'étude faite par le département statistique de son propre Ministère. Et bien sûr, « trop grand pour faillir » aboutit inmanquablement à la recommandation que la politique actuelle ne peut simplement pas être modifiée — une conclusion qui rapproche étonnamment l'état d'esprit des groupes d'intérêts du secteur audiovisuel français de celui de Wall Street.

Cependant, toute coalition hétérogène a des limites. L'unique objectif commun des secteurs énumérés au tableau 1 est d'attirer l'attention des décideurs pour obtenir des subventions. Mais, dès que ce but est atteint, les groupes d'intérêts de la coalition entrent en conflit les uns avec les autres pour capter l'attention des décideurs, et donc, bien entendu, les subventions. Les réalisateurs entrent en concurrence avec les éditeurs de chanson, les éditeurs de chanson avec les éditeurs de jeux, les éditeurs de jeux avec les architectes du patrimoine, etc.

Qui sont alors les gagnants ultimes d'un tel jeu ? Le tableau 2 classe les différents secteurs selon leur taux de subvention décroissante (subventions en pourcentage de la valeur ajoutée).

Il présente trois constats marquants :

- Les secteurs des chaînes de télévision et du cinéma contribuent à seulement 15 % de la taille globale de la coalition, mais reçoivent près de 60 % des subventions, 4 fois leur taille.
- Les autres secteurs du Top-6 représente 43 % de la valeur ajoutée agrégée, et captent seulement 38 % des subventions globales, soit à peine 0,9 fois leur taille.
- Les 5 secteurs du bas de la liste doublent presque la taille de la coalition —augmentant ainsi considérablement son potentiel de levier politique — alors qu'ils n'obtiennent presque rien en termes de subventions publiques, un famélique 0,06 fois leur taille. En clair, ils sont de simples « auxiliaires » dans les efforts de lobbying des secteurs de la télévision et du cinéma.

« Culture » : la grande oubliée

Où est la dimension de « culture » dans cette course à la taille ? Les deux rapports commandés par les groupes d'intérêts sont très discrets sur ce point. Ce silence est presque moins grave que leurs rares références, parfois pathétiques, au succès international. Par exemple, le rapport EY présente Daft Punk comme un succès de la politique musicale française. Si Daft Punk connaît un succès mondial, ce n'est certainement pas grâce à la politique musicale française. Comme dit plus haut, Daft Punk a été, dès le départ, frappé d'ostracisme par les réglementations sur la musique « française » et copieusement ignoré par les groupes d'intérêts du secteur audiovisuel français.⁴ En fait, le succès de Daft Punk est

⁴ Ce conflit de longue date explique pourquoi, en janvier 2014, les membres de Daft Punk ont décliné l'invitation des « Victoires »—l'équivalent français des Grammy Awards—alors qu'ils se sont vu décerner un Grammy Awards.

probablement une des meilleures illustrations de l'échec et des effets pervers de la politique audiovisuelle française.

Table 2. Course à la taille ou chasse effrénée aux subventions ?

	Valeur ajoutée Meuros	Subventions	
		montant Meuros	taux [a] %
Top-6 secteurs			
Télévision	5128	5006	97,6
Accès à culture	2344	836	35,7
Monuments hist.	8070	1086	13,5
Cinéma	3649	476	13,0
Journeaux	5710	726	12,7
Spectacle vivant	8848	830	9,4
Les 5 secteurs du bas			
Arts visuels	5724	112	2,0
Image & son	3415	38	1,1
Livres	5511	44	0,8
Architecture	4368	26	0,6
Publicité	5068	0	0,0
Cinéma & TV	8777	5482	62,5
part en %	15,2	59,7	--
Autres Top-6 secteurs	24972	3478	13,9
part en %	43,2	37,9	--

Source: Rapport IG [2013]. [a] subventions en pourcentage de la valeur ajoutée.

Section 2. Evaluation de la politique audiovisuelle française depuis 2000 : le cinéma

La politique audiovisuelle française a-t-elle atteint l'objectif qu'elle affirme être le sien — rendre le cinéma français plus attractif ? Cette section se concentre sur le marché français en raison du manque de données fiables concernant le reste du monde : en effet, l'augmentation en valeur absolue du nombre d'entrées dans les salles étrangères est vide de sens car elle ne permet pas de comparer cette croissance avec celle de l'audience totale dans les salles à l'étranger. Ce qui suit vise à fournir une évaluation solide, fondée sur les faits, des années 2000-2013, en trois étapes :

- estimation de la taille du secteur du cinéma « vraiment » français,
- calcul du taux de subvention du secteur cinéma vraiment français,
- détermination d'un indice de l'attractivité du cinéma français en France.

Enfin, comparer l'évolution du taux de subvention et l'indice de l'attractivité au cours des années 2000-2013 donne une mesure claire du succès ou non de la politique audiovisuelle française dans sa promotion de l'attractivité des films français en France.

Taille du secteur du cinéma "vraiment" français

La section 1 mesure la valeur ajoutée du cinéma français obtenue sur le territoire français. Cette approche a une sérieuse limite : elle ne tient pas compte de la discrimination entre les opérateurs français et les non français imposée par la politique audiovisuelle française. En particulier, elle surestime la taille de l'industrie cinématographique "vraiment" française en incluant deux composantes générées par les opérateurs étrangers en France:

- certains films réalisés en France sont financés par des capitaux étrangers, font appel à des acteurs étrangers, etc. La part des investissements d'origine française dans l'ensemble des investissements dans les films « fabriqués en France » constitue un indice révélateur de cette situation.⁵ Cette part représente environ 76 % au cours de la dernière décennie [CNC, Bilan 2012]. En conséquence, la colonne [2] du tableau 3 estime la part de la valeur ajoutée vraiment française dans les activités de production et de postproduction (lignes A et B) à 0,76 fois la valeur ajoutée de ces activités réalisées en France (indiquée dans la colonne [1] des mêmes lignes).
- la valeur ajoutée de la distribution et de la projection de films en France inclut la valeur ajoutée créée par la distribution et la projection de films étrangers en France. Depuis 2000, la part des films français dans les salles est d'environ 38 % en moyenne. La colonne [2] du tableau 3 estime la valeur ajoutée vraiment française de ces activités (lignes C et D) à seulement 0,38 fois la valeur ajoutée de ces activités réalisées en France.

Ces ajustements suggèrent que l'estimation la plus précise de la valeur ajoutée du secteur cinéma « vraiment » français s'élève à 1,7 milliards d'euros (colonne [2] ligne E) pour une valeur ajoutée des activités cinématographiques « fabriquées en France » d'un montant de 2,7 milliards (ligne E, colonne [1]). Cette estimation conduit à deux observations intéressantes :

- Le régime français discriminatoire des subventions exclut environ 37 % (1 milliard d'euros sur 2,7 milliards) de toutes les activités cinématographiques en France, ce qui

⁵ C'est une approximation car les fortes subventions françaises combinées aux accords de coproduction bilatéraux font que l'on retrouve des investissements français dans des films non français.

est substantiel.

- L'industrie cinématographique coréenne est estimée à 2,6 milliards d'euros [Parc 2014]. Elle est donc d'une taille similaire à celle de l'industrie du cinéma « fabriqué en France » et est plus importante que celle de l'industrie vraiment française du cinéma, un résultat remarquable quand on connaît le faible niveau de subventions du cinéma coréen (Parc 2014).

Tableau 3. Le taux de subvention du secteur cinéma « vraiment » français, 2011

Activités dans le cinéma [a]	Valeur ajoutée "fait en France" M.euros	Valeur ajoutée "vraiment" française M.euros	Valeur ajoutée "subventionnée" M.euros
	[1]	[2]	[3]
A. Production de films pour le cinéma	1273	967	1273
B. Post-production [b]	499	380	499
C. Distribution de films de cinéma	526	200	200
D. Projection de films de cinéma	444	169	169
E. Valeur ajoutée totale	2742	1715	2141
F. Subventions liées au gouvernement [c]			476
G. Subventions liées au travail ("intermittents") [d]			200
H. Subventions totales			676
I. Taux de subvention (en % de la valeur ajoutée)			31,6

Notes: [a] Les codes de ces activités françaises (dans la nomenclature NAF rev.2 2008 sur 732 activités de base) sont respectivement 5911C, 5912Z, 5913A et 5914Z. [b] post-production de films et programmes TV: cette activité est répartie équitablement entre les secteurs du cinéma et de la TV car les productions de ces deux secteurs sont d'amplitude comparable. [c] dépenses publiques uniquement. [d] subvention du régime spécifique des intermittents du spectacle (voir texte et annexe 4).

Sources: INSEE, base de données Esane. Rapport IG sur les subventions de l'état.

Le taux de subvention du secteur cinéma français en 2011

Le rapport IG fournit les estimations les plus solides et exhaustives qui soient de l'ensemble des subventions et équivalents accordés par le gouvernement français au secteur du cinéma sur l'année 2011 : subventions à proprement parler, fiscalité réduite, compensations de toutes sortes, etc. Le tableau 3 (ligne F) donne le montant total qui tourne autour d'un demi-milliard d'euros. Il estime également le montant des subventions générées par le régime spécial de chômage des travailleurs à temps partiel (appelés "intermittents") dans le secteur de l'audiovisuel à 200 millions d'euros (voir l'annexe 4 pour le détail de cette estimation).

Le total des subventions accordées au cinéma français s'élève donc à près de 0,7 milliard d'euros. Ceci dit, le taux de subvention se définit comme la part des subventions dans la valeur ajoutée subventionnée. Il s'établit donc comme suit :

- La valeur ajoutée subventionnée dans la production et la postproduction de films (lignes A et B) est définie comme la valeur ajoutée "fabriquée en France" (et non pas la valeur ajoutée "vraiment" française). Cette hypothèse est raisonnable car des investisseurs étrangers peuvent investir dans les films français afin de bénéficier des subventions françaises — donc "ré-entrer" dans le périmètre subventionné.
- En revanche, la valeur ajoutée subventionnée dans le secteur de la distribution et de la diffusion des films est limitée à la valeur ajoutée « vraiment » française car les films étrangers projetés dans les salles françaises sont assujettis à la « taxe sur le prix des entrées au cinéma » (ci-après TPE) qui contribue au financement des subventions du cinéma français —un traitement clairement discriminatoire.

Le tableau 3 (ligne I) montre que le taux de subvention (subventions de production et de main d'œuvre) dans le secteur du cinéma français équivaut quasiment à un tiers de la valeur ajoutée de ce secteur. Ce taux est plus élevé que celui du rapport IG (13 %) pour trois raisons : ce rapport définit le secteur du cinéma de façon plus large que le tableau 3 ; il n'inclut pas les subventions liées au travail ; et il rapporte les subventions à la valeur ajoutée « fabriquée en France », et non pas à la seule valeur ajoutée « subventionnée ». Ceci dit, le taux calculé ci-dessus reste une sous-estimation car il repose sur plusieurs hypothèses prudentes.

L'attractivité stagne, les subventions s'envolent

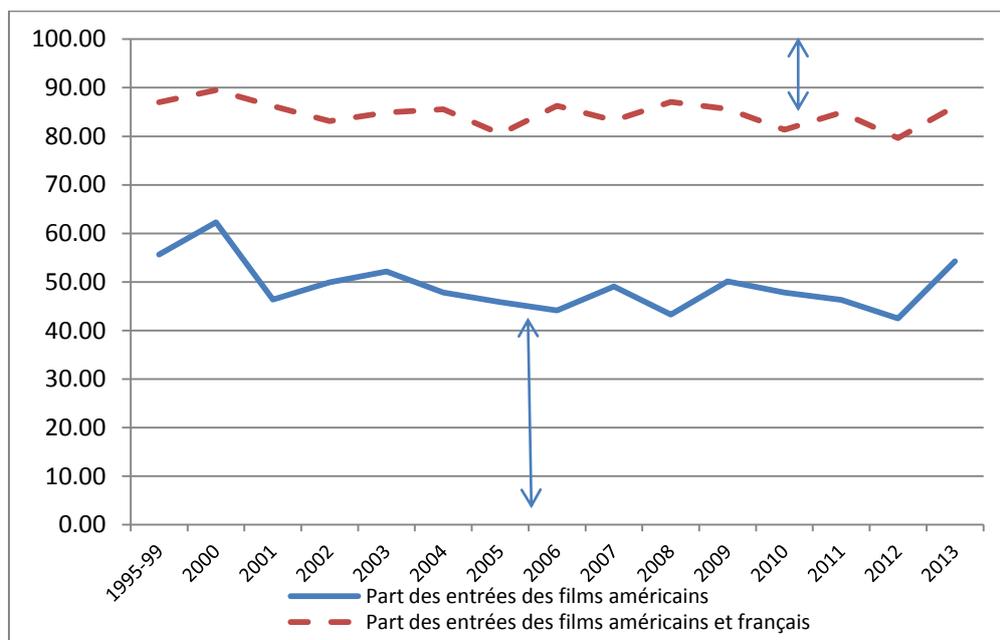
Il est maintenant possible d'évaluer l'impact de la politique de subvention actuelle sur l'attractivité du cinéma français en France depuis 2000. Pour éliminer les distorsions éventuelles résultant du choix d'une bonne ou mauvaise année comme point de référence, la moyenne des années 1995-1999 a servi de base relativement stable aux divers calculs.

Le nombre d'entrées dans les salles françaises constitue un indice approximatif d'attractivité [Bilans annuels du CNC]. Le graphique 1 présente la répartition du nombre total d'entrées pour les trois principaux types de films en France :

- La courbe inférieure illustre la part des entrées pour les films américains dans les salles françaises. La décroissance constante de cette courbe illustre une certaine érosion de l'attractivité des films américains sur le marché français.

- La courbe supérieure illustre la part des entrées pour les films américains et français. En d'autres termes, la distance entre les courbes inférieure et supérieure illustre la part des films français sur le marché français. Le fait que la pente de cette courbe supérieure diffère très peu de celle de la courbe inférieure (représentant la part des films américains) illustre la stagnation de l'attractivité des films français sur la période. Il est notable que la part des entrées pour les films français en 2013 est la deuxième plus faible (moins de 34 %) depuis celle de l'an 2000.
- L'écart entre la courbe du haut et le plafond des 100 % illustre la part des entrées pour les films non-américains et non français dans les salles françaises. Cet écart n'a cessé d'augmenter, ce qui signifie que la part des films non américains/non français est la seule à avoir une tendance nette à la hausse sur le marché des films en France.

Graphique 1. Attractivité des films français : aucun progrès en France

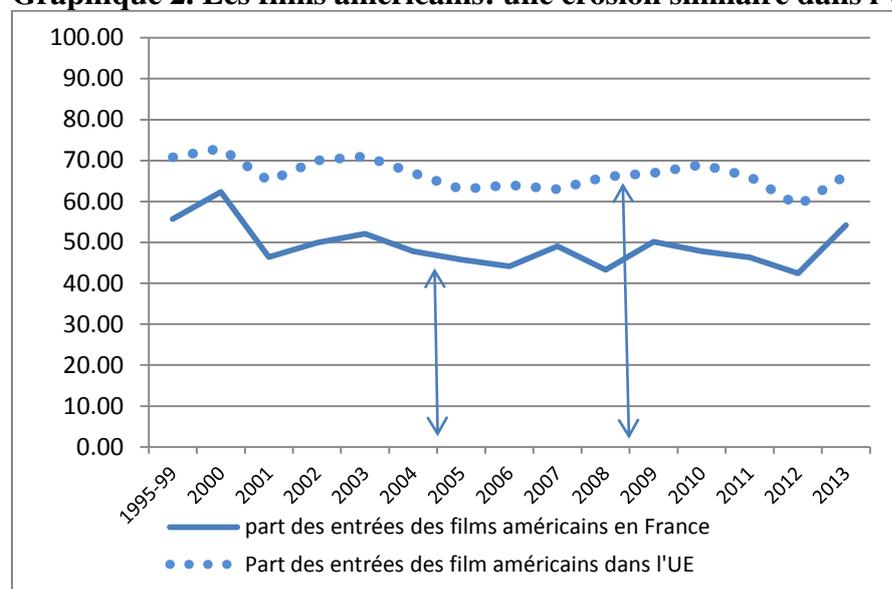


Unité : Part (en %) du total des entrées en France. Sources : Centre National de la Cinématographie, Bilan (annuel).

Le graphique 1 soulève une question. Observe-t-on également l'érosion des films américains dans les autres marchés de l'UE, ou cette dernière est-elle propre au marché français ? Si elle est spécifique à la France, les partisans de la politique audiovisuelle française pourraient alors arguer que la politique française a peut-être un impact indirect — favoriser la « diversité culturelle » ou, dit plus crûment, réduire la part des films américains en France.

Le graphique 2 fait apparaître que l'érosion de la part des films américains en France est très similaire à celle observée dans les autres pays de l'UE — reflétant une érosion générale de l'attractivité des films américains depuis 2000 dans toute l'UE. Il n'est pas inutile de noter que la « bienveillance » du cinéma français à l'égard de la diversité culturelle ne va guère au-delà des belles paroles. Les films étrangers subissent le même traitement discriminatoire que les films américains : ils doivent tous payer la TPE sans bénéficier des subventions françaises. La part de marché croissante des films non américains/non français signifie donc que ces films contribuent de plus en plus au financement des subventions accordées aux films français.

Graphique 2. Les films américains: une érosion similaire dans l'UE et la France



Unité : Part (en %) du total des entrées en France et en UE. Source: Centre National de la Cinématographie, Bilan (annuel).

Enfin, le graphique 3 permet de comparer l'évolution de l'attractivité des films français avec l'évolution des subventions accordées au cinéma français depuis 2000. Pour rendre les comparaisons plus lisibles, le graphique 3 présente les évolutions en termes d'indices (100 correspondant aux années 1995-1999).

- L'indice de la part des films français dans les salles de cinéma se traîne autour de l'indice 105 avec cinq pics. Ces derniers sont dûs aux cinq films seulement—sur une production totale de près de 1900 films français au cours des ces années—qui ont dépassé les 10 millions d'entrées.⁶ Il est important de garder à l'esprit cette situation

⁶ Ces cinq films sont : *Taxi 2*: 10,24 millions d'entrées en 2001, *Astérix et Obélix : Mission Cléopâtre* 14,56 millions d'entrées en 2002, *Les Bronzés 3*: 10,22 millions d'entrées en 2006, *Bienvenue chez les Ch'tis*: 20,36 millions d'entrées en 2009 et *Intouchables* 16,58 millions d'entrées en 2011. Un seul de ces cinq films (*Intouchables*) a remporté un succès dans le reste du monde.

pour une bonne évaluation de la politique du cinéma. Aussi, le graphique 3 présente l'indice de la part des films français dans les cinémas en excluant ces cinq films.

- Puisque l'évaluation précise des subventions françaises faite par le rapport IG n'est disponible que pour l'année 2011, le graphique 3 a recours à deux estimations alternatives des subventions accordées au cinéma français lors de la période 2000-2012.
 - L'estimation la plus basse correspond au seul « soutien au cinéma et à la vidéo » du Fonds de soutien avec, pour les années récentes, la moitié des dépenses liées aux dispositifs transversaux et au cinéma numérique [Ministère de la Culture 2013],
 - L'estimation la plus haute correspond au total des « principales taxes affectées au CNC » [Cour des Comptes 2102 page 25].⁷ Cet indicateur est indispensable car il permet de tenir compte des liens étroits entre cinéma et télévision en matière de financement.

Bien que différentes, ces deux estimations fournissent le même résultat clé : le niveau des subventions en euros constants a grimpé en flèche pendant la période — de 40 à plus de 70 % — reflétant notamment l'augmentation des recettes de la taxe sur la distribution des services de télévision.

Le graphique 3 offre une réponse claire et qui a l'avantage de reposer sur des données exhaustives à la question soulevée par Maraval et totalement esquivée par les groupes d'intérêt mis en jeu. Depuis 2000, le fossé entre la stagnation de l'attractivité française et la montée en flèche des subventions (quelle que soit leur définition) n'a cessé de se creuser. En bref, la politique audiovisuelle française a indubitablement échoué dans sa tentative de promouvoir l'attractivité des films français depuis l'aube du XXIème siècle.

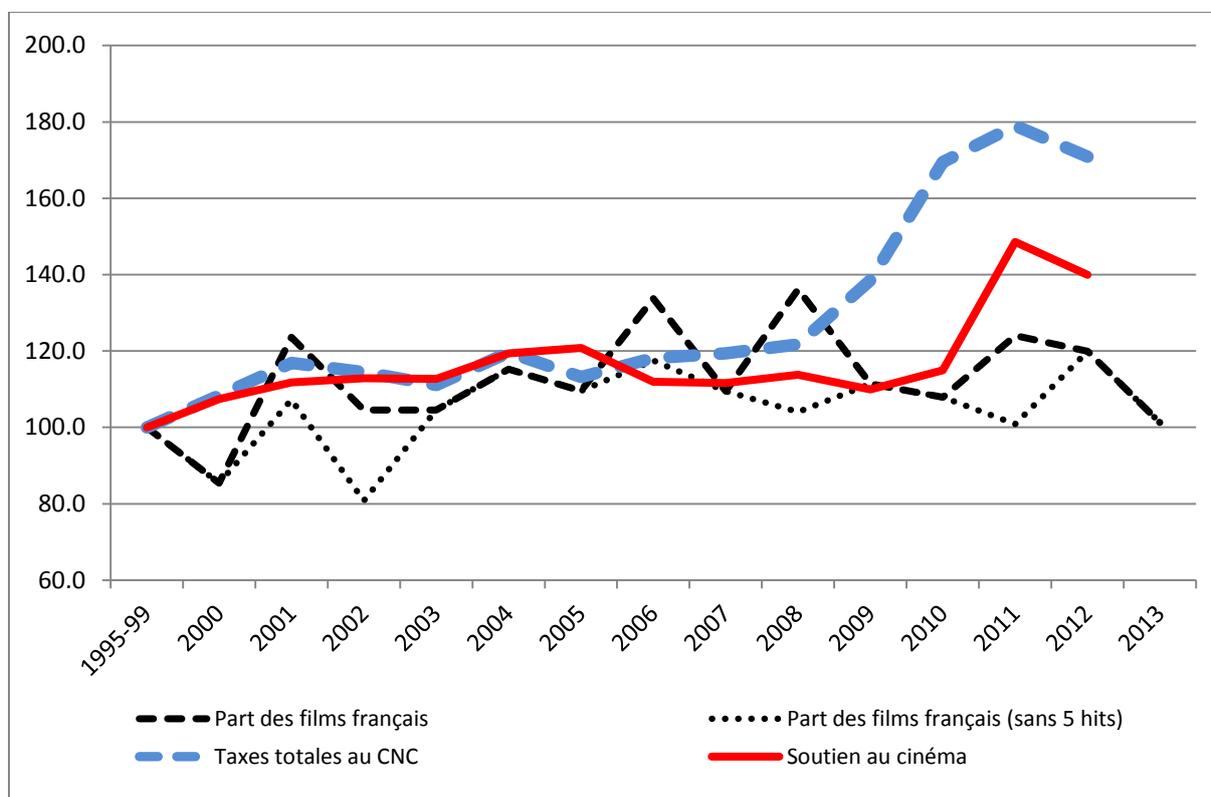
Pourquoi une telle différence avec la « ligne officielle » ?

Cette conclusion va à l'encontre de la « ligne officielle » qui pose que la politique audiovisuelle française est efficace parce qu'elle a permis d'augmenter le nombre de films

⁷ On peut s'interroger sur les raisons de si grandes différences. Une de ces raisons est que les revenus de la redevance (télévision et fauteuil) ont été bien plus élevés que prévu—et/ou que le CNC pourrait avoir systématiquement sous-évalué ses prévisions pour se constituer des réserves et/ou pour échapper aux baisses de subventions publiques. La transparence de tout ce système de taxes « affectées » est faible—un point constamment souligné par la Cour des Comptes.

français produits. Le problème est que le nombre de films produits n'est pas un indicateur pertinent du succès. Il est facile de voir à quel point cet indicateur est faible : la ligne officielle tiendrait même si les films français n'avaient pas attiré un seul spectateur !⁸

Graphique 3. Le cinéma : l'attractivité stagne, les subventions s'envolent



Unités: Indices (1995-1999=100). Sources: Centre National de la Cinématographie (Bilan Annuel). Ministère de la Culture. Cour des Comptes [2012]. Calculs de l'auteur.

Section 3. Évaluation de la politique audiovisuelle française depuis 2000 : la télévision

Comme pour le cinéma, l'évaluation de l'impact des politiques publiques françaises sur les chaînes de télévision se fait en trois étapes : d'abord, l'évaluation de la taille du secteur de la télévision "vraiment" français, ensuite l'évaluation du taux de subvention aux chaînes de télévision françaises et enfin l'évaluation de l'attractivité de la télévision française en France (comme pour le cinéma et pour les mêmes raisons, cette section se concentre uniquement sur le marché français de la télévision). Enfin, comparer le taux de subvention et l'indice

⁸ En fait, on sait très bien qu'une part conséquente des films français n'a jamais été diffusée dans des cinémas [Cour des Comptes 2012]. Cela signifie que la croissance du nombre de films est, dans une mesure indéterminée, "virtuelle".

d'attractivité donne une idée de l'impact, positif ou nul, de la politique audiovisuelle française sur l'attractivité des œuvres télévisées françaises depuis 2000.

La taille du secteur télévision « vraiment » français

Comme pour le secteur du cinéma, les données utilisées dans la section 1 supposent que la valeur ajoutée des chaînes de télévision sur le territoire français est le fruit d'opérateurs uniquement français, et donc ne tient pas compte du traitement discriminatoire à l'égard des opérateurs étrangers en France. Cela requière deux ajustements, décrits dans le tableau 4 :

- La production de films et de programmes (ligne A) devrait distinguer ceux « fabriqués en France » de ceux produits par des opérateurs « vraiment » français. La part des investissements français dans les œuvres de télévision est d'environ 95 %. La colonne [2] estime donc la valeur ajoutée de la production véritablement française de films et d'œuvres de télévision (ligne A) à 0,95 fois la valeur ajoutée de ces activités « fabriquées en France » indiquée dans la colonne [1]
- Les chaînes « générales » et « thématiques » (lignes B et C) couvrent deux types d'activités très différentes: (i) la diffusion de films et d'œuvres télévisées, (ii) la diffusion d'informations, manifestations sportives, divertissements, spectacles, etc. En ce qui concerne le premier type d'activités, les Français consacrent en moyenne 31 % du temps qu'ils passent devant leur écran à regarder des films et des œuvres de télévision [CNC Bilan 2012:33]. Comme 39 % des films et œuvres de télévision diffusés en 2011 sont considérés comme français (par souci de simplicité, le fait que ce pourcentage compte aussi parfois des investissements étrangers est ignoré), le contenu réellement français des films et œuvres de télévision diffusés représente environ 12 % (31 % fois 0,39) du premier type d'activités de diffusion. En ce qui concerne le second type d'activités, l'absence d'informations détaillées impose la prudence dans le choix des hypothèses de travail : toutes ces activités sont donc considérées 100 % françaises.

Ces ajustements suggèrent que l'estimation la plus précise de la valeur ajoutée du secteur de la télévision « vraiment » français s'élèverait à 5,3 milliards d'euros (ligne D de la colonne [2]) pour une valeur ajoutée de 6,1 milliards pour les productions télévisées « fabriquées en France » (ligne D de la colonne [1]). En d'autres termes, les effets du régime discriminatoire des

subventions françaises sont significatifs : ils portent sur 13 % (0,8 milliards d'euros sur 6,1 milliards) de toutes les productions télévisées fabriquées en France.

Tableau 4. Valeur ajoutée et taux de subvention du secteur de la télévision, 2011

Activités dans la télévision [a]	Valeur ajoutée	Valeur ajoutée	Valeur ajoutée "subventionnée"	
	"fait en France" M.euros [1]	"vraiment" française M.euros [2]	Tout le secteur M.euros [3]	Produc. "aidée" M.euros [4]
A. Prod. films & oeuvres pour TV	2460	2337	2460	--
B. Chaînes TV généralistes	3214	2604	2604	--
C. Chaînes TV thématiques	410	332	332	--
D. Valeur ajoutée totale	6085	5273	5396	1302.3
E. Subventions liées au gouvernement [b]			5006	1112
F. Subventions liées au travail ("intermittents") [c]			200	200
G. Subventions totales			5206	1312
H. Taux de subvention (en % de la valeur ajoutée)			96.5	100.7

Notes: [a] les codes de ces activités françaises (selon la nomenclature NAF rev.2 2008 portant sur 732 activités de base) sont, respectivement : 5911A, 6020A et 6020B. [b] dépenses liées à l'État exclusivement. [c] subvention liée au régime spécifique de chômage des "intermittents" (voir le texte et l'annexe 4).
Sources: INSEE, base de données Esane. Rapport IG pour les subventions de l'État et se rapportant au travail.

Le taux de subvention des chaînes de télévision françaises

Le rapport IG fournit les estimations les plus solides et exhaustives qui soient de l'ensemble des subventions et équivalents accordés par le gouvernement français au secteur de la télévision pour l'année 2011 : subventions au sens strict, comprenant les subventions d'exploitation pour les chaînes de télévision publiques, les réductions fiscales et compensations de toutes sortes. Le tableau 4 (ligne E) indique le montant total de ces subventions — environ 5 milliards d'euros. À l'instar du cinéma, il convient d'ajouter à ce montant la seconde moitié des subventions au travail apportée par le régime d'assurance spécifique des intermittents du spectacle (c'est-à-dire 200 millions d'euros, voir la section cinéma ci-dessus et l'annexe 4 ci-dessous).

Le montant total des subventions accordées à la télévision française s'élève donc à 5,2 milliards d'euros. Pour calculer le taux de subvention, il est nécessaire de définir la valeur ajoutée « subventionnée ».

- Pour la production de films et d'œuvres télévisées, la valeur ajoutée subventionnée est la valeur ajoutée « fabriquée en France » — non la valeur ajoutée « vraiment » française — pour la même raison que dans le secteur du cinéma : des investisseurs étrangers peuvent investir dans des œuvres de télévision françaises afin de bénéficier de subventions françaises et donc "ré-entrer" dans le périmètre subventionné.
- Pour l'édition de chaînes de télévision générales et thématiques, il est préférable de s'en tenir à l'hypothèse de travail la plus prudente — la valeur ajoutée subventionnée équivaut à la valeur ajoutée « vraiment » française. En effet, la propriété publique et les intérêts croisés au sein des chaînes de télévision dans un secteur si fortement réglementé rendent extrêmement difficile de différencier les activités non subventionnées directement de celles qui le sont. Cette hypothèse très prudente implique que le taux de subvention ci-dessous est fortement sous-estimé.

En résumé, le taux de subvention global (subventions de production et de main d'œuvre) dans le secteur « vraiment » français de la télévision s'élève à 97 % de la valeur ajoutée, un taux proche de celui calculé par le rapport IG.

Une autre estimation du taux de subvention

Ce taux de subvention est si important qu'il requiert un autre mode de calcul pour être confirmé. En effet, le secteur se caractérise par un important groupe public qui n'a plus accès à des financements privés (publicité). Une approche alternative est présentée dans la colonne [4] du tableau 4. Elle procède en deux étapes :

- Le CNC fournit des estimations annuelles de la production d'œuvres de télévision « aidées ». En 2011, cette estimation s'élève à environ 1,5 milliards d'euros [CNC Bilan 2011:88]. Comme elle est fondée sur des dépenses, elle est équivalente à des données exprimées en termes de production, pas en termes de valeur ajoutée. Sa valeur ajoutée équivalente peut être calculée à l'aide de la part de valeur ajoutée dans l'activité de production des œuvres destinées à la télévision, part qui s'élève à 90 % [INSEE base de données Esane]. La ligne D de la colonne [4] indique ainsi une valeur ajoutée subventionnée d'environ 1,3 milliards d'euros (1,5 milliards d'euros fois 0,9) pour la production des œuvres de télévision aidées.

- Le moyen le plus prudent d'estimer les subventions accordées à la production aidée consiste à soustraire de l'ensemble des subventions (5 milliards d'euros) les dépenses (3,9 milliards d'euros) étroitement liées aux chaînes de télévision publiques. Le montant des subventions allouées à la production aidée s'élève alors à environ 1,1 milliards d'euros auquel on se doit d'ajouter les subventions de main-d'œuvre liées aux intermittents.

L'estimation alternative du taux de subvention fondée sur l'approche de la production aidée des œuvres de télévision est légèrement supérieure à 100 % (colonne [4], ligne H). Elle confirme donc l'estimation précédente.

Un taux « global » de subvention ?

Comme déjà souligné, les secteurs du cinéma et de la télévision sont tellement liés dans leur financement et leur fonctionnement réglementaire que calculer un taux « global » de subvention pour les deux secteurs à la fois fait sens. Une première façon de calculer ce taux tient compte de l'impossibilité pour la télévision publique de faire appel à des sources de financement privé comme la publicité : le taux de subvention se monte alors à 78 % ($[676+5206]$ divisé par $[2141+5396]$). Une seconde manière est de se limiter à la production télévisuelle aidée, ce qui donne un taux global de 58 % ($[676+1312]$ divisé par $[2141+1302]$).

L'attractivité baisse, les subventions s'envolent

Comme pour le secteur du cinéma, la question clé est de savoir si les subventions promeuvent— ou non — l'attractivité de la culture française dans le secteur de la télévision. Il est impossible de donner, pour le secteur de la télévision, une réponse qui serait aussi précise que celle donnée pour le secteur du cinéma. En effet, depuis le début des années 2000, le secteur de la télévision a été profondément bouleversé par les progrès techniques induits par l'internet et les évolutions réglementaires qui vont avec. Aujourd'hui, la quantité de chaînes de télévision étrangères et thématiques accessibles via l'internet est telle que l'on peut regarder la télévision en France sans jamais regarder un film français, une œuvre de télévision française ou même une chaîne de télévision française. De plus, un nombre croissant de téléspectateurs (en particulier les jeunes) créent leur « propre » chaîne de télévision à partir de compilations de YouTube et de ses équivalents, intégrant donc (ou non) des films français dans une proportion impossible à mesurer. Dans ces conditions, avoir une mesure exacte de la

part des œuvres audiovisuelles françaises visionnées par les Français (l'équivalent des entrées des films français au cinéma) est hors de portée.

La seule solution qui demeure possible est d'utiliser la part de films français diffusée par les chaînes de télévision françaises telle que recensée dans les Bilans annuels du CNC. Les profonds changements mentionnés ci-dessus dans le secteur de la télévision suggèrent fortement que cet indicateur donne une vision trop optimiste de la situation, et ce sera probablement de plus en plus le cas au fil des ans. Ceci dit, même biaisé, cet indicateur suffit pour ce papier : il montre une tendance nette à la baisse de l'attractivité de la télévision française.

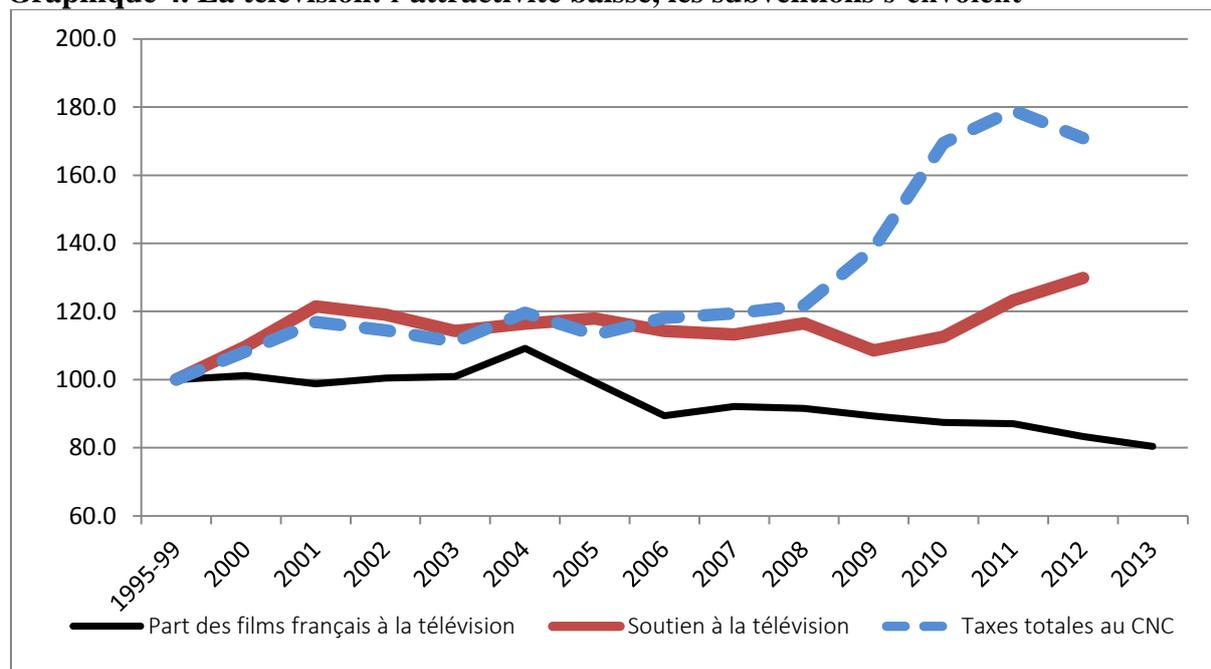
Enfin, le graphique 4 permet de comparer l'évolution de l'attractivité de la télévision française avec l'évolution des subventions accordées au secteur français de la télévision depuis 2000. Comme le graphique 3, le graphique 4 présente les évolutions sous forme d'indices (100 étant les années 1995-1999).

- L'indice des films français diffusés par les chaînes de télévision françaises diminue jusqu'à un niveau légèrement supérieur à 80 (la baisse serait plus forte si on incluait les séries télévisées).
- Puisque le rapport IG ne donne une évaluation précise des subventions françaises que pour l'année 2011, le graphique 4 repose sur la même approche que le graphique 3 — autrement dit, deux évaluations différentes possibles de subventions accordées à la télévision française durant la période 2000-2012.
 - Le montant le plus bas correspond au « soutien à l'audiovisuel » du Fonds de soutien [Ministère de la Culture 2013],
 - L'estimation la plus élevée correspond au total des « principales taxes affectées » au CNC [Cour des Comptes 2012 page 25].

Bien que différentes, ces trois estimations révèlent le même résultat clé : le niveau des subventions a grimpé en flèche au cours de la période — de 30 à plus de 70 % (en euros constants).

Le graphique 4 montre la divergence de plus en plus marquée entre la baisse d'attractivité de la télévision française et la montée en flèche des subventions. Il paraît évident que la politique audiovisuelle française a échoué dans son effort de promouvoir l'attractivité des chaînes de télévision françaises depuis le début du XXI^e siècle.

Graphique 4. La télévision: l'attractivité baisse, les subventions s'envolent



Unité: Indices (1995-1999=100). Sources: Centre National de la Cinématographie (Bilan annuel). Ministère de la Culture. Cour des Comptes [2012]. Calculs de l'auteur.

Conclusion

Ce papier montre clairement que la politique audiovisuelle française actuelle n'œuvre pas dans l'intérêt de la culture française : depuis 2000, alors que les subventions ont massivement augmenté — de 40 à plus de 70 % — l'attractivité de la culture française a stagné (dans le cinéma) ou baissé (dans la télévision) en France. Cette conclusion conforte le point de vue de nombreux professionnels du secteur audiovisuel français, comme Maraval et ses semblables. Cette conclusion soulève deux questions principales.

Cet échec est-il une surprise? Non

Un tel échec était prévisible — et il avait été annoncé [Messerlin et Cocq 2004]. Il est tout simplement dû au fait que le principal instrument utilisé — les subventions — a deux défauts majeurs qui sont particulièrement dévastateurs dans un secteur comme l'audiovisuel. L'un est lié à la nature humaine, et a été souvent rappelé dans les débats français au cours des deux dernières années : des subventions abondantes sont faciles à détourner, créent de nombreuses rentes de situations, ce qui les rend difficiles à contrôler efficacement.

Le second défaut est économique et, bien qu'encore plus dommageable que le premier, il est rarement identifié. D'abondantes subventions incitent à dépenser sans compter, ce qui augmente les coûts. Ceci n'est pas spécifique à l'audiovisuel français. Ainsi, la pratique consistant à gonfler les dépenses couvertes par des subventions est bien connue dans les politiques agricoles européenne ou américaine. D'un point de vue économique, le parallèle entre les secteurs audiovisuel et agricole est d'ailleurs frappant. Tous deux s'appuient sur une ressource naturelle incontournable — les artistes dans l'audiovisuel, la terre dans l'agriculture — qu'il est très difficile de développer rapidement. Les terres ont capté la plupart des subventions agricoles, et les artistes font de même dans le secteur de l'audiovisuel. Durant la dernière décennie, les dépenses (en euros constants) consacrées aux acteurs principaux ont augmenté de 27 %, bien davantage que celles pour les rôles secondaires (10 %) ou pour les rémunérations totales (18 %) [CNC Bilans Annuels].

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la culture française ne tire aucun bénéfice d'une telle politique— comme l'illustre, en contrepoint, le destin rafraîchissant d'un documentaire récent (voir encadré 1).

Encadré 1. Sur le chemin de l'école (2013)

Le documentaire "*Sur le chemin de l'école*" est un concentré des ratés de la politique audiovisuelle française. Le film raconte l'histoire d'enfants très pauvres qui luttent pour aller à l'école dans quatre pays parmi les moins développés — un thème qui semble digne de bénéficier de subventions publiques. Toutefois, sa demande de financement préalable a été rejetée par la télévision publique française (France 2) et le film n'a pas reçu un centime du CNC (aucune aide au développement, aucune « *avance sur recettes* », pas même d'aide après le tournage,...) [La Croix 25 avril 2014, page 18]. Le principal soutien financier et logistique a été fourni par... Walt Disney France.

Le film est également un concentré de succès en l'absence de soutien public français. Il a généré 1,3 million d'entrées dans les salles françaises et 0,3 million d'entrées à l'étranger. Le film est considéré comme le plus rentable de l'année 2013 (sur la base des entrées), en raison entre autres d'une gestion contrôlée de ses dépenses (non subventionnées...) qui n'a en rien nuit à sa créativité et à son attractivité.

La plupart des recommandations existantes destinées à améliorer la politique audiovisuelle actuelle ne tiennent pas compte des deux défauts ci-dessus, et notamment pas du second. Ainsi, la suggestion de Maraval de plafonner les cachets des acteurs dans le cadre des

obligations légales d'investissement des chaînes de télévision ne tient pas suffisamment compte de ces deux failles : il ne serait pas difficile pour des esprits imaginatifs de contourner ces plafonds, faisant perdurer de ce fait le cercle vicieux d'abondantes subventions et de coûts élevés.

Ces deux remarques convergent pour fournir une première conclusion importante : si les subventions font partie du problème et non de la solution, il est inutile d'augmenter les taxes afin de financer davantage de subventions. Par exemple, dans un tel contexte, l'existence d'une redevance sur les copies privées est indéfendable, et elle l'est d'autant plus que c'est une taxe « régressive » — elle est prélevée sur des revenus plus faibles que ceux qui en bénéficient (les acteurs et producteurs à succès), se révélant donc bien difficile à légitimer sur le plan politique.

Que faire ? Trois repères

Le besoin de réformer le système en profondeur est évident, et le processus a démarré [Cour des Comptes 2014]. Réfléchir sur le contenu de ces réformes dépasse le cadre de ce papier limité à la seule évaluation de la situation actuelle. Il faut en effet examiner avec soin les différentes options qui assureront une progressivité des profonds changements inévitables afin de permettre aux différents acteurs de prendre leurs dispositions. Ceci dit, tout programme de réformes devra tenir compte de trois repères.

Tout d'abord, l'échec retentissant de la politique française devrait inciter à étudier les succès de pays développés ayant la même taille en termes d'économie et de langue que la France et qui mettent comme cette dernière un fort accent sur la culture. La Corée du Sud est de loin le cas le plus instructif [Parc 2014]. Malgré des handicaps considérables — une occupation de 40 ans, une guerre civile dévastatrice, un niveau de développement comparable à celui de l'Afrique subsaharienne dans les années 1970, des menaces sérieuses et permanentes à ses frontières, des erreurs dans sa politique audiovisuelle jusqu'aux années 1990 — l'industrie cinématographique coréenne est maintenant aussi importante que celle de la France, jouit d'une moyenne d'entrées pour les films domestiques de 54 % depuis le début des années 2000, avec des pointes annuelles allant jusqu'à 60-65 %. Plus intéressant encore, ce succès a été atteint avec des subventions faibles (et très récentes) et dans le contexte d'une économie axée

sur un internet et les technologies modernes. Le cas coréen démontre qu'il existe beaucoup d'opportunités pour un cinéma ambitieux dans un monde sans fortes subventions.

En second lieu, au cœur de la politique audiovisuelle actuelle se trouvent les liens étroits entre le cinéma et le secteur de la télévision—que ce soit le financement obligatoire de films français par les chaînes de télévision ou les réglementations, comme la chronologie des médias qui crée une cascade de petits « monopoles féodaux » préjudiciables à la prospérité de l'ensemble du secteur. Le meilleur exemple est celui de Canal +. Son modèle commercial a été défini dans les années 1980 sur deux principes : Canal + a obtenu une position dominante (presque un monopole au début) dans la diffusion d'événements sportifs et de films non français, et ce privilège est « payé » par l'obligation de financer les films français. Ces principes ont fait de Canal + la « vache à lait » du cinéma français. Depuis le milieu des années 1990, la position dominante de Canal + a souffert, et son rôle dans le cinéma français s'est réduit en conséquence. Mais le rythme de cette érosion a presque doublé entre 2008 et 2013 par rapport à la période 1994-2008 : la part des films soutenus par Canal + sur le nombre total de films français (films agréés) a diminué à un taux de 3,1 % par an en 2008-2013, contre 1,7 % en 1994-2008 [Bilan 2013 du CNC]. Récemment, les pressions sur la domination de Canal + se sont considérablement accrues : on estime à plus de 2 millions les abonnés à BeIN Sports (comparé à environ 5 millions pour Canal +) [L'Equipe 12 septembre 2014] et Netflix va créer une vive concurrence sur le marché de la VOD très protégé jusqu'à présent. Et bien sûr, les autres chaînes de télévision françaises sont soumises à des pressions similaires. Les jours sont comptés pour ces obligations et innombrables réglementations contraignantes imposées aux chaînes de télévision françaises— faute de quoi ces dernières connaîtront un avenir bien sombre.

Enfin, ceux qui s'intéressent à la culture française doivent mieux se rendre compte encore que la technologie d'internet est beaucoup plus favorable au divertissement et à la culture française que l'ancienne technologie. La politique française actuelle a été conçue pour faire face au défi des technologies des années 70-80 qui nécessitaient un équipement coûteux pour tourner des films et des salles encore plus coûteuses pour les projeter. Ces technologies ont donné un énorme avantage d'échelle à l'industrie américaine du cinéma. La technologie internet libère largement l'industrie française du cinéma de ces contraintes en diminuant sensiblement les coûts de production (jusqu'à dix fois [Elliot Grove cité par Rankin 2014]) et de distribution. Dans cette perspective, le cas de la Corée est particulièrement intéressant dans

la mesure où il montre comment internet permet de diffuser dans le monde le « soft power » de la culture d'un pays — le rêve français du rayonnement culturel.

Internet offre une occasion en or — inattendue — de pallier une baisse progressive mais substantielle des subventions. Les groupes d'intérêt de l'audiovisuel français affirment que l'entrée de Netflix sur le marché de la VOD en France apporte le chaos. À bien des égards, l'entrée de Netflix est tout à fait comparable à la situation créée par le fournisseur d'accès internet français Free Mobile quand ce dernier a obtenu la quatrième licence dans un marché relativement non concurrentiel de téléphonie mobile et a défini son prix d'entrée 15 à 50 % moins cher que ses concurrents. A cette époque, les concurrents de Free Mobile ont également affirmé que ce serait le chaos. Depuis lors, la part de marché de Free Mobile a certes atteint 13 % en décembre 2013. Mais, tous ses principaux concurrents sont encore en activité et investissent plus que jamais tout en proposant aux consommateurs français des prix inférieurs représentant une économie estimée à 1,7 milliards d'euros, tandis qu'on estime de 16 000 à 30 000 le nombre d'emplois supplémentaires créés [Landier et Thesnard 2012]. Jeu (et ironie) de la concurrence, c'est un des concurrents de Free Mobile (Bouygues Telecom) qui hébergera Netflix sur son réseau.

Dans cette perspective, Netflix doit être vu comme un « pont » par ceux qui sont soucieux du rayonnement de la culture française dans le monde : un importateur de séries étrangères en France et un exportateur de séries françaises vers le reste du monde. Pendant un certain temps, Netflix fera probablement un meilleur travail en tant qu'exportateur de films français que ses équivalents français tout simplement parce qu'il a déjà une connaissance des marchés mondiaux que les opérateurs français mettront du temps à bâtir. En d'autres termes, les réalisateurs français les plus créatifs et dynamiques devraient voir en Netflix un défi, mais aussi ce « pont » dont ils ont tant et si urgemment besoin pour trouver de nouvelles sources de financement auprès d'une demande mondiale en plein essor et beaucoup plus diversifiée, alors que les subventions publiques vont inexorablement se tarir et que les chaînes de télévision devront se concentrer sur leurs propres difficultés.

Références

- BIPE, 2013. *Evaluation économique et sociale du périmètre d'activité du CNC*. Janvier. BIPE, Paris.
- CNC (Centre National de la Cinématographie), Annuel. *Bilan*. CNC, Paris
- CNC, 2014. *Réponse au rapport de la Cour des Comptes*. 2 Avril 2014. CNC.
- Cour des Comptes, 2012. *La gestion et le financement du CNC, Exercices 2007 à 2011*. Communication à la Commission des Finances du Sénat. Août. Cour des Comptes, Paris.
- Cour des Comptes, 2014. *Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*. Avril. Cour des Comptes, Paris.
- Cocq, E. and F. Lévy Hartmann, 2007. *Le soutien à la production cinématographique française: à qui profite l'exception culturelle ?*, Working Paper, GEM Sciences Po Paris, disponible sur //gem.sciences-po.fr.
- EY, 2013. *Le premier panorama des industries culturelles et créatives*, Novembre, EY, Paris.
- Gille, J.P., 2013. *Rapport d'information sur les conditions d'emploi dans les métiers artistiques*, Assemblée Nationale, No. 941.
- Janeau, Y. 2013. *Le poids économique direct de la culture*. Culture Chiffres, Ministère de la Culture et de la Communication, Département des études, de la prospective et des statistiques. Paris.
- Landier, A. and Thesmar, D., 2012. *L'impact macroéconomique de l'attribution de la quatrième licence mobile*. Toulouse School of Economics, Université de Toulouse.
- Inspection Générale des Finances et Inspection Générale des Affaires Culturelles, *L'apport de la culture à l'économie en France*. Décembre, Ministère de l'Economie.
- Messerlin, P. and E. Cocq, 2004. *Preparing Negotiations in Services: EC Audiovisuals in the Doha Round*, in P. Messerlin, E. Cocq and S. Siwek, *The Audiovisual Services*, AEI Studies in Services Negotiations, Washington, DC.
- Ministère de la Culture et de la Communication, Annuel, *Chiffres Clés*, Département des études, de la prospective et des statistiques and CNC, Paris.
- Parc, J. 2014. *The Korean film policies: Mission: Impossible?* Septembre. Working Paper, Seoul National University EU Center and Sciences Po Paris, available on //www.ecipe.org or //gem.sciences-po.fr.
- Rankin, J. 2014. *After Gravity, is the British film industry rocketing to crashing to Earth?* The Guardian, February 28, 2014.

Annexe 1. Le débat français

Tableau A1-1. Liste des principaux rapports sur la politique audiovisuelle française

Date (A-M)	Longueur (en pages)	Auteur individuel et/ou Institution	Institutions commandant les études ou rapports
2012-08	151	Cour des Comptes	Cour des Comptes
2013-01	63	BIPE (consultants)	Centre National de la Cinématographie
2013-03	11	Y. Jauneau	Ministère de la Culture
2013-04	326	Parlementaire J.P.Gille	Assemblée Nationale
2013-05	739	P. Lescure	Présidence
2013-05	94	Senateur J.P. Placade	Sénat
2013-11	76	EY (consultants)	“France Créative” (13 assoc. industrielles)
2013-12	188	R. Bonnell	Centre National de la Cinématographie
2013-12	390	Inspections Générales	Ministères Economie et Culture
2014-04	273	Cour des Comptes	Cour des Comptes

Note: L'article de V. Maraval a été publié le 28 décembre 2012, après le premier rapport de la Cour des Comptes cité dans ce tableau.

Annexe 2. Les quotas de musique française

La diffusion de la musique « française » est soumise à réglementation depuis 1996 : 40 % des chansons diffusées par les radios devraient être « françaises ». Cependant, les groupes d'intérêts ont toujours soutenu que ces réglementations étaient à la fois trop vagues (qu'est-ce qu'une chanson française ?) et trop peu appliquées. En 2011, un nouveau protocole d'accord a été signé entre les radios et les principaux groupes d'intérêts. Ce nouveau texte pousse loin le souci du détail, comme en témoignent ses principales dispositions (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) :

- Au moins 40 % des titres diffusés entre 06:30 et 22:30 doivent être en français ;
- Chaque titre doit être diffusé pendant au moins 2 minutes;
- Tous les titres produits depuis 1974 et qui n'ont pas reçu deux « disques d'or » peuvent bénéficier des dispositions particulières accordées aux « nouveaux talents » ;
- Tous les titres produits durant les 9 derniers mois (au lieu de 6) peuvent bénéficier des droits spéciaux accordés aux "nouvelles productions" ;
- Aucun droit n'est accordé aux artistes français chantant en anglais.

Ces dispositions n'ont rien à envier aux méthodes pointilleuses de la bonne vieille planification centrale. Mais, ce niveau de détails révèle la principale faiblesse de la musique pop française : un manque de chansons françaises capables de rivaliser avec des chansons étrangères. Ces dispositions précises ont été jugées « nécessaires » parce que jusqu'en 2011 les radios françaises diffusaient des chansons françaises souvent tard dans la nuit à un auditoire réduit et seulement le temps nécessaire pour remplir les quotas. De même, fixer à 1974 la condition d'éligibilité pour bénéficier des dispositions accordées aux « jeunes » talents revient à admettre (avec une certaine cruauté) que la situation de la musique pop française est mauvaise. L'extension (de 6 à 9 mois) de la période d'admissibilité aux nouvelles dispositions de production reflète à quel point les bonnes chansons sont rares.

La dernière disposition (chanter en anglais) mérite un commentaire spécial. Ironie du sort, elle élimine nombre de chanteurs français ayant remporté des succès dans le reste du monde, donc ceux qui ont été les mieux placés pour promouvoir une spécificité française, comme la «French touch» de Daft Punk.

Annexe 3. Erreurs méthodologiques dans le rapport BIPE

Le rapport BIPE fournit bien des données de valeur ajoutée. Mais il calcule aussi l'impact «total» du CNC en utilisant une méthodologie qui n'a guère de sens économique. L'impact global est défini comme suit :

Impact global = valeur ajoutée du secteur audiovisuel

Plus [1] la valeur des consommations intermédiaires en biens et services fournies au secteur audiovisuel,

Plus [2] le total des dépenses des employés travaillant dans le secteur audiovisuel et dans le secteur des consommations intermédiaires.

La valeur ajoutée plus la composante [1] n'est rien d'autre que la production — un indicateur qui surestime fortement ce qu'un secteur produit véritablement, comme expliqué dans le texte. La composante [2] n'a guère de sens parce qu'elle est comptée deux fois (au moins) : comme la valeur ajoutée d'un secteur comprend (entre autres) les salaires versés aux employés travaillant dans le secteur, prendre en compte une seconde fois les dépenses rendues possibles par ces salaires consiste donc à les comptabiliser deux fois (au moins).

Tableau A3-1. Surestimations basées sur des indicateurs erronés : le rapport BIPE

Secteurs	Impact (milliards d'euros)				Taux sur-estimation
	"direct"	"indirect"	"induit"	total	
	a	b	c	d	
Cinéma	3,8	2,4	1,3	7,5	1,97
Télévision	3,2	2,0	1,1	6,3	1,97
Vidéo	0,9	0,5	0,3	1,7	1,89
Jeux	1,4	0,7	0,5	2,6	1,86
4 secteurs	9,3	5,6	3,2	18,1	1,95
4 secteurs + télécom	35,1	19,3	11,7	66,1	1,88

Notes: a, b, c: estimation de la valeur ajoutée en milliards d'euros pour les divers impacts (définis dans le texte).

Source: Rapport BIPE pour les colonnes a à d. Ratio de la surestimation d/a calculé par l'auteur.

Le tableau A3-1 donne une idée des surestimations énormes résultant de l'ajout de la composante [1] (impact "*indirect*", colonne b) et de la composante [2] (impact « *induit* », colonne c) à la valeur ajoutée (impact « *direct* », colonne a). Ces surestimations (le rapport entre la somme des trois impacts (colonne d) et l'impact « direct ») sont de l'ordre du double.

Calculer l'« impact total » en part du PIB français (pourcentage) est une erreur fondamentale [2014 CNC]. L'impact total est une mesure encore plus biaisée que celle de la production. Or le PIB est, par définition, la somme de la valeur ajoutée réalisée par l'ensemble de l'économie française. Un tel calcul revient à doubler le poids des quatre secteurs du tableau A3-1.

Annexe 4. Estimer le montant des subventions liées aux intermittents

Les travailleurs à temps partiel (intermittents du spectacle) dans le secteur de l'audiovisuel bénéficient d'un régime de chômage spécial qui a été au cœur des fortes tensions sociales de l'été 2014, provoquant une série de grèves des intermittents et compromettant de nombreux festivals.⁹

Le rapport IG ne fournit pas une estimation de ces subventions. Ce silence s'explique par la prudence politique, mais pas seulement. En effet, le régime des intermittents est financé par des arrangements contractuels entre les entreprises et les travailleurs, et échappe donc au strict périmètre budgétaire du gouvernement français.

Cela dit, le déficit systémique de ce régime spécial constitue clairement une subvention à la main d'œuvre dans le secteur du cinéma français. La meilleure estimation de cette subvention est donnée par les coûts qui pourraient être économisés en appliquant le régime ordinaire de chômage aux intermittents. Ces coûts ont été estimés à 1 milliard d'euros par la Cour des Comptes [2012] et à 320 millions d'euros par l'Unedic [Gille 2013]. L'estimation de l'Unedic est clairement une sous-évaluation car elle suppose que les intermittents ne modifient pas leur comportement en matière de choix travail/chômage — une hypothèse forte dans la mesure où le régime actuel de chômage incite ces travailleurs à temps partiel à rester au chômage plus longtemps que sous le régime normal.

Apporter une estimation plus fine dépasse la portée de ce papier. Cela nécessiterait une analyse détaillée de ce marché du travail très spécifique. En conséquence, ce papier estime prudemment à 400 millions d'euros la subvention au travail qui a été adoptée. Le tableau 3 (ligne G) alloue la moitié de ces coûts au secteur du cinéma, puisque les intermittents peuvent travailler dans les films ou dans des œuvres audiovisuelles, et puisque les productions de ces deux activités sont à peu près du même ordre de grandeur. Le tableau 4 (ligne F) alloue l'autre moitié au secteur des chaînes de télévision.

⁹ En un mot, les travailleurs du secteur audiovisuel n'ont besoin de travailler que 507 heures (comparé aux 610 heures pour les travailleurs des autres secteurs de l'économie) sur une période de 10,5 mois (comparé aux 4 mois pour les autres travailleurs) afin de bénéficier d'une indemnité de chômage s'élevant environ à 9000 euros (comparé à 3800 euros pour les autres travailleurs) [rapport IG, pages 82-85]. Le nombre des intermittents est estimé à un peu plus de 100 000 personnes.